

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA: *Parlamento y convenios de cooperación*; CEPC, Madrid, 2011, 443 págs.

La cooperación representa el fruto del contradictorio maridaje entre dos principios fundamentales de la Constitución española de 1978, que desde siempre se ha presentado como problemático: unidad y autonomía. El volumen de Ignacio González García afronta, con claridad y amplitud, el papel de los legislativos en el sistema de cooperación previsto en el Estado autonómico español, con especial referencia a la celebración de los convenios interterritoriales.

Este estudio compensa la falta de investigaciones sistemáticas sobre una materia cuya relevancia deriva, por un lado, del aporte democrático que la participación de los Parlamentos da a dichos procesos decisorios y, por otro lado, del reequilibrio en términos de relaciones entre legislativo y ejecutivo. Además, como se verá, la obra tiene el mérito añadido de abarcar a la vez tanto los convenios verticales como los horizontales, a pesar de su neta distinción jurídica en el ordenamiento español.

El autor analiza el sistema en un marco comparado e histórico, profundizando en aquella relación entre descentralización y cooperación que desde el principio de la historia constitucional actual ha interesado a la doctrina (véase, por ejemplo, Pablo Santolaya Machetti, *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984). La idea misma de cooperación entre los entes territoriales del mismo o de diferente nivel se puede considerar sobreentendida en el modelo autonómico, y la jurisprudencia constitucional, desde los años ochenta, lo ha confirmado.

Resultan de inmensa utilidad las aclaraciones terminológicas presentes en capítulo I de la primera parte, para entender los rasgos característicos del concepto de cooperación respecto a la coordinación, la colaboración o la solidaridad. En opinión de González García, éste encarna un «principio informador de las relaciones administrativas» (p. 28) cuyo concreto alcance con referencia a ámbitos determinados depende de las leyes sectoriales que, en presencia del fundamento constitucional correspondiente, pueden hacerlo efectivo obligando a las partes. No se trata de un sistema basado en la jerarquía, sino en cierta «influencia en la esfera jurídica del otro» sujeto (p. 29). Con estas precisiones iniciales, el autor resuelve de partida el dilema entre voluntariedad y obligatoriedad de la cooperación.

La existencia de competencias compartidas sirve de premisa necesaria para estos mecanismos y tiene su fundamento en la Constitución de 1978, la cual a su vez hace referencia expresamente a los convenios de cooperación entre Comunidades autónomas y al papel de las Cortes Generales sólo en su

artículo 145.2. Dicho precepto es analizado y criticado por el autor, tanto por su rigidez como por la falta de claridad a la hora de diferenciar convenios y acuerdos.

El alcance del artículo 145 es objeto también de reflexiones posteriores, en las cuales el autor expresa una tesis «personal» (como él mismo la define, p. 310) y contraria a la mayoritaria, pues aboga por una interpretación que postula la necesaria posibilidad para las Cortes de recalificar los convenios de colaboración que se les comuniquen. Ello conllevaría una reducción del margen de maniobra hasta ahora reconocido a los Estatutos de Autonomía, cuyo papel residiría en definir la actividad de los órganos regionales encargados de la comunicación y no las facultades del Parlamento nacional. Por todo lo anterior, González García se expresa a favor del «modelo» adoptado en el reglamento del Senado –muy criticado por el resto de la doctrina–, que en su art. 137.2 regula el procedimiento de recalificación y no reenvía, como lo hace el del Congreso, a las respectivas normas estatutarias.

Una vez analizados los diferentes instrumentos de la cooperación, el autor concluye que la figura del convenio representa en cualquier caso su «motor» (p. 39), más allá de la mera transposición jurídica de un acuerdo de la Conferencia sectorial competente. Y a continuación ofrece una reconstrucción de sus elementos esenciales, explicando también por qué se deben incluir en la investigación otros dos supuestos «especiales», es decir, los convenios mixtos (con otros sujetos, en particular entes locales) y los con Ceuta y Melilla.

