

Esta obra recoge la doctrina más relevante emanada del Tribunal Supremo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde el autor diferencia con habilidad las cuestiones a veces confusas de la detención ilegal frente a la invitación a trasladarse a dependencias policiales para tomar declaración, la reducción y la detención de personas, el interrogatorio, la eventual comisión de torturas y cuándo se tiene por realizado el cumplimiento del deber, cuestionado siempre que surge un conflicto ante la autoridad pública, lo cual desalienta la labor cotidiana de las fuerzas policiales. Asimismo, incluye consultas e instrucciones de la Fiscalía General del Estado que ofrecen algunas pautas ante, por ejemplo, el retorno de menores, especialmente en la frontera con Marruecos.

El autor subraya como conclusión la falta de voluntad del legislador de afrontar este espinoso asunto, que puede acarrear la condena de los agentes encargados de velar por el orden público. Por tanto, todo lo dicho termina siendo muestra de un Estado débil que es incapaz de proteger a sus agentes, huérfanos de una normativa clara que guíe sus actuaciones en el uso de la fuerza con la oportuna seguridad jurídica y bajo los principios del respeto de los derechos fundamentales y la debida proporcionalidad, que eviten la reacción de un cierto «derecho a la resistencia», como los disturbios de Barcelona de los últimos meses nos han mostrado. En consecuencia, el autor subraya la necesidad de crear un derecho administrativo especial de la seguridad que abarque toda la actuación policial: la identificación, el atestado o la denuncia (cuestión que ha estudiado en otra ocasión el autor cuya obra aquí comentamos), el empleo de las armas y defensas reglamentarias y la reacción frente a actuaciones contra la autoridad.

La lectura de esta obra, para terminar, se nos ofrece como una buena oportunidad para abundar en el régimen de protección de los derechos y libertades fundamentales y en esta cuestión huérfana de doctrina clara y concisa, monografía que ha sido galardonada con el Premio de Estudios Jurídicos de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación. Los cuerpos policiales, los operadores jurídicos y los estudiosos del derecho constitucional, del administrativo y del penal no pueden dejar de tener en cuenta este libro.

*Pedro Brufao Curiel*  
Universidad de Extremadura

GUSTAVO MANUEL DÍAZ GONZÁLEZ: *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Madrid, Iustel, 2019, 416 págs.

1. El origen de esta monografía, *La acción exterior local. Bases constitucionales*, se sitúa en la tesis doctoral que defendió Gustavo Díaz González, bajo la dirección del profesor Huergo Lora, en la Universidad de Oviedo con fecha de 19 de noviembre de 2018. La composición del tribunal, que estuvo formado por los profesores Martín Ibler, Francisco Velasco Caballero y Javier García Luengo, ya

deja entrever la seriedad y calidad de la investigación realizada. En este sentido, Díaz González, por aquel entonces doctorando, recibió una sólida formación que comenzó en la Universidad de Bolonia, bajo la dirección del recordado profesor Luciano Vandelli y de la profesora Lucia Serena Rossi, y prosiguió en la Universidad de Constanza, bajo la tutela del profesor Hans C. Röhl, titular de la Cátedra de Derecho Constitucional, Administrativo, Europeo y Comparado de la citada universidad.

2. La monografía está prologada por el profesor Vandelli. El recientemente desaparecido profesor italiano, uno de los puntales en el fuerte lazo de unión entre el derecho administrativo de España e Italia, se caracterizó entre otros aspectos por la atención y dedicación que siempre dispensó no solo a numerosísimos estudiantes del Colegio de España en Bolonia, sino a cualquier profesor español que recababa su ayuda. Yo personalmente, si se me permite la mención, tuve la enorme suerte de que el profesor Vandelli formara parte del tribunal de mi tesis doctoral y disfruté de las muy valiosas y cariñosas aportaciones que hizo a mi trabajo. Gracias, profesor Vandelli.

