
La acción exterior de las entidades locales en el ordenamiento europeo. Una reflexión desde el Derecho español

Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ
*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo*

RESUMEN

La acción exterior de las entidades locales españolas ha encontrado en las instituciones europeas —Consejo de Europa y Unión Europea— tradicionalmente a sus principales valedores. El Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 1980) representó un significativo paso adelante en la disciplina internacional del fenómeno; sin embargo, los sucesivos avances del marco jurídico inaugurado por el mismo no fueron secundados por nuestro país, que se abstuvo de firmar los Protocolos al Convenio-Marco. La insatisfacción generada por dicho estado de cosas terminaría por resultar superada gracias a la intervención del Legislador de la Unión Europea, mediante la adopción del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), objeto de una importante reforma aprobada en el año 2013. En este trabajo se reconstruyen las dificultades que ha planteado la interpretación de este destacado acervo normativo y se concluye con la defensa de una interpretación aperturista del art. 149.1.3.^a de la Constitución Española que no solo tenga en cuenta la necesidad de reconocimiento a favor de las Comunidades Autónomas de la capacidad de desarrollar actuaciones dotadas de proyección exterior.

Palabras clave: acción exterior; entidades locales; cooperación transfronteriza; cooperación territorial; Consejo de Europa; Unión Europea.

ABSTRACT

Local external action has traditionally been promoted by European Institutions —the Council of Europe and the European Union—. The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (Madrid,

1980) was a great step forward in the regulation of this phenomenon; nevertheless, successive developments were not supported by Spain, since our State did not sign the Protocols to the Outline Convention. The limitations of this *statu quo* were improved with the adoption of Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC), which has been significantly amended in 2013. This paper aims to comment the difficulties that have arisen in the interpretation of this *acquis* and proposes a new open interpretation of Section 149.1.3 of the Spanish Constitution, which does not only take into account the legal ability of Autonomous Regions to develop their external action.

Keywords: external action; local entities; transfrontier cooperation; territorial cooperation; Council of Europe; European Union.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONVENIO-MARCO EUROPEO SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZADA ENTRE COMUNIDADES O AUTORIDADES TERRITORIALES, HECHO EN MADRID EL 21 DE MAYO DE 1980, Y SU DESARROLLO NORMATIVO EN ESPAÑA.—III. EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 1082/2006, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 5 DE JULIO, SOBRE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT), Y EL REAL DECRETO 23/2015, DE 23 DE ENERO.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Característica recurrente de los estudios relativos a la competencia estatal exclusiva en materia de «relaciones internacionales» ha sido la de promover una interpretación estricta del referido título en consideración a la necesidad de reconocimiento de espacios de actuación externa a favor de las Comunidades Autónomas —lectura del art. 149.1.3.^a CE, como es de todos sabido, definitivamente asumida por nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 165/1994, de 26 de mayo—. Tal comprensión del problema, en líneas generales correcta, ha traído consigo, sin embargo, el olvido académico de la acción exterior *de las entidades locales*: resulta, en este sentido, cuando menos sorprendente el escaso tratamiento científico dispensado entre nosotros a un fenómeno muy relevante desde un punto de vista dogmático, práctico e incluso histórico —piénsese en la importancia de la técnica del hermanamiento entre ciudades en nuestro continente en los años inmediatamente posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, cuya íntima conexión con la «Europa de las Regiones» ha sido subrayada por la doctrina—¹, fuertemente impulsado, además, por las principales instancias supranacionales europeas —en primer lugar, por el Consejo de Europa; posteriormente, por la Unión Europea—.

¹ Cf. F. ZUCCA, *The International Relations of Local Authorities. From Institutional Twinning to the Committee of Regions: Fifty Years of European Integration History*, Peter Lang, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien, 2012, *passim*.

Municipios y otras entidades locales, efectivamente, actúan —en algunos casos con osadía, en otros con extraordinaria incertidumbre— en el tráfico jurídico transnacional porque así lo exige el ejercicio de sus competencias propias. El ejemplo más claro lo representan las comunidades locales situadas en la frontera, línea divisoria del territorio que, claro está, no responde a razones diferentes de las políticas o históricas y que, por consiguiente, reclama la gestión coordinada por parte de entidades pertenecientes a Estados diferentes de sectores tales como el urbanismo, el tratamiento de residuos o los transportes. La acción exterior local, sin embargo, no se agota en el contexto de las relaciones de vecindad, pues son muchas y muy variadas las iniciativas de tipo cultural, de amistad, de intercambio de información sobre la gestión de los asuntos de interés local, etc., que unen a entidades carentes de una frontera común². La actividad de las denominadas «ciudades globales», lógicamente muy singular desde el punto de vista jurídico, ha comenzado a interesar a la doctrina iuspublicista europea³ y representa el estadio más avanzado de un fenómeno imparable.

La estrecha relación, ya referida, entre esta forma de actividad administrativa y los procesos de integración supranacional ha motivado que fuera este el ámbito en el que aparecieran las principales regulaciones del fenómeno. Los sucesivos avances del Consejo de Europa y de la Unión Europea en la materia han dado lugar a la creación de sendos acervos normativos cuya incidencia en el ordenamiento español ha sido en ambos casos muy significativa, pero ciertamente desigual. En fechas relativamente recientes, nuestro Legislador ha dotado, por su parte, al fenómeno de una disciplina que se pretende agotadora⁴. En un reciente trabajo hemos analizado la compatibilidad de dicho bloque normativo con el marco jurídico-constitucional de nuestro país⁵. Sin perjuicio de que habremos de remitirnos al mismo en algunos pasajes de nuestra exposición, objeto del presente estudio es una valoración conjunta y de más amplio alcance de los instrumentos de Derecho europeo —concepto entendido, claro está, en sentido amplio, en tanto comprensivo de la normativa proveniente del Consejo de Europa y de la Unión Europea— vigentes en la actualidad.

² Como habrá de comprobarse en el presente trabajo, tal comprensión ha sido clave tanto en la evolución del acervo normativo del Consejo de Europa como en la configuración inicial de la disciplina de la Unión Europea en la materia.

³ Entre nosotros, *vid.* F. VELASCO CABALLERO, «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 11, 2017, pp. 23-40; en la literatura extranjera destaca la obra monográfica de H. P. AUST, *Das Recht der globalen Stadt. Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017.

⁴ Nos referimos a las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, así como a la mención *ex art. 47.2.d)* de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de los convenios administrativos «no constitutivos ni de Tratado Internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes».

⁵ *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 299 y ss.

De esta forma, en las páginas que siguen se prestará atención, en primer lugar, al Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, y a la normativa adoptada en ejecución del mismo en nuestro país (II). En segundo lugar, se pondrá el foco en el Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), así como en el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se han adoptado las medidas necesarias para su aplicación efectiva tras la reforma introducida por el Reglamento (UE) núm. 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre (III). Cerraremos nuestro estudio con la formulación de unas breves conclusiones (IV).

II. EL CONVENIO-MARCO EUROPEO SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE COMUNIDADES O AUTORIDADES TERRITORIALES, HECHO EN MADRID EL 21 DE MAYO DE 1980, Y SU DESARROLLO NORMATIVO EN ESPAÑA

Durante largo tiempo fue el del Consejo de Europa el contexto preferido en el viejo continente para la regulación del fenómeno de la acción exterior de las entidades locales⁶. La irrelevancia de la cuestión local en el seno de las pretéritas Comunidades Europeas⁷, cuyo proyecto de integración jurídica solo en su última fase, y ya como Unión Europea, parece haber comenzado a superar, si bien tímidamente, su tradicional «ceguera federal»⁸, trajo consigo el que fuera aquel el marco institucional en el que se acometiera la disciplina internacional no solo de la propia garantía de la autonomía local —nos referimos, claro está, a la Carta Europea de 1985—, sino también del fenómeno de la cooperación transfronteriza entre entidades subestatales, incluidas las locales. Así, el 21 de mayo de 1980 se adoptaría el Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, comúnmente denominado Conve-

⁶ Lo destacaron en su momento R. LOCATELLI, «La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en oeuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *Pouvoirs*, núm. 19, 1981, pp. 59-66 (pp. 59-60); y E. DECAUX, «La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *Revue Générale de Droit International Public*, 1984, pp. 557-620 (p. 563).

⁷ Irrelevancia que afecta incluso a la ordenación de su normativa reguladora, como pone de manifiesto E. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 67 y ss.

⁸ Por medio de dicha expresión, traducción literal del vocablo alemán *Landes-Blindheit*, acuñado por H. P. IPSEN en su clásico estudio «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en E. VON CAEMMERER (Hrsg.), *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1966, pp. 248-265 (pp. 256 y ss.), se hace referencia a la indiferencia mostrada por las instituciones, singularmente por el Tribunal de Justicia, frente a la cuestión de la articulación territorial de los Estados en relación con el (in)cumplimiento de las obligaciones que les atañen por su condición de miembros de la Unión Europea. En la garantía de la identidad constitucional de los Estados, con explícita mención de la «autonomía local y regional» (art. 4.2 TUE), introducida en el Derecho originario por el Tratado de Lisboa, parece encontrarse el fundamento de una cuando menos parcial superación de la misma.

nio de Madrid, que nuestro país ratificaría el 10 de julio de 1990 en los términos a los que seguidamente se hará referencia. Posteriormente se adoptarían hasta tres Protocolos al mismo, si bien España no ha firmado ni ratificado, hasta la fecha, ninguno de ellos⁹.