Se profundiza luego en las dos categorías de los convenios horizontales: los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y los acuerdos de cooperación (pp. 75 ss.). La cuestión básica según la doctrina anterior –*qué se entiende con «propios»*– es analizada en el texto y el autor contribuye a su vez al debate, partiendo de la idea de que estos instrumentos tienen que situarse siempre dentro de las competencias autonómicas y llegando a individualizar el carácter determinante en la «creación de un marco permanente de colaboración» (p. 93) sobre varias materias.

Los estudios anteriores tampoco habían afrontado con tanta perspicacia las múltiples problemáticas normativas derivadas de la superposición de fuentes, que representan el eje de las reflexiones del capítulo IV de la primera parte (pp. 105 ss.). El análisis se desarrolla a través de la resolución progresiva de los nudos competenciales entre Estatutos de Autonomía, Reglamentos parlamentarios y legislación incluso autonómica, evidenciando los casos más complejos.

La segunda y la tercera parte del libro están dedicadas, respectivamente, a la participación de las Asambleas autonómicas y de las Cortes Generales en el proceso de celebración de los convenios.

Ante la ausencia de un patrón común a las experiencias autonómicas a la hora de regular la intervención parlamentaria, el autor afronta el desafío de reconstruir las diferentes regulaciones partiendo de los convenios de colaboración interautonómicos para la gestión de servicios propios (pp. 151 ss.). En este ámbito, propone una clasificación de los ordenamientos autonómicos de tipo progresivo: los que no tienen ninguna regulación estatutaria del tema –con lo cual resulta esencial el papel de la legislación o de los reglamentos internos–; los que prevén una participación blanda; y los que al contrario han fortalecido las herramientas de los legislativos, *ex ante* o *ex post*. Un párrafo a parte merece el estatuto catalán de 2006, que aplica la aprobación previa del Parlamento a todos los convenios o acuerdos con otras Comunidades que afecten sus facultades legislativas: con ello, se supera el criterio del *tipo* de convenio y se opta por una solución transversal, más coherente con las propuestas doctrinales también.

Por lo que se refiere a los acuerdos de cooperación (pp. 174 ss.), González García adopta de nuevo el método clasificatorio «cuantitativo», analizando los instrumentos de los Parlamentos en comparación con los que tienen en el primer supuesto (convenios de colaboración) y proponiendo tres clases: sistemas de igual, de menor y de mayor intensidad en la intervención parlamentaria. Por el contrario, el rasgo característico de la celebración de los convenios verticales está representado por el incumplimiento de las normas correspondientes, que demuestran así sus deficiencias (pp. 186 ss.).

Pasando al análisis de los instrumentos concretos, el autor realiza previamente una reconstrucción exhaustiva de las posibles modalidades de intervención parlamentaria posteriores a la recepción de la comunicación por parte del ejecutivo autonómico: autorización, aprobación o ratificación del consentimiento prestado. Para cada uno de estos supuestos, ofrece un marco conceptual completo, brindando al lector numerosas referencias a las normas correspondientes y soluciones para los nudos problemáticos. En las conclusiones, llegará a proponer que la regulación esté dividida entre normas estatutarias y reglamentos parlamentarios para conseguir sistemas más coherentes (p. 415).

Sobre la base de este análisis detallado se puede dar un paso más, es decir, ocuparse de la naturaleza de cada uno de los instrumentos examinados, que a primera vista parece no poderse situar dentro de la idea tradicional de «impulso y control» al Gobierno (pp. 247 ss.). A este respecto, González García propone una serie de observaciones críticas y se pregunta cuáles de los mecanismos examinados pueden incluirse en la función de *control*, teniendo en cuenta los rasgos diferenciales respecto del impulso y orientación. Por un lado, la aprobación de los convenios constituye una tarea específica,

una verdadera «actividad propia» que involucra al legislativo en el proceso decisorio y, por otro lado, la autorización y la ratificación suman a los caracteres del control un *quid pluris*: una participación limitada en la formación de la voluntad negocial autonómica. A continuación se analiza el carácter de la intervención parlamentaria como elemento imprescindible de validez de los convenios y se distinguen los medios de impugnación según el acto en concreto adoptado. Esta parte del volumen es una de las más novedosas, que llena un vacío teórico y a la vez práctico sobre la problemática estudiada.