El prólogo sirve para encuadrar la investigación, argumentando cómo los entes locales, pese a no contar como sujetos de derecho internacional, «han desarrollado una acción dinámica más allá de las fronteras nacionales, trazando y alimentando un vivo avance de nuevas relaciones entre comunidades». Bien a través del hermanamiento entre ciudades, bien a través de otro tipo de colaboraciones, la denominada como *acción exterior local* «reviste interés no solo en las concretas dinámicas de desarrollo de las transformaciones políticas sino desde la perspectiva teórica, al incidir sobre conceptos fundamentales, como el de autonomía con su conexión con el territorio».

3. El trabajo se estructura formalmente en torno a cuatro capítulos, que permiten al lector seguir el análisis del complejo objeto de investigación: la fundamentación y propuesta de cómo ha de articularse jurídicamente la acción exterior por parte de las entidades locales. En este sentido, y tras delimitar el objeto de estudio en el primer capítulo, Díaz González se detiene en el estudio comparado de las soluciones aportadas a la cuestión de la acción exterior local por los sistemas jurídicos alemán, italiano y francés, a los que dedica el segundo capítulo de la obra. Esta panorámica comparada contribuye a facilitar la tarea que acomete el autor en el tercer capítulo para depurar y formular sus tesis en torno al encaje que la acción exterior local tiene en nuestro marco constitucional. Finalmente, el cuarto y último capítulo se dedica a precisar si la normativa de rango inferior, tanto supranacional como interno, se adecúa al ordenamiento constitucional español.

El reto, como pone de manifiesto el autor al inicio de la obra, no es menor, con la dificultad adicional de tratar de desarrollar un estudio en clave jurídica de una fenomenología apenas regulada. En efecto, la acción exterior local se caracteriza por ser una forma de actuación administrativa esencialmente ajurídica, al tratarse tradicionalmente de una actuación convencional carente de efectos jurídicos específicos.

Esto no quiere decir que se hable de un fenómeno nuevo, por cuanto, como aclara el autor, conoció ya desarrollos en el período de entreguerras que se incrementaron tras la Segunda Guerra Mundial, a través de instrumentos tales como el hermanamiento entre entes locales. Esto constituyó un importante mecanismo para difundir las bondades del proceso de integración europeo, contribuyendo así al acercamiento entre las poblaciones de los Estados europeos, y ayudó a su vez a integrar constitucionalmente la citada acción exterior local en aquellos Estados en los que se empezaba a practicar, normalizando así los instrumentos de relación entre los entes locales. Su abundancia, sin embargo, no ha sido seguida de una precisa cobertura jurídica, que queda por determinar.

En fin, como se ve, una cuestión compleja y poco tratada, de manera que, aunque el análisis que se plantea constituye, como decimos, un reto, la tarea es plenamente asumible una vez comprobada la metodología seguida por el autor y conocidos los sólidos aperos de los que dispone.

4. Tras el planteamiento del argumento en los términos reseñados, el análisis de derecho comparado se efectúa seleccionando a tal efecto tres ordenamientos —alemán, francés e italiano—, como paradigmas de tres caminos diferentes al regular o disciplinar la acción exterior local.

Así, en Alemania, en ausencia de normas que regulen el fenómeno que nos ocupa, se han formulado los límites a la citada actuación por medio de un acervo jurisprudencial sólido. El mismo parte, fundamentalmente, de la resolución de asuntos relativos a la toma de postura de diversos municipios en relación con la política exterior federal en materia de defensa y armamento nuclear, y ha dado lugar a una interpretación del marco constitucional donde el encaje de tales actividades sea posible sin violentarlo. Esto se ha hecho con éxito, como prueba la disminución progresiva de la litigiosidad en la materia.

En cambio, en Francia la situación es muy diferente, por cuanto, por un lado, la actuación local con proyección internacional está exhaustivamente regulada —actualmente en el *Code général des collectivités territoriales*— y, por otro, la jurisdicción contencioso-administrativa está ejerciendo un papel activo, y de cierta mediación entre el ámbito local y las autoridades centrales en el contexto de las iniciativas locales internacionales de carácter humanitario. En este sentido, se ha admitido que las entidades locales pueden llevar a cabo iniciativas dotadas de proyección internacional, bien sobre la base de un convenio de cooperación descentralizada en el marco de sus competencias, o bien, a falta del mismo, para la adopción de medidas urgentes de ayuda internacional o para la satisfacción de un interés de la propia comunidad local.

Por último, se analiza también el caso de Italia, donde el fenómeno, a diferencia de los casos alemán y francés, apenas ha sido tratado por parte de la jurisprudencia y de la doctrina, y solo de manera tímida y restrictiva por parte de la autoridad con potestad reguladora. En este sentido, desde que el Decreto del presidente de la República 616/1977 reconociera la posibilidad de que las regiones desarrollaran, por un lado, actividades en el exterior en relación con materias

de competencia regional —las conocidas como «actividades promocionales en el exterior»—, y por otro, actividades relacionadas con el estudio e información u orientadas a favorecer el progreso económico —denominadas como «actividades de mero relieve internacional»—, se mantuvo un planteamiento más bien restrictivo por cuanto aquellas se sometían a diversos mecanismos de control y autorización. No obstante, en virtud de la Ley de revisión constitucional 3/2001, de 18 de octubre, se aprobó una modificación de la articulación territorial del Estado italiano de amplio alcance y en lo que a la acción exterior de las regiones respecta, se consagró la potestad de concertación de las regiones con Estados y entes territoriales de derecho extranjero. Esta pretendida ampliación fue más bien una mera ficción, por cuanto la Ley 131/2003, de 5 de junio (conocida comúnmente como la Loggia), que sirvió para implementar la citada revisión constitucional, adoptó una comprensión fuertemente restrictiva de las posibilidades abiertas por aquella, pero cuya validez fue confirmada por la *Corte Costituzionale* en su Sentencia 238/2004. Por último, y en relación con el escasísimo ámbito jurisprudencial, el autor destaca la Sentencia del Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*), de 28 de julio de 2008, en virtud de la cual se restringe aún más las posibilidades de actuación exterior local, por cuanto se asume en la citada sentencia una visión calificada por el autor de «negacionista» de la interpretación asumida por el legislador de 2003 en relación con el marco precedente a su intervención y con el alcance de las implicaciones de la reforma constitucional de 2001 desde la perspectiva de las entidades locales.

5. Ofrecido el análisis de la panorámica comparada respecto de la acción exterior local, el autor procede a continuación a abordar el estudio de la misma desde una perspectiva constitucional y con un doble objetivo en mente: analizar la admisibilidad jurídico-constitucional del fenómeno y precisar los límites aplicables a las actuaciones de las entidades locales dotadas de proyección exterior.

De este modo, en primer lugar, el autor, en aras de la defensa jurídico-constitucional del fenómeno de la acción exterior local, supera solventemente el escollo que representa el art. 149.1.3 CE, analizando para ello diversa jurisprudencia constitucional (desde la STC 153/1989, de 5 de octubre, la STC 156/1994, de 26 de mayo, o hasta la más reciente STC 85/2016, de 28 de abril) y fundamentando cómo la atribución de una competencia exclusiva al Estado en materia de relaciones internacionales no impide el reconocimiento a favor de las entidades locales de la posibilidad de llevar a cabo actuaciones en el ámbito exterior. Por otro lado, pone el foco de su atención en el principio de autonomía, y, concretamente, en dos de sus vertientes principales, el principio de territorialidad y el concepto de interés local. Caracterizado el territorio, en clave subjetiva, no solo como el espacio físico en el que el municipio ejerce sus competencias, sino comprendiendo este también el deber de dar satisfacción a las necesidades y aspiraciones de su población, se permite comprender cómo el citado deber podría ser caracterizado como medida de la extensión de la autonomía constitucionalmente garantizada a favor de las entidades locales. Es por esto por lo que, como muy bien precisa Díaz

González, la habilidad para el desarrollo de actividades de alcance supranacional debe comprenderse como una facultad integrada en la garantía constitucional de la autonomía local, lo que determina, además, que deba ser sustraída, en lo que hace a su reconocimiento a la decisión del legislador. En este sentido, el legislador no podría autoatribuirse la facultad de reconocer en abstracto la actuación de las entidades locales en el exterior por cuanto esto se deriva de la propia Constitución, lo que determinaría, a su vez, que al legislador le corresponderían otras funciones, como la regulación de las formas de implantación de las citadas fórmulas o sus mecanismos de control.

Asimismo, y de modo íntimamente relacionado con lo anteriormente señalado, se dedica especial atención al análisis de los límites constitucionales de la acción exterior local, esto es, a la concreción de los contornos tanto de la política exterior del Estado como del principio de lealtad institucional y control administrativo de la acción exterior local. En relación con el primero, se sostiene la necesaria aplicación prudente del límite citado —relaciones internacionales—, por cuanto su caracterización como límite material absoluto podría llegar a la anulación de las posibilidades de la actuación externa autónoma de las entidades locales. Es por esto por lo que la actuación de las entidades locales, en opinión del autor, solo debería reputarse inválida por vulnerar la política exterior del Estado en el caso de que la vulneración correspondiente tenga una especial trascendencia y conlleve la irrogación de perjuicios ciertos a las relaciones internacionales *stricto sensu* o la lesión de los intereses del Estado. Por otro lado, y en relación con los límites que derivan del principio de lealtad institucional, se admite que en nuestro sistema las corporaciones locales se encuentran vinculadas materialmente al deber de lealtad institucional en el desarrollo de su acción exterior dada la imposibilidad de que por medio de aquella se puedan lesionar intereses del Estado. Ahora bien, el control administrativo de las acciones exteriores emprendidas por las entidades locales, como bien apunta Díaz González, únicamente podrá serlo basado en cánones de estricta legalidad para no vulnerar el núcleo mismo de la autonomía local.

6. El objeto del cuarto y último capítulo de la obra consiste en analizar si las normas convencionales internacionales, de derecho de la Unión Europea, legales y reglamentarias que se dedican a regular la materia que nos ocupa, se adecúan al ordenamiento constitucional español.

Respecto de las fuentes supranacionales existentes en la materia, integradas, fundamentalmente, por el Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980 y por el Reglamento (CE) 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, se analizan, además de las anteriores, los Reales Decretos que se han dictado en garantía de la efectividad de la aplicación de los primeros, fundamentalmente en relación con los mecanismos de control que resultan de aplicación a la acción exterior local, para determinar si sus disposiciones son válidas, y esto por cuanto resulta dudosa la validez de una regulación de esa materia por medio de una disposición

reglamentaria, en el caso de que los citados mecanismos no cuenten con algún soporte que cubra esa aparente reserva de ley. Esta minuciosa y fundamentada interpretación se realiza, como decimos, sobre el articulado de los citados reales decretos, para poder señalar los que no superarían el canon de validez, por carecer de soporte legal.

Por otro lado, y en relación con las fuentes nacionales, integradas fundamentalmente por 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, el autor es contundente al afirmar que las entidades locales se ven perjudicadas como consecuencia de la citada intervención legislativa estatal que califica de «recentralizadora». Y esto por no consagrarse una caracterización efectiva de la acción exterior como una forma de ejercicio de las competencias propias y también por verse relegados los citados entes locales a meros agentes para la implementación de la política exterior que sea definida por el Gobierno central. Todo ello determina que la autonomía local, constitucionalmente garantizada, se vea más limitada de lo que resulta admisible.

También se somete a análisis crítico el autor, al hilo de la exposición del régimen jurídico de los denominados acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos, los controles a los que somete la normativa a ambos tipos de acuerdos (tanto preventivos como los aplicados *a posteriori* de la celebración del acuerdo correspondiente), poniendo especial énfasis en las diferencias de trato normativo que se dispensa a ambos tipos de acuerdos.

En último lugar, y aunque a modo de mera presentación, incluye el profesor Díaz González una referencia telegráfica a los convenios, regulados en la Ley 40/2015, como mecanismo válido también para canalizar la acción exterior local. No obstante, existe en este ámbito (nuevamente) una laguna normativa dada la falta de regulación de formas específicas de control preventivo de los citados convenios, que puede plantear incluso dudas de constitucionalidad. Y esto por cuanto, como acaba concluyendo el autor, la decisión legislativa de abordar solo parcialmente la regulación de los citados mecanismos no solo determina la existencia de una laguna de difícil integración por los operadores jurídicos, sino que podría ser entendida, como se apunta, como una rectificación legal del alcance de la competencia estatal en materia de acción exterior. Por tanto, esta última referencia somera al convenio como forma de articular la citada acción exterior local nos deja con ganas de continuidad y no la tomamos como una referencia incompleta a la misma, sino como una pausa —un punto y seguido— en la investigación del autor que ha sabido identificar una nueva derivada en su estudio, de nuevo compleja al no gozar ni tan siquiera de cobertura normativa, que confíemos acometa más pronto que tarde con la misma perspicacia y rigor que presenta el estudio que nos ha ocupado.

7. No se puede concluir sin reiterar la calidad y profundidad del trabajo realizado por parte de Gustavo Díaz González, lo que determina que se cubra con altura el objetivo, no solo de analizar con rigor y desde distintos puntos de

vista el complejo fenómeno ajurídico de la acción exterior local, sino de colmar la laguna doctrinal existente en esta materia. La solidez de los planteamientos de la obra, cuidadosamente diseñados y argumentados, determina que la misma se erija tanto en una referencia imprescindible para los futuros cultores de la materia estudiada como también en un texto jurídico cuya lectura resultará de sumo interés para los estudiosos del mundo local en general.

*María Hernando Rydings*  
Universidad Rey Juan Carlos

ANTONIO EDUARDO EMBID TELLO: *La libertad de investigación científica. Una interpretación integrada de sus dimensiones subjetiva y objetiva*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, 303 págs.

El art. 20 de la Constitución española de 1978, como se sabe, consagra los derechos referidos a la libertad de expresión, información y pensamiento. Ha sido ampliamente estudiado, discutido, interpretado y aplicado en cuanto al derecho a la libre expresión de las ideas, la libertad de prensa y el derecho a recibir información, así como en cuanto a los límites que encuentra en la protección del honor, la intimidad e imagen y la infancia y la juventud. Este precepto también recoge una especificación de la expresión y del pensamiento que se traduce en la libertad de investigación científica, en cuanto el apdo. 1, letra b), reconoce y protege los derechos a la producción y creación científica.

Al estudiar un derecho fundamental será imprescindible conocer su contenido y alcance en sentido positivo, así como, en sentido negativo, sus límites. El profesor Antonio Eduardo Embid Tello ha afrontado, en esta monografía que ahora recensiono, el estudio de la libertad de investigación científica desde una perspectiva sistemática y completa, analizando las diferentes piezas que permiten un entendimiento certero de la complejidad que ha ido tomando a lo largo de la historia hasta nuestros días. Debe señalarse que analiza el alcance de esta libertad fundamental frente a la tarea más habitual de identificación de los valores y derechos constitucionales afectados por la ciencia. Como indica el autor, el trabajo de elaboración de un estudio completo de la libertad estudiada, de delimitación de su contenido y de definición de su estatuto jurídico corresponde irrenunciablemente al jurista (capítulo introductorio y capítulo V). Sin embargo, esto no puede derivarse exclusivamente del derecho, ya que «hay otro núcleo de problemas, relativamente independiente del anterior, que gira alrededor de los hechos, de no menor importancia» (pág. 15). En esta empresa, junto a este estudio, cabe citar también destacadas contribuciones, como las de Mercè Darnaculleta i Gardella y Dionisio Fernández de Gatta al XIII Congreso de la AEPDA, celebrado en Salamanca del 8 al 10 de febrero de 2018.