El Convenio de Madrid presenta, al igual que el conjunto de instrumentos de Derecho supranacional que se ocupan de la cooperación transfronteriza, la peculiaridad de convertir la acción exterior local en su objeto de regulación, planteamiento que va más allá de la tradicional problemática generada por las disposiciones de origen internacional o europeo que precisan de medidas de ejecución por parte de los niveles territoriales de poder inferiores al estatal. Dicho con otras palabras, el fin último de estas normas no es la consecución de objetivos que exigen la intervención de las autoridades infraestatales en la fase de implementación de las mismas, sino promover, en primer término, las actuaciones de las entidades locales dotadas de proyección exterior¹⁰. La relevancia del planteamiento es notoria, por cuanto, llevado a sus últimas consecuencias, supone el reconocimiento, por virtud de una norma de Derecho internacional, de la capacidad de actuación externa de un tipo de personas jurídico-públicas a las que no se atribuye —ni se pretende atribuir— subjetividad en aquella esfera¹¹.

Ocurre, sin embargo, que la ambición del Convenio de Madrid es limitada y, por este motivo, es imposible anudar a su texto la eficacia referida¹². Inmediatamente después de su adopción, e incluso de forma paralela a su elaboración, la doctrina científica europea subrayó —y en ocasiones lamentó— que la necesidad de alcanzar un consenso mínimo en torno a la cuestión hubiera obligado a la aprobación de un texto de muy escasas implicaciones normativas inmediatas¹³. Forzoso resulta en todo caso indicar que dicho carácter no sería siempre objeto de valoraciones negativas, pues se consideró

⁹ En primer lugar, el Protocolo Adicional (Estrasburgo, 9 de noviembre de 1995) al Convenio reconoció por su propia autoridad el derecho a la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales. Por su parte, el Protocolo núm. 2 (Estrasburgo, 5 de mayo de 1998) extendió dicha garantía a la capacidad de cooperación interterritorial, esto es, no circunscrita a las relaciones de vecindad. Por último, por virtud del tercer Protocolo (Utrecht, 16 de noviembre de 2009), se creó la figura de la Agrupación Euroregional de Cooperación, forma asociativa a la que las entidades territoriales de los Estados firmantes pueden acudir para el desarrollo de sus relaciones.

¹⁰ En este sentido, *vid.* H. P. AUST, *Das Recht der globalen Stadt*, *op. cit.*, p. 154.

¹¹ Con claridad meridiana dispone el art. 3.4 del Convenio de Madrid que «[l]os acuerdos y arreglos serán concluidos respetando las competencias previstas por el Derecho interno de cada Parte Contratante en materia de relaciones internacionales», lo que, según precisa el *Rapport explicatif* en su apartado 35, significa que «el Convenio no tiene por efecto el de conferir carácter ‘internacional’ a las relaciones transfronterizas».

¹² Han negado al Convenio-Marco europeo su condición de fundamento normativo directo de la capacidad de las entidades locales de desarrollar actuaciones de cooperación transfronteriza, entre otros, R. SEERDEN, «The Public International Law Character of Transfrontier Agreements between Decentralized Authorities», *Leiden Journal of International Law*, núm. 5-2, 1992, pp. 187-213 (pp. 188 y 203-204); y U. BEYERLIN, «Trans-frontier Cooperation between Local or Regional Authorities», en VV.AA., *Encyclopedia of Public International Law*, t. IV: *Quirin, ex parte lo Zones of Peace*, North-Holland Elsevier, Amsterdam, 2000, pp. 904-913 (p. 908).

¹³ A la falta de consenso como razón de ser de la escasa densidad normativa del Convenio de Madrid se han referido especialmente U. BEYERLIN, «Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, núm. 40, 1980,

igualmente que el mismo respondía a una estrategia inteligente, toda vez que, dada precisamente la escasa precisión de las obligaciones previstas en el Convenio, la hipotética negativa de los Estados a ratificarlo sería leída como demostrativa de una visión incompatible, por su inflexibilidad, con la filosofía de la cooperación transfronteriza que por aquel entonces comenzaba a imponerse¹⁴. En idéntica clave se consideraría que la sola regulación de la cooperación transfronteriza representaría, por sí misma, un avance, puesto que contribuiría de manera directa a legitimarla en un contexto jurídico-político en el que su validez había sido tradicionalmente cuestionada¹⁵.

En relación con el alcance normativo del Convenio-Marco, destaca, en primer lugar, la limitación de su objeto de regulación, que comprende tan solo, como se deduce de su propia denominación, la cooperación transfronteriza, habiendo de entenderse por tal, de acuerdo con lo establecido en el art. 2.1, «toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar *las relaciones de vecindad* entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin» (cursiva añadida). La doctrina opuso sólidos razonamientos a dicha restricción: si orientado a la voluntad de contribuir a la unificación de Europa, el Convenio-Marco, en tanto aplicable con carácter exclusivo a la cooperación en la frontera, pecaría de timidez¹⁶; los ámbitos de actuación conjunta mencionados en el propio Preámbulo del texto —el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda mutua en caso de siniestro— no se limitarían necesariamente a las relaciones de vecindad¹⁷. El Protocolo segundo del Convenio-Marco, concluido en Estrasburgo el 5 de mayo de 1998, y, como ha quedado dicho, no firmado ni ratificado por nuestro país, se adoptaría con el objeto, precisamente, de extender el ámbito de aplicación de aquel a la denominada «cooperación interterritorial», es decir, a

pp. 573-599 (pp. 587-588); y R. LOCATELLI, «La décentralisation de la coopération transfrontalière...», *op. cit.*, p. 63.

¹⁴ En este sentido, G. DE ALBIOL, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 10-2, 1983, pp. 455-473 (p. 470).

¹⁵ Así lo estimaron R. LOCATELLI, «La décentralisation de la coopération transfrontalière...», *op. cit.*, p. 63; A. M. CALAMIA, «Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980», *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1981, pp. 878-895 (pp. 894-895); L. CONDORELLI y F. SALERNO, «Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, pp. 381-423 (pp. 394-395); N. LEVRAT, «L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe», en Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 17-36 (p. 23); y E. MARTÍNEZ PÉREZ, «El derecho de las entidades locales a participar en organismos de cooperación transfronteriza», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 1, 2009, pp. 233-261 (p. 236).

¹⁶ Cfr. G. DE ALBIOL, «Cooperación transfronteriza y unificación europea...», *op. cit.*, p. 457. A favor de la lectura de la autora milita, de hecho, el primer considerando del Preámbulo del propio Convenio-Marco: «Que la finalidad del Consejo de Europa es lograr una unión más estrecha entre sus miembros y promover su mutua cooperación».

¹⁷ En este sentido, *vid.* E. DECAUX, «La convention-cadre européenne...», *op. cit.*, pp. 590-591.

la entablada entre entidades territoriales pertenecientes a Estados diferentes carentes de una frontera común.

Plantearía dificultades específicas, de otra parte, la falta de homogeneidad del texto en lo que hace a su valor jurídico. El Convenio consta de dos partes, la primera de ellas integrada por un total de doce artículos, que representan las disposiciones jurídicamente vinculantes del mismo, mientras que la segunda incorpora diversos modelos de acuerdos de los que Estados y entidades territoriales pueden servirse para la promoción y, en su caso, puesta en marcha de iniciativas de cooperación transfronteriza. El carácter meramente indicativo de estos últimos, explicitado en el art. 3.1, párrafo 2.º, desconcertaría a los primeros intérpretes del Convenio-Marco, que se declararían incapaces de precisar qué naturaleza jurídica habría de atribuirse a la obligación de prestar toda la atención *deseable* —en estos términos es descrita en el informe explicativo—¹⁸ a los referidos modelos de acuerdos¹⁹.

Las imprecisiones en lo relativo a la eficacia normativa del Convenio afectarían, sin embargo, a su parte dispositiva de manera cualificada. Las numerosas remisiones a los ordenamientos jurídico-constitucionales nacionales²⁰ —nótese que en el momento en que se adoptó el Convenio-Marco regía aún en muchos de ellos una interpretación extensiva de la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales»— supondrían la relegación a un segundo plano de la pretensión de avance en la descentralización de la cooperación transfronteriza, pues de aquella resultaría la continuidad del *statu quo* preexistente²¹. En conexión con ello, se revelarían particularmente poco constringentes el compromiso de las Partes Contratantes en orden a «facilitar» y «promover» la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (art. 1), así como los deberes de *esforzarse* «en resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan dificultar el desarrollo y buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza» (art. 4), de *considerar* «la conveniencia» de equiparar jurídicamente la cooperación entre entidades locales desarrollada en los niveles interno y transfronterizo (art. 5), o, en fin, de *cuidar* «de que a las comunidades o autoridades territoriales afectadas se les informe de los medios de acción» previstos en el propio Convenio-Marco (art. 7). Del *Rapport explicatif* del Consejo de Europa no derivaría, por su parte, una interpretación más favorable al carácter *self-executing* de las disposiciones recién referidas que la deducible a partir de una interpretación estrictamente gramatical²². De todo ello resultaría que el Convenio-Marco no representaría un punto de

¹⁸ Apartado 32.

¹⁹ En este sentido, *vid.* especialmente E. DECAUX, «La convention-cadre européenne...», *op. cit.*, p. 594.

²⁰ Destacada relevancia presenta, en este sentido, la introducida por el art. 2.1 del Convenio-Marco, de acuerdo con el cual «[l]a cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el Derecho interno. La extensión y la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente Convenio».

²¹ Cfr. E. DECAUX, «La convention-cadre européenne...», *op. cit.*, pp. 594-595.

²² Caracteriza, así, el citado informe al contraído por virtud del art. 1 del Convenio-Marco como compromiso de carácter general, que tiene en cuenta la diversidad de situaciones jurídicas existentes en Europa en el

llegada, sino de partida en relación con el fenómeno de la cooperación transfronteriza, toda vez que constituiría tan solo un primer paso en relación con la descentralización de la misma, y su eficacia real sería en buena medida dependiente de su implementación²³. En todo caso, un sector doctrinal minoritario consideró que, a partir de las genéricas obligaciones del Convenio, cabría concluir el deber de justificación por parte de los Estados de la no adopción de medidas de promoción de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales²⁴.

Un factor especialmente relevante en la «degradación» del valor normativo del Convenio vino representado, en fin, por su art. 3.2, que admitió que las Partes Contratantes subordinaran la eficacia del mismo a la previa adopción de acuerdos interestatales *ad hoc*. Si bien la lectura del precepto que ha llegado hasta nuestros días es la que subrayaba la relativización del alcance del Convenio-Marco que el mismo introducía²⁵, debe destacarse que la disposición fue igualmente objeto de valoraciones positivas, sustancialmente apoyadas en su idoneidad para la disciplina de un fenómeno problemático en un contexto sumamente complejo, dadas las enormes divergencias en la articulación territorial de los numerosos Estados miembros del Consejo de Europa²⁶. Desde la propia institución se promovería, en todo caso, la superación de dicho estado de cosas mediante la adopción del Protocolo Adicional al Convenio-Marco el 9 de noviembre de 1995 en

momento de su adopción con respecto al fenómeno de la cooperación transfronteriza y la necesidad de respetar las reglas constitucionales vigentes en cada ordenamiento nacional (apdos. 15 y 16); identifica en el art. 4 la *invitación* a los Estados contratantes a evaluar conjuntamente las dificultades jurídicas a las que se enfrenta la cooperación transfronteriza y a introducir las correspondientes modificaciones en sus respectivos sistemas normativos (apdos. 39 y 40); y deduce, a partir del art. 5, que los Estados *deberían* evitar toda suerte de discriminación, particularmente desde las perspectivas técnica y financiera, de las entidades territoriales que acometan actuaciones de cooperación transfronteriza (apdo. 41). Solo con respecto a la previsión del art. 7 incorpora el informe una explicación no meramente confirmatoria de su muy laxo valor normativo, pues el mismo precisa que la expresión escogida («Cada Parte Contratante *cuidaró*») responde a la ausencia de sistemas de relación directa en algunas Federaciones entre las autoridades centrales y las locales, razón por la que las primeras no pueden obligarse directamente a suministrar a las segundas la información relativa a la implementación de los instrumentos de cooperación previstos en el Convenio-Marco (apdo. 43).

²³ En este sentido, *vid.* U. BEYERLIN, «Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa...», *op. cit.*, p. 594; R. LOCATELLI, «La décentralisation de la coopération transfrontalière...», *op. cit.*, p. 64; y E. DECAUX, «La convention-cadre européenne...», *op. cit.*, p. 597.

²⁴ Así lo entendieron A. M. CALAMIA, «Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale...», *op. cit.*, p. 893; y M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», en VV.AA., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564 (p. 555).

²⁵ *Vid.*, así, C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «Fundamento y marco normativo de la cooperación transfronteriza entre entidades locales», en D. CANALS I AMETLLER y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008, pp. 19-49 (p. 23).

²⁶ En este sentido, *vid.* M. BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, núm. 243, 1993, pp. 293-417 (pp. 395-396). En opinión del autor, el retraso con el que fueron adoptados los tratados internacionales de cobertura entre los Estados que subordinaron la aplicación del Convenio-Marco a su celebración sería demostrativa de tales dificultades.

Estrasburgo, por el que se reconoció directamente el derecho de las entidades territoriales a desarrollar, bajo ciertas condiciones, iniciativas de cooperación transfronteriza. Nuestro país, sin embargo, no solo no ha ratificado tampoco este Protocolo, como ya hemos subrayado, sino que, además, hizo uso de la posibilidad ofrecida por el art. 3.2 del Convenio-Marco, pues, en el Instrumento de ratificación del mismo, adoptado el 10 de julio de 1990²⁷, se precisó que, en tanto no se procediera a la celebración de los respectivos tratados internacionales con los Estados vecinos, la eficacia de los convenios suscritos por las entidades territoriales exigirá «la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas».

El primero de los celebrados por España para dar plena efectividad al Convenio de Madrid y eliminar, consiguientemente, el requisito de la previa autorización del Ejecutivo central, fue el de ordinario denominado Tratado de Bayona, celebrado con la República Francesa el 10 de marzo de 1995²⁸ y acogido, por aquel motivo, con entusiasmo por parte de la doctrina²⁹. En el mismo, ambos Estados designan, en primer lugar, las entidades territoriales a las que habilitan para llevar a cabo iniciativas de cooperación transfronteriza (art. 2). La forma en que habrán de implementarse las mismas en el marco del Tratado es la celebración de convenios, que solo se admite cuando se trate de la gestión de competencias propias de las respectivas entidades y exista entre ellas un interés común. Sus posibles contenidos son definidos de manera flexible; así, podrán servir para la creación y gestión de equipamientos o servicios públicos o para la coordinación de decisiones, y se admite expresamente la constitución de organismos dotados o carentes de personalidad jurídica. Tan solo se excluyen del objeto de los convenios las potestades normativas y de control de las entidades territoriales y las atribuciones que las mismas ejercen por virtud de delegación (art. 3). En cuanto a la duración de los mismos, el art. 9, párrafo 2.º, establece que no podrá ser superior a diez años, salvo en los supuestos en «que tengan por objeto la creación o gestión de un equipamiento, [en los] que podrán ser concluidos por una duración igual a la de la utilización del equipamiento, medida por su periodo de amortización», y admite, en todo caso, su renovación, de ser acordada expresamente por las entidades firmantes. De preverse en los convenios, en fin, la celebración de contratos públicos, habrán de observarse las precisiones establecidas en el art. 8.

Especial relevancia presenta el art. 4 del Tratado, que incorpora la exigencia de determinación del Derecho aplicable al convenio, que habrá de ser el de uno de los Estados involucrados. El precepto atribuye, además, la competencia judicial para la resolución de los eventuales conflictos a los órganos de la jurisdicción del Estado cuyo ordenamiento sea el aplicable y excluye *a radice* cualquier tipo de responsabilidad de las Partes del Tratado como consecuencia de la celebración de convenios entre sus entidades territoriales,

²⁷ BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990, pp. 30270-30279.

²⁸ BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997, pp. 7789-7791.

²⁹ Vid. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «El Tratado de Bayona de 10 de mayo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 49-2, 1997, pp. 9-28.

en consonancia con la caracterización de la cooperación transfronteriza como una forma de ejercicio de las competencias propias de las entidades territoriales en todo sustraída al ordenamiento jurídico internacional. Consiguientemente, resultan exclusivamente responsables las entidades intervinientes, y, se precisa *ex art.* 9, párrafo 1.º, «dentro del límite de su participación financiera o, en su defecto, por los beneficios que hayan obtenido de la cooperación».

El art. 5 regula la participación de las entidades locales españolas y francesas en organismos de Derecho público dotados de personalidad jurídica sometidos al ordenamiento jurídico de la parte contraria. Así, en el caso francés, las formas de personificación escogidas son las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza (*groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière*) y las sociedades de economía mixta locales (*sociétés d'économie mixte locales*) cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común ya existentes, mientras que, en el español, se opta por la figura del consorcio. El art. 6, por su parte, enumera los contenidos que deberán incorporarse forzosamente a los estatutos de los respectivos organismos, impone la determinación del Derecho aplicable a los mismos sobre la base del principio de territorialidad e incorpora unas reglas mínimas en las materias financiera y presupuestaria. En cuanto a los organismos carentes de personalidad jurídica, en fin, el art. 7 limita sus fines al estudio de cuestiones de interés mutuo, a la formulación de propuestas de cooperación entre las entidades territoriales que los integren y al impulso de la implementación de las soluciones previstas, y precisa que no podrán adoptar resoluciones vinculantes para sus miembros ni para terceros.

El art. 10, por último, incorpora una regla de importancia capital, toda vez que sanciona con la nulidad de pleno Derecho los convenios celebrados con inobservancia del propio Tratado, imponiendo su declaración conforme a las reglas del ordenamiento jurídico que les sea aplicable y la información inmediata a la otra parte al respecto. La aplicación no matizada de la regla de la nulidad radical es, desde nuestro punto de vista, excesiva, puesto que desconoce el carácter excepcional de la misma en el Derecho administrativo: no parece, efectivamente, que la defensa de la competencia estatal exclusiva en materia de «relaciones internacionales» justifique un régimen de invalidez exorbitante, como es sin duda el criticado.

El Tratado con la República Portuguesa se firmaría, por su parte, el 3 de octubre de 2002 en la ciudad de Valencia³⁰. Sus contenidos son en buena medida similares a los del Tratado de Bayona de 1995, si bien el mismo posee, en líneas generales, un mayor grado de detalle y presenta algunas peculiaridades con respecto a este último, en las que, en aras de la brevedad, se centrará la exposición que sigue.

Una primera especialidad del Tratado de Valencia de 2002, que evidencia antes su superior factura técnica³¹ que la existencia de singularidades en su régimen jurídico, es

³⁰ BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2003, pp. 33937-33943.

³¹ Subrayada por M.^a J. MERCHÁN PUENTES, «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, pp. 717-740 (p. 737).

la mención expresa de la posibilidad de que disfrutaran las entidades territoriales cooperantes de acudir a formas de colaboración de Derecho privado, siempre que «resulten conformes al Derecho interno de las Partes, al Derecho comunitario europeo y a los compromisos internacionales por estas asumidos». Las mismas, en todo caso, de conformidad con lo establecido en el art. 1.2, se encuentran excluidas del ámbito de aplicación del Tratado.

El objeto de los convenios de cooperación transfronteriza es regulado en el Tratado de Valencia también con mayor grado de detalle tanto en su delimitación positiva como negativa. En este sentido, el art. 5 enumera una serie de finalidades primordiales de la cooperación entablada a través de los convenios entre las entidades territoriales firmantes (apdo. 1) y precisa qué mecanismos podrán articularse en los mismos para su consecución (apdo. 2). En puridad, tampoco aquí cabe identificar diferencias de régimen jurídico sustanciales si se comparan estos contenidos con los de los preceptos concordantes del Tratado de Bayona, puesto que la mención de finalidades primordiales de la cooperación no impide, claro está, la persecución de otras distintas, y los posibles contenidos de los convenios son, en último término, los generales —establecimiento de obligaciones jurídicamente vinculantes, celebración de contratos con terceros y constitución de organismos dotados o carentes de personalidad jurídica—.

Mayor interés presentan las materias excluidas del objeto de los convenios de cooperación. El art. 5.3 del Tratado de Valencia las enumera con un grado de precisión superior al del art. 3 del Tratado de Bayona: de esta forma, los convenios no podrán tener por objeto «las competencias normativas y de seguridad pública, las potestades de control de las instancias y entidades territoriales y las potestades sancionadoras, ni las competencias que hayan sido delegadas en las mismas, sin perjuicio de que, cuando se trate de un organismo con personalidad jurídica que asuma la prestación en común de un servicio público, el organismo asuma el ejercicio de las potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio» [subapdo. *a*)]; no podrán modificar el estatuto jurídico de las entidades firmantes [subapdo. *b*)]; y, en buena lógica, tampoco podrán extender su eficacia a entidades territoriales que no sean parte de los mismos [subapdo. *c*)].

En todo caso, tal vez sea el régimen de invalidez de los convenios el extremo en relación con el cual el Tratado de Valencia incorpora las diferencias más destacadas con respecto al Tratado de Bayona. La regla es también, en este caso, la nulidad de pleno Derecho, pero el parámetro ya no es solo el propio Tratado, sino también los ordenamientos jurídicos de los Estados portugués y español, el Derecho de la Unión Europea y los compromisos internacionales asumidos por aquellos (art. 7.4, que remite en este punto al art. 4.3). Si la disposición concordante del Tratado de Bayona (art. 10) se nos antojaba en exceso severa, el incremento exponencial de las normas cuya vulneración puede dar lugar a la aplicación de la sanción de nulidad de pleno Derecho que deriva de la previsión del Tratado de Valencia priva a la misma, pura y simplemente, de toda razón de ser, pues sitúa al entero bloque de la legalidad en el mismo nivel desde esta

perspectiva, conclusión claramente contraria a la comprensión del instituto vigente en nuestro sistema.

La acción exterior de las entidades locales españolas desarrollada en aplicación del marco normativo del Consejo de Europa ha sido notable, como pone de manifiesto el significativo número de convenios suscritos con participación de las mismas³². La adopción de los Tratados de Bayona y Valencia y la consiguiente inaplicación del requisito de conformidad expresa de los Gobiernos de los Estados concernidos previsto en el Instrumento de ratificación del Convenio-Marco presentan en este sentido una importancia capital. Esta última circunstancia no significa, en todo caso, que nuestro ordenamiento jurídico no prevea mecanismos de control específicos: los mismos se introdujeron, una vez celebrado el Tratado de Bayona en 1995, por medio de la aprobación del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras.

La citada disposición reglamentaria establece un doble mecanismo de control de los convenios adoptados por las entidades territoriales españolas en el marco de los Tratados de Bayona y de Valencia. En primer lugar, con carácter previo a la firma de los convenios, los correspondientes proyectos deberán ser remitidos a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales a fin de facilitar la posibilidad de formulación de objeciones al contenido de los mismos en el plazo de un mes a contar desde su recepción, objeciones que «deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación» y que, por tanto, pueden ser tan solo *de estricta legalidad*³³. Transcurrido el plazo referido sin que la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales se dirija a la entidad remitente del proyecto se entenderá que aquellas no existen. En el caso de efectiva celebración de convenios previamente no comunicados o con inobservancia de las objeciones formuladas en plazo, los mismos carecerán de efectos jurídicos entre las partes intervinientes y la Administración General del Estado deberá acudir a los medios de reacción frente a actuaciones contrarias a Derecho de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales que prevé el ordenamiento jurídico (art. 1). De otra parte, la eficacia *erga omnes*

³² De los mismos da cuenta en detalle la reciente exposición de E. CARBONELL PORRAS, «Cooperación transfronteriza y entidades locales», en J. C. LAGUNA DE PAZ, Í. SANZ RUBIALES e I. DE LOS MOZOS TOUYA (coords.), *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, t. I: *El ser de la Administración Pública*, Reus, Madrid, 2017, pp. 711-728 (pp. 721 y ss.). Como se habrá de comprobar *infra*, en el siguiente apartado, la adopción del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, ha traído consigo, sin embargo, una disminución del empleo de los instrumentos que proporciona el marco normativo del Consejo de Europa por parte de nuestras entidades territoriales.

³³ Lo subraya certeramente J. A. GONZÁLEZ VEGA, «El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 49-2, 1997, pp. 349-355 (p. 352).

de los convenios ya celebrados requiere de su publicación en el *BOE* (art. 2), exigencia considerada en ocasiones como excesiva, dada la limitación geográfica de los efectos de algunos convenios de cooperación transfronteriza³⁴.

Como hemos argumentado en otro lugar con mayor detalle³⁵, la regulación introducida por el Real Decreto 1317/1997 encuentra perfecto acomodo en la doctrina constitucional relativa a los controles administrativos sobre las entidades locales desde una perspectiva material, pero el rango —reglamentario— de la disposición es insuficiente. El mecanismo de la comunicación previa es, efectivamente, conforme a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, que admite la previsión de instrumentos de control administrativo de estricta legalidad y carácter concreto sobre la actividad de las entidades locales desde la temprana Sentencia 4/1981, de 2 de febrero. Superada, a partir de la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, la doctrina del carácter cerrado del modelo de control de las actuaciones locales previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la imposibilidad de incardinación de la comunicación previa a la firma del proyecto de convenio en el texto legal referido no invalida por sí misma este instrumento de control. En el plano sustantivo, por consiguiente, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, no plantea problema alguno.

No se alcanza, sin embargo, la misma conclusión cuando se considera la perspectiva formal en el análisis de la norma. De conformidad con lo establecido en el art. 8.1 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, la regulación de los instrumentos de control sobre las entidades locales está reservada a la ley³⁶. Resultando, en los ámbitos materiales afectados por dicha circunstancia, en general, admisible la colaboración de la fuente reglamentaria para su regulación, deviene esencial determinar si existe fundamento normativo legal o internacional del deber de comunicación a la Administración General del Estado de los proyectos de convenios de cooperación transfronteriza suscritos en el marco del acervo jurídico del Consejo de Europa. La respuesta es negativa: de una parte, como se viene de afirmar, dicho instrumento no se encuentra previsto, con carácter general, en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; de otra, ni el Convenio-Marco europeo ni los Tratados de Bayona y de Valencia incorporan previsión alguna relativa a la naturaleza de los controles administrativos aplicables en sus respectivos ámbitos de actuación. En consecuencia, la obligación de comunicación de los proyectos de convenios debe reputarse inválida por insuficiencia de rango de su disposición

³⁴ En este sentido, *vid.* J. D. JANER TORRENS, «Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (*BOE* núm. 207, de 29 de agosto de 1997)», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 50-1, 1998, pp. 360-363 (p. 361).

³⁵ *Cfr.* *La acción exterior local. Bases constitucionales, op. cit.*, pp. 325 y ss.

³⁶ Dispone literalmente el precepto citado que «todo control administrativo sobre las entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por ley». Sobre las reservas internacionales de ley introducidas por la Carta Europea de Autonomía Local, *cfr.* F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes, op. cit.*, p. 107.

reguladora. Como es notorio, en todo caso, no es esta la comprensión del problema entre los operadores jurídicos, toda vez que el art. 1 del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, no ha sido declarado nulo por medio de ninguno de los cauces previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

El *acquis* normativo del Consejo de Europa en materia de acción exterior de las entidades locales y las disposiciones convencionales e internas adoptadas con el fin de proceder a su implementación son susceptibles, en consecuencia, de una valoración ambivalente. Si el Convenio-Marco, pese a sus evidentes limitaciones iniciales, sirvió para confirmar una tendencia a la descentralización territorial de la cooperación transfronteriza, los sucesivos avances en la materia, representados por los Protocolos adoptados por el Consejo de Europa, no han sido respaldados por nuestro país, que se ha abstenido hasta la fecha de proceder a su firma. Desde otra perspectiva, el mecanismo de control consistente en la obligación de comunicación a las instancias centrales de los proyectos de convenios suscritos al amparo de los Tratados de Bayona y de Valencia, como viene de decirse, ha sido introducido en nuestro ordenamiento jurídico por virtud de una disposición cuya fuerza normativa —reglamentaria— se revela claramente insatisfactoria a la luz de lo establecido en el art. 8.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, extremo sobre el que no debe dejar de llamarse la atención incluso pese al ya largo periodo de vigencia del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, transcurrido sin declaración en tal sentido en sede administrativa o judicial. Las deficiencias del marco normativo referido son, pues, manifiestas. Como habrá de comprobarse inmediatamente, la preocupación de las instituciones comunitarias por el fenómeno ha contribuido, en buena medida, a paliar los déficits señalados.

III. EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 1082/2006, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 5 DE JULIO, SOBRE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT), Y EL REAL DECRETO 23/2015, DE 23 DE ENERO

Transcurridos más de veinticinco años desde la adopción del Convenio de Madrid, Parlamento Europeo y Consejo aprobaron el Reglamento (CE) núm. 1082/2006, de 5 de julio, institutivo de la fórmula asociativa comunitaria denominada «Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)», decisión que pondría fin al monopolio del Consejo de Europa en la regulación de dicha forma de actividad administrativa³⁷. La extraordinaria diversidad de los regímenes jurídicos existentes en el continente europeo, fruto no solo del dispar tratamiento dispensado a la cuestión local en los respectivos ordenamientos nacionales, sino también de las profundas diferencias en cuanto al compromiso de los Estados con el acervo normativo elaborado a partir del Convenio-Marco

³⁷ En este sentido, *vid.* E. J. MARTÍNEZ PÉREZ, «El derecho de las entidades locales a participar en organismos de cooperación transfronteriza», *op. cit.*, p. 245.

de 1980, había dado lugar a la apreciación de una auténtica necesidad de intervención de las instituciones comunitarias para dotar al fenómeno de la cooperación territorial de una regulación uniforme³⁸. Dicho objetivo se vería, sin embargo, tan solo parcialmente satisfecho, dado que, como es de todos sabido, el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 no posee carácter armonizador y se remite en numerosos aspectos a las normas que habrán de adoptar los Estados miembros para garantizar su efectiva aplicación³⁹.

La amplia resonancia doctrinal del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 no ha privado de interés al estudio de algunas cuestiones estrictamente jurídicas que el mismo plantea y sobre las que no parece haberse llamado la atención suficientemente, entre las que no solo se encuentran los aspectos que se han visto afectados por la reforma de 2013. Nuestra aportación se centrará, así, en los extremos que, entre nosotros, aún se encuentran necesitados de un análisis más sosegado.

Las AECT son entidades dotadas de personalidad jurídica propia⁴⁰ creadas por iniciativa de diversas categorías de sujetos⁴¹ entre los que se encuentran las entidades locales de los respectivos Estados miembros, que resultan así habilitadas directamente por el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 para asociarse con personas jurídicas sometidas a otros ordenamientos no solo, como el mismo establece en su art. 1.2, en el contexto de las

³⁸ Lo destacan N. LEVRAT *et al.*, *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial - AECT*, Comité de las Regiones, Bruselas, 2007, p. 26; e Í. SANZ RUBIALES, «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 31, 2008, pp. 673-710 (p. 675). Por su parte, J. D. JANER TORRENS, «La participación de los entes regionales y locales españoles en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35, 2010, pp. 117-142 (p. 122), se decanta por la consideración de la necesidad de mejoras en la gestión de los fondos de cohesión como razón principal de la adopción del Reglamento (CE) núm. 1082/2006.

³⁹ A este respecto, se mostraron especialmente críticos A. EMBID IRUJO y C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008, p. 20, quienes se llegaron incluso a plantear la posible disconformidad de dicha regulación con el Derecho originario europeo y subrayaron el perjuicio que la necesidad de adopción de medidas estatales de implementación del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 plantea desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica.

⁴⁰ El art. 1.3 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 no precisa el tipo de personalidad jurídica que debe atribuirse a las AECT por tratarse esta de una cuestión enteramente dependiente de la articulación del problema en los ordenamientos nacionales —piénsese en los sistemas normativos que no conocen una separación neta entre el Derecho público y el privado en materia de contratación—. En nuestro sistema, en la actualidad, es el art. 2 del Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, el que atribuye personalidad jurídico-pública a las AECT.

⁴¹ En concreto, pueden participar en las AECT los Estados miembros, las autoridades regionales y locales de los mismos, las empresas públicas a los efectos del art. 4.2 de la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, los organismos de Derecho público a los efectos del art. 2.1.4) de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública, las empresas a las que se confíen actividades de servicios de interés económico general de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable, y las autoridades nacionales, regionales o locales y organismos o empresas equivalentes a los nacional referidos de terceros países, con sujeción a determinadas condiciones, de acuerdo con lo previsto en los arts. 3 y 3 bis del Reglamento (CE) núm. 1082/2006. Sobre el ámbito subjetivo de aplicación del Reglamento habrá de volverse de inmediato.

relaciones de vecindad, puesto que el concepto de «cooperación territorial» empleado por la norma es inclusivo de las formas de cooperación transfronteriza, transnacional —entre autoridades nacionales, regionales y locales— e interregional —entre entidades territoriales infraestatales—, lo que, ello resulta evidente, ha significado en nuestro país la inmediata superación del insatisfactorio *status quaestionis* consecuencia de la falta de firma y ratificación de los Protocolos al Convenio-Marco de 1980. Interesa, a este respecto, especialmente subrayar que el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 se erige en fundamento autónomo de la capacidad de las entidades locales de desarrollar esta forma específica de acción exterior —participación en una AECT—, sin que dicha consideración pueda verse en ningún caso relativizada por la naturaleza «híbrida» de la disposición comunitaria: el hecho de que el Reglamento (CE) núm. 1082/2006, como venimos de señalar, imponga la adopción, por parte de los Estados miembros, de las medidas necesarias para garantizar su plena efectividad (art. 16), exigencia que ha motivado la afirmación de su proximidad material a la Directiva como fuente del Derecho de la Unión⁴², no le priva de aquel carácter, toda vez que dicho deber de implementación no se prevé a los efectos de complementar o de dotar de eficacia al derecho que el mismo reconoce, que posee efecto directo⁴³, sino, antes bien, con el objeto esencial de desarrollar sus previsiones en términos procedimentales, como de hecho el propio art. 16 precisa. Dicha labor ha sido llevada a cabo, en nuestro ordenamiento jurídico, tras la reforma de 2013, por el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero.

Un aspecto que, salvo inadvertencia por nuestra parte, ha sido tratado de forma tan solo tangencial por la doctrina española es el relativo a la (in)suficiencia de la base jurídica de la norma. La referencia contenida en el primer considerando del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 en este sentido al art. 159, párrafo 3.º, del TCE, debe entenderse hoy hecha al art. 175, párrafo 3.º, del TFUE, precepto que admite la adopción por parte de Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de acciones específicas al margen de los fondos europeos con el objetivo de profundizar en la cohesión económica, social y territorial de la Unión. La ausencia original de mención de la cohesión territorial en el Derecho primario⁴⁴ comportaría una cierta debilidad del título competencial invocado por el legislador europeo, lo que, a juicio de alguno de nuestros autores, habría motivado la destacada prudencia con que el mismo habría abordado la disciplina de la AECT⁴⁵.

⁴² En este sentido, entre otros, N. LEVRAT *et al.*, *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial - AECT*, *op. cit.*, p. 80; A. EMBID IRUJO y C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial*, *op. cit.*, pp. 75 y ss.; así como H. P. AUST, *Das Recht der globalen Stadt*, *op. cit.*, p. 242, y la bibliografía allí citada.

⁴³ Cfr. al respecto, entre otros, N. LEVRAT *et al.*, *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial - AECT*, *op. cit.*, pp. 148 y ss.; y E. J. MARTÍNEZ PÉREZ, «El derecho de las entidades locales españolas a participar en organismos de cooperación transfronteriza», *op. cit.*, p. 246.

⁴⁴ Ténganse en cuenta las diferencias de redacción de los arts. 158 TCE, párrafo 1.º, y 174 TFUE, párrafo 1.º, a las que habremos de referirnos inmediatamente.

⁴⁵ Cfr. Í. SANZ RUBIALES, «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *op. cit.*, p. 676.

La cuestión ha sido estudiada con especial detenimiento por la doctrina alemana. La reciente exposición de AUST da cuenta de las principales tachas de invalidez formuladas al Reglamento (CE) núm. 1082/2006 desde la perspectiva competencial en aquel contexto científico⁴⁶: en tanto que las AECT pueden asumir funciones en relación con la «ejecución de programas [...] [o] de operaciones que reciben apoyo de la Unión a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión» (art. 7.3, párr. 2.º), se argumentaba, la disposición pretendería incidir sobre la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros más allá de lo admitido por el Derecho originario, al convertir a las entidades territoriales en destinatarias inmediatas del deber de proceder a la implementación de la normativa de la Unión.

El profesor AUST opone, sin embargo, sólidas razones a tal visión del problema. En primer lugar, no parece que la atribución directa de un determinado estatuto en el ámbito de la cooperación territorial a favor de las entidades locales por parte del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 pueda ser considerada tan revolucionaria como pretenden los autores que se oponen a la validez del mismo en términos competenciales. En este sentido, como convincentemente señala el autor, el hecho de que una norma comunitaria se dirija a las entidades territoriales de los Estados miembros no comporta cambio de paradigma alguno, máxime si se tiene en cuenta que el ya tradicional debate doctrinal relativo a la influencia de aquel ordenamiento sobre el principio de autonomía local pone de manifiesto la consideración de aquellas como sujetos de Derecho de la Unión⁴⁷. La preferencia por la ejecución indirecta de las disposiciones de este sistema normativo también debe ser relativizada, pues la que otrora pudiera ser considerada competencia cuasi plena de los Estados miembros en la aplicación administrativa del mismo ha dejado de ser en buena medida tal a partir de la consolidación de la denominada Unión administrativa europea⁴⁸. En último término —y esto entronca con la peculiaridad, que destacábamos *supra*⁴⁹, de las fuentes supranacionales de regulación de la acción exterior local—, la constitución de una AECT no representa, en sentido estricto, una operación de ejecución del Derecho de la Unión⁵⁰. El art. 175 TFUE, párrafo 3.º, no es, en fin, unívoco en términos de prohibición ni de atribución de competencia a las instituciones europeas para la adopción del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, pero la praxis evidencia que los Estados miembros no solo no parecen oponer reparos a la validez del mismo desde esta perspectiva, sino que incluso lo consideran como una piedra basilar de las políticas de cohesión territorial⁵¹. A mayor abundamiento, en nuestra opinión, debe tenerse en cuenta que, como ya hemos señalado, con anterioridad a la adopción del Tratado de Lisboa, el art. 158 TCE, párrafo 1.º, se refería tan solo a las vertientes económica y social de la cohesión, mientras que, en la actualidad, el art. 174 TFUE, párrafo 1.º,

⁴⁶ Vid. H. P. AUST, *Das Recht der globalen Stadt*, op. cit., pp. 235-236, y la bibliografía allí citada.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 236-237.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 237.

⁴⁹ Cfr. el inicio del apartado II del presente trabajo.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 238.

⁵¹ *Ibid.*, p. 239.

menciona igualmente el fin de la cohesión territorial, lo que, en relación con el problema que nos ocupa, podría ser leído en clave de confirmación de la validez competencial del Reglamento (CE) núm. 1082/2006.

De otra parte, la cuestión de los sujetos cuya participación en las AECT admite el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 presenta, asimismo, una destacada relevancia. En el proceso que dio lugar a la consolidación de una interpretación aperturista de los títulos competenciales estatales en materia de «relaciones internacionales» que los diversos ordenamientos constitucionales prevén, fue habitual la consideración de que los mismos excluían todo tipo de contacto entre entidades infraestatales —regionales o locales— y Estados extranjeros, con independencia de que los subsiguientes acuerdos quedaran o no sometidos al Derecho internacional público. Hemos defendido en otro lugar la incorrección de dicha lectura, habida cuenta, de una parte, de que nuestro Tribunal Constitucional entiende comprendidas en el art. 149.1.3.^a CE tan solo las actuaciones incardinadas en el Derecho de gentes y, de otra, del desarrollo, en la praxis transnacional, de actividades desconectadas del mismo también por parte de entidades a las que se reconoce subjetividad en aquel contexto. Por ese motivo, concluíamos en nuestro análisis la corrección de la admisión en el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 de la participación simultánea en las AECT de Estados y otras entidades de Derecho público nacional dotadas de un estatuto autónomo con respecto a las Administraciones centrales⁵², visión, preciso es subrayarlo, en la que se basa el fenómeno de la gobernanza multinivel, cuyo avance las posturas más centralistas no han podido contener.

Al margen de este problema, la reforma de 2013 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 ha afectado desde otras perspectivas a las categorías de sujetos que pueden intervenir en una AECT. Dejando a un lado la ampliación a las empresas públicas a los efectos de las Directivas de contratación y a las «empresas a las que se confíen actividades de servicios de interés económico general de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable», la modificación de 2013 ha servido para superar las iniciales restricciones que afectaban a las entidades de terceros países y de países o territorios de ultramar. El considerando 16 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, en su versión original, afirmaba que la regulación de la intervención en las AECT de entidades de terceros países no encontraba en la base jurídica de la disposición título competencial suficiente, razón por la cual el mismo se abstenía de disciplinarla, sin perjuicio de que dicha participación hubiera de entenderse admisible en los supuestos en que «así lo permit[ier]an la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros». En consonancia con ello, el originario art. 3.2 del Reglamento exigía que las AECT se constituyeran con participación de entidades de al menos dos Estados miembros, guardando silencio sobre la posible intervención de sujetos pertenecientes a terceros países o a países o territorios de ultramar.

⁵² Vid. *La acción exterior local. Bases constitucionales*, op. cit., p. 307.

Las cosas cambiarían, como hemos adelantado, con la reforma introducida por el Reglamento (UE) núm. 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre. El actual art. 3 bis admite, cumplidas ciertas condiciones, la participación de entidades pertenecientes a terceros países o a países o territorios de ultramar. Las posibilidades son varias, y el precepto permite, así, la constitución de AECT con participación de entidades *de un único Estado miembro «y de uno o varios terceros países, vecinos de ese Estado miembro incluidas sus regiones ultraperiféricas, en caso de que dicho Estado miembro de que se trate considere que tal AECT es coherente con el alcance de su cooperación territorial en el contexto de la cooperación transfronteriza o transnacional o de las relaciones bilaterales con los terceros países de que se trate»* (apdo. 2, cursiva añadida); *de al menos dos Estados miembros, «incluidas sus regiones ultraperiféricas, y de uno o varios PTU, con o sin miembros procedentes de uno o varios terceros países»* (apdo. 4, cursiva añadida); y *«de un único Estado miembro, incluidas sus regiones ultraperiféricas, y de uno o varios PTU, con o sin miembros procedentes de uno o varios terceros países»* (apdo. 5, cursiva añadida); en ningún caso será posible, en fin, la constitución de una AECT con participación exclusiva de «miembros procedentes de un Estado miembro y de uno o varios PTU relacionados con el mismo Estado miembro» (apdo. 6). Se trata, en todo caso, de una ampliación de la composición de las AECT que viene acompañada de cautelas oportunas. De esta manera, en primer lugar, en el caso de que se dé la participación de entidades de terceros países, el Estado miembro en que vaya a tener su domicilio la AECT deberá asegurarse de que se cumplen los requisitos del art. 3 bis y de que el tercer país admite la participación de sus miembros en la AECT de conformidad con condiciones y procedimientos equivalentes a los establecidos en el propio Reglamento (CE) núm. 1082/2006 o con un acuerdo celebrado entre al menos un Estado miembro conforme a cuyo Derecho está establecido un futuro miembro y aquel (art. 4.3 bis). En segundo lugar, si participa un miembro de un país o territorio de ultramar, al Estado miembro al que este se encuentre vinculado corresponderá inspeccionar el cumplimiento de las condiciones previstas en el art. 3 bis, y, bien aprobar la participación de aquel de conformidad con el art. 4.3 bis, bien confirmar al Estado miembro en que la AECT vaya a tener su domicilio social que las autoridades competentes del país o territorio de ultramar han aprobado la participación del futuro miembro conforme a condiciones y procedimientos equivalentes a los establecidos en el propio Reglamento (CE) núm. 1082/2006 (art. 4 bis).

El problema de las funciones que pueden asumir las AECT es particularmente delicado. Dadas las limitaciones de la base jurídica del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, en su art. 1.2 el mismo dispone que la AECT habrá de tener como objetivo el facilitar y fomentar la cooperación territorial entre sus miembros, «con el fin de reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión». La atribución de funciones a la AECT se llevará a cabo a través del procedimiento de constitución, definido en sus líneas esenciales en el art. 4 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 y desarrollado en el Derecho español en los arts. 4 a 7 del Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, y la precisión de las mismas deberá hacerse constar en el correspondiente convenio, que deberá asimismo

incorporar los extremos enumerados en el art. 8.2 de la disposición comunitaria [art. 7.1 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006].

Pese a la amplitud de los términos con que el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 define los objetivos que habrán de perseguir las AECT, es claro que el citado art. 1.2 incorpora una disposición de vocación restrictiva, por cuanto toda definición normativa de aquellos resulta por sí misma limitativa. Lo anterior resulta aún más evidente si se considera la dicción original del art. 7.4, de acuerdo con el cual «las funciones asignadas a la AECT por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior». La doctrina especializada alertó, en el momento en que se adoptó el Reglamento (CE) núm. 1082/2006, de que una lectura extensiva del precepto referido, y particularmente del inciso «competencias atribuidas por el Derecho público», terminaría por bloquear, en buena medida, la cooperación territorial que aquel pretendía promover. Incluidas en el art. 7.4 habrían de considerarse tan solo las potestades administrativas que comportan un ejercicio unilateral de autoridad (reglamentaria, expropiatoria, etc.), en modo alguno las de tipo prestacional, que podrían incorporarse, efectivamente, al en otro caso excesivamente limitado «arsenal» de facultades de las AECT; una comprensión diferente del problema conduciría al absurdo de la atribución de personalidad jurídico-pública —al menos en nuestro Derecho— a una categoría de entidades carentes de cualesquiera potestades de dicha naturaleza⁵³. La conclusión anterior comportaría, en todo caso, la posibilidad de que la actividad de las mismas incidiera, cuando menos de forma mediata, sobre la posición del individuo que entra en relación con las mismas⁵⁴.

Sin perjuicio de su acomodación a la razón de ser del propio Reglamento por vía interpretativa, el art. 7.4 se ha visto igualmente afectado por la reforma de 2013, lo que se ha traducido en la adición al mismo de un segundo párrafo, que establece que, «no obstante, de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable, la asamblea de una AECT [...] podrá definir los términos y las condiciones de utilización de un elemento de una infraestructura que gestione la AECT, o los términos y las condiciones con arreglo a los cuales se presta un servicio de interés económico general, incluidas las tarifas y los honorarios que deben pagar los usuarios». La reforma confirmaría, ello resulta evidente, la interpretación propuesta por la doctrina.

Un último aspecto resulta esencial en relación con el análisis del Reglamento (CE) núm. 1082/2006: se trata del relativo a las potestades de control que la

⁵³ En este sentido, Í. SANZ RUBIALES, «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *op. cit.*, pp. 696 y ss. En la explicación del problema, el autor traza un paralelismo, a nuestro juicio acertado, con la diferenciación de las entidades territoriales frente a las no territoriales y con la caracterización de estas últimas como sujetos de Derecho público de fines especiales y, por ese motivo, titulares tan solo de concretas potestades administrativas (p. 702).

⁵⁴ Cfr. especialmente H. P. AUST, *Das Recht der globalen Stadt*, *op. cit.*, p. 244, y la bibliografía allí citada.

disposición comunitaria atribuye a las autoridades estatales. Las mismas han sido, ciertamente, objeto de profuso tratamiento por parte de la doctrina española; de su (dis)conformidad con nuestro marco jurídico-constitucional nos hemos ocupado en detalle en otro lugar⁵⁵. Sin embargo, la postura que allí sostuvimos es, en diversos aspectos, diferente a la adoptada por nuestros autores, razón por la cual consideramos necesario efectuar una breve referencia a la misma en orden a completar la presente exposición.

El Reglamento (CE) núm. 1082/2006 incorpora tres formas esenciales de control de las AECT por parte de los Estados miembros en cada caso afectados. En primer lugar, se atribuye a los mismos la posibilidad de desarrollo de un control preventivo de la participación de sus entidades en una AECT, consistente en la potestad de autorización de la misma, que tan solo podrá ser denegada en los supuestos en que: *i*) la participación o el convenio de la AECT vulneren el propio Reglamento (CE) 1082/1006, la normativa de la Unión en relación con los actos y actividades de la AECT o las disposiciones de Derecho interno relativas a los poderes y competencias del futuro miembro; *ii*) dicha participación «no est[é] justificada por razones de interés público o de orden público de[l] Estado miembro [correspondiente]», o *iii*) «los estatutos [de la AECT] no s[ea]n coherentes con el convenio» [art. 4.3 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006]. En segundo lugar, las autoridades nacionales se encuentran asimismo habilitadas para el desarrollo de dos formas de control sucesivo de la AECT. Los Estados miembros podrán, así, en los casos en que la actividad de la misma se revele contraria a las disposiciones de Derecho interno en materia de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o contravenga el interés público, «prohibir esa actividad en su territorio o solicitar a los miembros que se hayan asociado en virtud de su legislación que se retiren de la AECT», medidas que, se precisa, no podrán constituir «un medio de restricción arbitraria o encubierta a la cooperación territorial entre los miembros de la AECT» y que deberán ser en todo caso susceptibles de control jurisdiccional [art. 13 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006]. La correspondiente autoridad judicial o administrativa del Estado miembro en que tenga su sede la AECT podrá, en fin, al margen de las causas de disolución previstas en el convenio, comunicándolo a los Estados miembros interesados, ordenar la disolución de la misma cuando estime que su actividad ha dejado de adecuarse a los objetivos o al ámbito de funciones y competencias establecidos en el propio Reglamento, previo otorgamiento de un plazo de regularización a la AECT [art. 14 del Reglamento (CE) núm. 1082/2006]. El Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, ha incorporado estas previsiones a nuestro ordenamiento, precisando que la potestad de disolución extraordinaria de las AECT sitas en territorio español corresponderá al Consejo de Ministros (art. 13.2).

Son varios los problemas que, desde la perspectiva constitucional española, plantea este complejo esquema de mecanismos de control de las AECT si se considera que los

⁵⁵ *La acción exterior local. Bases constitucionales, op. cit.*, pp. 311 y ss.

mismos comportan el desarrollo de fiscalizaciones de naturaleza administrativa en algunos casos extraordinariamente incisivas sobre la actividad de las entidades locales. Al respecto, deben tenerse en cuenta las exigencias materiales (prohibición de la previsión de controles administrativos de legalidad genéricos e indeterminados o de oportunidad, en este último caso, con excepción de los supuestos de existencia de un fundamento constitucional específico) y formales (necesaria introducción por norma con rango de ley) a las que nos hemos referido *supra*, en el apartado anterior del presente trabajo, al hilo del estudio del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto. Su aplicación en relación con los mecanismos de control establecidos en el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 e incorporados por el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, conduce a conclusiones dispares, toda vez que el catálogo de instrumentos es, como la exposición previa pone de manifiesto, extraordinariamente variopinto.

Por lo que hace, en primer lugar, a la potestad estatal de autorización de la participación en una AECT, hemos de comenzar por el parámetro que se ha revelado más controvertido, que no es otro que el definido a partir del empleo de las nociones de «interés público» y «orden público». La utilización de un grupo de conceptos jurídicos ciertamente próximos a los mencionados (seguridad, sanidad y moralidad públicas) en la regulación de las potestades de solicitud de retirada de una AECT o de prohibición de la actividad de la misma en el propio territorio obliga al tratamiento conjunto de ambos mecanismos en el presente análisis. Al respecto, debe tenerse en cuenta que los mencionados son conceptos jurídicos indeterminados, no definitorios, consiguientemente, de una potestad de control de la oportunidad de la participación local en una AECT o de la actividad de la misma. Por tanto, en nuestra opinión, el debate suscitado en torno a la cuestión en nuestra doctrina, que unas veces ha defendido la consideración de estos como controles de oportunidad⁵⁶ y en otras ha negado dicha caracterización sobre la base del deber de motivación de la denegación de la autorización⁵⁷, no se ha planteado en sus justos términos: los referidos son instrumentos de control de estricta legalidad, por cuanto la interpretación de los conceptos jurídicos empleados por el legislador comunitario permitirá, caso por caso, dilucidar si nos encontramos ante una participación o una actividad conforme o contraria a los parámetros que el mismo introduce, sin que la imposición de un deber de motivación deba ser considerada como excluyente de la hipotética discrecionalidad de la decisión estatal, dado que, precisamente, el ejercicio de las potestades discrecionales exige la incorporación de una justificación en el acto administrativo correspondiente de conformidad con lo establecido en el art. 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁵⁶ En este sentido, Í. SANZ RUBIALES, «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *op. cit.*, pp. 691 y ss.; E. J. MARTÍNEZ PÉREZ, «El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza», *op. cit.*, p. 255.

⁵⁷ Así matiza su postura E. J. MARTÍNEZ PÉREZ, «El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza», *op. cit.*, pp. 256-257.

Lo anterior no significa, en todo caso, que los mecanismos de control referidos deban ser automáticamente considerados como constitucionalmente legítimos. Se impone, al respecto, una importante matización: los parámetros de los controles preventivo —referido a la participación de las entidades locales en una AEET— y sucesivo —relativo a la actividad de esta— son, en algunos casos, incontrovertiblemente genéricos e indeterminados: no solo nos referimos a los basados en las nociones de «interés público» y «orden público», sino también a la remisión a tal efecto al entero bloque normativo de la Unión aplicable a la actuación de la AEET. El canon referido es, consiguientemente, contrario a la Constitución cuando pretende utilizarse para denegar la autorización de participación en una AEET o cuando sirve para la prohibición en territorio español de la actividad de la misma. De otra parte, la supervisión administrativa de la conformidad de los estatutos al convenio de la AEET por parte de las autoridades estatales no busca la defensa del ámbito competencial exclusivo de las instancias centrales, y debe ser, por este motivo, considerada, asimismo, como inconstitucional. No cabe decir lo mismo de la potestad, reconocida a los Estados miembros, de solicitar la retirada de sus miembros de una AEET cuando la actividad de la misma resulte contraria a los parámetros referidos: en este caso se trata de una medida en absoluto lesiva de la autonomía local y que encuentra además reflejo en el art. 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por lo que hace, de otra parte, a la atribución al Consejo de Ministros de la facultad de acordar la disolución de las AEET cuyo domicilio social se encuentre en España en los supuestos en que las mismas incumplan los objetivos o el marco de funciones y competencias previsto en el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 (art. 13.2 del Real Decreto 23/2015), nos encontramos, en primer lugar, ante una previsión que desconoce el contexto en el que se inserta⁵⁸, toda vez que la disolución de personas jurídico-públicas que no posean la condición de entidades integrantes del sector público institucional del Estado no es prerrogativa de las autoridades centrales [art. 96.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, interpretado *sensu contrario*]. Al margen del carácter lesivo de la autonomía local del mecanismo de control referido —claro está, en los supuestos de participación de entidades locales en la AEET disuelta—, la previsión del mismo en una norma de rango reglamentario —nótese que la disposición comunitaria no especifica si la potestad de disolución habrá de atribuirse a las autoridades judicial o administrativa— comporta una vulneración de la reserva de ley que impone el art. 8.1 CEAL para la determinación de los instrumentos de fiscalización administrativa de la actuación local. Por estos motivos, el art. 13.2 del Real Decreto 23/2015 debe ser considerado igualmente inválido.

¿Perjudican las anteriores conclusiones la plena efectividad del Reglamento (CE) núm. 1082/2006? ¿Comportan las mismas un pronunciamiento indirecto sobre la vali-

⁵⁸ Lo subrayaban, con referencia al Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptaron las medidas necesarias para dar plena efectividad a la versión inicial del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, A. EMBID IRUJO y C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, op. cit., pp. 248-249.

dez de una norma de Derecho de la Unión Europea mediante el empleo de cánones del ordenamiento jurídico-constitucional nacional? No es, en nuestra opinión, así: objetivo esencial de la regulación europea de las AECT es promover un instrumento específico de cooperación territorial multinivel, no imponer concretos mecanismos de fiscalización administrativa de la acción exterior desarrollada por las entidades territoriales de los respectivos Estados miembros. Si, en el contexto de un concreto ordenamiento nacional, como es el español, no es jurídicamente admisible alguna de las formas de control previstas en el Reglamento (CE) núm. 1082/2006, ello no perjudica —antes al contrario— la efectividad del derecho de las entidades infraestatales a participar en una AECT. De otra parte, debe tenerse presente que el art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea impone a las instituciones comunitarias el deber de respeto de las identidades constitucionales de los Estados miembros, incluidas las manifestaciones relativas a la autonomía regional y local, por lo que no podría pretenderse que la regulación de un instrumento de cooperación territorial sirviera para imponer un paradigma sobre el principio de autonomía más restrictivo que el vigente en los respectivos ordenamientos. Por este motivo, las consideraciones anteriores no pueden reputarse en ningún caso desconocedoras de la consolidada doctrina *Foto-Frost* del Tribunal de Justicia ni, en general, de los principios que inspiran el sistema de relaciones entre los ordenamientos europeo y nacional.

El marco normativo aplicable a las AECT ha sido preferido por las entidades territoriales españolas —autonómicas y locales— para el desarrollo de su acción exterior de naturaleza cooperativa⁵⁹. La primacía del Derecho de la Unión Europea sobre los ordenamientos nacionales y, sobre todo, los obstáculos que había encontrado el acervo jurídico del Consejo de Europa en nuestro país han traído consigo un desplazamiento de este último por parte del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 que ciertamente no puede sorprender⁶⁰. Problemático en algunos de sus aspectos, el mismo se ha visto perfeccionado por obra de la reforma introducida por el Reglamento (UE) núm. 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre. La interpretación constitucionalmente conforme de sus disposiciones y del Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, adoptado para procurar la plena eficacia de la reforma en nuestro ordenamiento, en los

⁵⁹ Lo subraya E. J. MARTÍNEZ PÉREZ, «La renovación de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 34, 2014, pp. 1-34 (pp. 31-32), con referencia a la modalidad transfronteriza de actuación concertada, que es, claro está, la única en la que se da una auténtica concurrencia entre los diversos acervos normativos en nuestro país. Un reciente repaso de las AECT constituidas con participación local española puede consultarse en E. CARBONELL PORRAS, «Cooperación transfronteriza y entidades locales», *op. cit.*, pp. 725 y ss.

⁶⁰ Ello pese a que, como con muy buen tino subrayó la doctrina en el momento de la adopción del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, el mismo no pretendiera, de acuerdo con lo afirmado en su considerando 5, sustituir o soslayar la aplicación del complejo normativo proveniente del Consejo de Europa; sin embargo, particularmente la superación de la exclusiva admisión de la modalidad transfronteriza de cooperación ha traído consigo dicho efecto, como vaticinó entre nosotros S. BELTRÁN GARCÍA, «Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT): un instrumento *sui generis*», en D. CANALS I AMETLLER y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008, pp. 87-110 (pp. 108-109).

términos propuestos en estas páginas, arroja un saldo muy favorable a la efectividad del derecho de participación en una AECT reconocido a favor de nuestras entidades locales, que, desde la adopción misma del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, se cuentan entre las más activas de Europa en la puesta en marcha de iniciativas de cooperación territorial a su amparo⁶¹. Dicho estado de cosas fuerza a una nueva lectura del marco constitucional español, de cuya apertura, a juzgar por el tratamiento doctrinal de la cuestión, han resultado en primer término, e incluso casi privativamente, beneficiarias las Comunidades Autónomas.

IV. CONCLUSIONES

Con la exposición previa hemos tratado de poner de manifiesto las principales dificultades a las que se enfrenta el intérprete del marco normativo de origen europeo vigente en nuestro país en materia de acción exterior local. Las consecuencias restrictivas, desde la perspectiva de las entidades locales, de la «esquizofrenia» de nuestras autoridades centrales, que se mostraron reacias a apoyar en términos inequívocos el complejo normativo proveniente del Consejo de Europa, han terminado por resultar arrumbadas por la intervención de las instituciones de la Unión Europea. La reclamación doctrinal de una uniformización de la disciplina del fenómeno, solo parcialmente atendida, ha servido para superar, en concreto, la limitación a las relaciones de vecindad de la capacidad de actuación concertada externa que los Tratados de Bayona (1995) y de Valencia (2002), adoptados respectivamente con los Estados francés y portugués, reconocieron a favor de nuestras entidades territoriales, toda vez que el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 proporciona un instrumento facilitador de una cooperación que rebasa el espacio estrictamente fronterizo. La reforma de este último en 2013 ha permitido, en fin, dar solución a algunas de las incógnitas planteadas por la regulación inicial de la cuestión, definitivamente orientada en la dirección marcada a las entidades locales con el inestimable auxilio de la doctrina especializada. En extrema síntesis, el marco jurídico estudiado representa un extraordinario ejemplo de las especificidades del Derecho de la Unión Europea en el contexto normativo internacional.

Deviene imprescindible, (no solo) por influjo directo del acervo jurídico objeto de estudio en estas páginas, la incorporación de la realidad de la acción exterior local a la interpretación de nuestro marco jurídico-constitucional. La lectura aperturista del art. 149.1.3.^a CE no se impone con el objeto exclusivo de garantizar la capacidad de actuación externa de las Comunidades Autónomas, pues también las entidades locales pueden desarrollar iniciativas de este tipo como una forma de ejercicio legítimo —si bien sujeto a importantes límites, deducibles igualmente a partir del precepto constitucional citado— de sus competencias propias. El fenómeno, poseedor de una rica

⁶¹ Así lo destacaba J. D. JANER TORRENS, «La participación de los entes regionales y locales españoles en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial», *op. cit.*, p. 118.

tradición en nuestro continente, está viéndose en los últimos tiempos fuertemente impulsado por las dinámicas resultantes de la globalización. Por estos motivos, la tentación (re)centralizadora, tan en boga en determinados contextos como respuesta a otro tipo de retos jurídico-políticos a los que se enfrentan nuestros poderes públicos —piénsese, particularmente, en la crisis catalana—, no parece, sin embargo, compatible con la filosofía inspiradora de una forma de actividad administrativa que en modo alguno parece dispuesta a retraerse.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AUST, H. P.: *Das Recht der globalen Stadt. Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017.
- BELTRÁN GARCÍA, S.: «Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT): un instrumento *sui generis*», en D. CANALS I AMETLLER y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008, pp. 87-110.
- BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, M.: «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, núm. 243, 1993, pp. 293-417.
- BEYERLIN, U.: «Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa. Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, núm. 40, 1980, pp. 573-599.
- «Transfrontier Cooperation between Local or Regional Authorities», en VV.AA., *Encyclopedia of Public International Law*, t. IV: *Quirin, ex parte lo Zones of Peace*, North-Holland Elsevier, Amsterdam, 2000, pp. 904-913.
- CALAMIA, A. M.: «Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980», *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1981, pp. 878-895.
- CARBONELL PORRAS, E.: «Cooperación transfronteriza y entidades locales», en J. C. LAGUNA DE PAZ, Í. SANZ RUBIALES e I. DE LOS MOZOS TOUYA (coords.), *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, t. I: *El ser de la Administración Pública*, Reus, Madrid, 2017, pp. 711-728.
- CONDORELLI, L., y SALERNO, F.: «Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, pp. 381-423.
- DE ALBIOL, G.: «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 10-2, 1983, pp. 455-473.
- DECAUX, E.: «La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *Revue Générale de Droit International Public*, 1984, pp. 557-620.
- DÍAZ GONZÁLEZ, G. M.: *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Iustel, Madrid, 2019.
- EMBID IRUJO, A., y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: «El Tratado de Bayona de 10 de mayo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 49-2, 1997, pp. 9-28.

- «Fundamento y marco normativo de la cooperación transfronteriza entre entidades locales», en D. CANALS I AMETLLER y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008, pp. 19-49.
- GONZÁLEZ VEGA, J. A.: «El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 49-2, 1997, pp. 349-355.
- IPSEN, H. P.: «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en E. VON CAEMMERER (Hrsg.), *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1966, pp. 248-265.
- JANER TORRENS: «Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997)», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 50-1, 1998, pp. 360-363.
- «La participación de los entes regionales y locales españoles en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35, 2010, pp. 117-142.
- LEVRAT, N.: «L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe», en Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités regionales ou locales relevant d'États distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 17-36.
- LEVRAT, N., et al.: *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial -AECT*, Comité de las Regiones, Bruselas, 2007.
- LOCATELLI, R.: «La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en oeuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *Pouvoirs*, núm. 19, 1981, pp. 59-66.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E.: «El derecho de las entidades locales a participar en organismos de cooperación transfronteriza», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 1, 2009, pp. 233-261.
- «La renovación de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 34, 2014, pp. 1-34.
- MERCHÁN PUENTES, M.^a J.: «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, pp. 717-740.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», en VV.AA., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564.
- SANZ RUBIALES, Í.: «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 31, 2008, pp. 673-710.
- SEERDEN, R.: «The Public International Law Character of Transfrontier Agreements between Decentralized Authorities», *Leiden Journal of International Law*, núm. 5-2, 1992, pp. 187-213.
- VELASCO CABALLERO: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 11, 2017, pp. 23-40.
- ZUCCA, F.: *The International Relations of Local Authorities. From Institutional Twinning to the Committee of Regions: Fifty Years of European Integration History*, Peter Lang, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien, 2012.