Partiendo de un conocido trabajo de E. Albertí Rovira («Los convenios entre Comunidades Autónomas», en Aa. Vv., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, IEA, Barcelona, 1993), el autor propone nuevas soluciones para obviar al caos normativo actual, basándose en la imposibilidad para el Gobierno de comprometer competencias de los Parlamentos. Esto es, según su criterio, se debería «establecer únicamente la aprobación de aquellos convenios que incidan, directa o indirectamente, sobre potestades propiamente parlamentarias, con independencia de que se tratara de convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios o acuerdos de cooperación» (p. 278). Y sería necesaria la «aprobación» para consentir a los legislativos incidir en los contenidos, no siendo suficiente a estos efectos ni la autorización previa ni la ratificación posterior.

En la tercera parte del libro se analiza la participación de las Cortes Generales y el examen distingue entre la participación en los convenios verticales y en los horizontales, con especial referencia a la regulación legislativa y a los reglamentos parlamentarios.

El autor comenta las diferentes fases que llevan a la intervención de las Cortes, desde la recepción de la comunicación y la admisión a trámite por parte de la Mesa hasta la posible recalificación de un convenio de colaboración como acuerdo de cooperación y su entrada en vigor. Analiza la praxis y profundiza en los aspectos críticos del procedimiento. Respecto de los plazos establecidos en los Estatutos de Autonomía para la recalificación, González García argumenta que su vencimiento no debería ser condición suficiente para anular dicha función parlamentaria: por ello, la fecha de entrada en vigor de los convenios tendría que calcularse desde su publicación en el BOE una vez superados todos los trámites correspondientes –y no desde su comunicación a las Cortes– (p. 354). En segundo lugar, por lo que se refiere a la naturaleza de la comunicación al legislativo, considera que no es posible calificar como válido el pacto entre las partes antes de la intervención parlamentaria, como resulta evidente teniendo en cuenta los casos de los convenios recalificados.

Tal y como se hace en los apartados anteriores, la última parte del volumen examina los instrumentos mediante los cuales se involucra a las Cortes Generales en la celebración de los acuerdos de cooperación interautonómicos, profundizando en la naturaleza y los efectos de cada uno de ellos.

Finalmente, en el trabajo que aquí se comenta el autor analiza detalladamente el estado de la cuestión a la luz de los datos normativos y de la praxis, pone de relieve los errores que se han dado en la regulación de este tema, llegando a proponer soluciones originales y muy bien argumentadas a cada uno de ellos. Se trata de una obra sistemática y completa que ofrece a los estudiosos del Derecho Parlamentario y del Derecho «regional» (además de los que se ocupan de técnica legislativa) unas claves de lectura nuevas para afrontar las relaciones interterritoriales en el Estado autonómico español.

*Sabrina Ragone*

Investigadora García Pelayo

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA (Dir.): *Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática*; CEPC, Madrid 2011, 444 págs.

K.C. Wheare, en la interpretación constitucional, nos prevenía contra el predominio de la dimensión normativa, o *constitution*, frente al plano efectivo o del *government*; pero también exigía que prefiriésemos la interpretación dinámica del ordenamiento antes que la consideración exclusiva o cerrada, meramente estática, del mismo. Entender nuestro ordenamiento de acuerdo con estos parámetros implica someterlo a una renovada revisión, verdadera o actual, que tenga en cuenta la multitud de manifestaciones que su devenir está mostrando. El libro que ha editado el profesor Javier Matia (*Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática*) es un excelente ejemplo de las posibilidades de este modo dinámico, a la vez que global o inclusivo, del derecho constitucional, al estudiar algunos desarrollos institucionales del sistema español, considerándolo no sólo en el nivel estatal sino asimismo en el de los ordenamientos europeo y autonómico, y estudiando los derechos a la vez que en el plano de la ciudadanía nacional, en el territorial y el comunitario.

En el libro en cuestión un primer objetivo es analizar la doctrina del Tribunal de Derechos Humanos en relación con las demandas interpuestas por ciudadanos españoles en los últimos años, lo que se aborda en el capítulo «Balance de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos