

NOTICIAS DE LIBROS

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Prólogo de Joan Oliver Araujo, CEPC, Madrid, 2006 (551 págs.).

I. Uno de los principales temas de la agenda jurídico-político de la actual Legislatura es, sin duda alguna, la reforma de la organización territorial del Estado. Y si repasamos algunos de los discursos e intervenciones en el Parlamento, tanto del Presidente del Gobierno, Sr. Rodríguez Zapatero, como del Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Sevilla, encontraremos en ellos numerosas referencias a la idea de que el principio de cooperación era el que debía informar todo el proceso reformista. Esto quiere decir que de lo que se trataba no era de incrementar el poder de las Comunidades Autónomas en detrimento del poder de los órganos centrales del Estado, sino de mejorar el funcionamiento del sistema. El objetivo de la reforma planteada no era por tanto que las Comunidades Autónomas asumieran más competencias (en la medida en que en el año 2004 España era ya uno de los países más descentralizados del mundo) sino que pudieran ejercer mejor las que ya disponían. Esas mejoras exigían superar lo que, de forma prácticamente unánime, la doctrina constitucional española viene considerando como la asignatura pendiente de nuestro modelo: el déficit de cooperación. Evidentemente, y como cualquier observador que haya seguido de cerca el proceso de reformas territoriales (estatutarias) habrá podido comprobar, esas ideas nunca descendieron del limbo de los buenos propósitos, y en la práctica, el proceso de reformas muy poco o nada ha contribuido a superar las carencias existentes en cuanto al desarrollo del principio constitucional de cooperación en tanto que se ha limitado a llevar a cabo una redefinición de los poderes del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, sobre cuya legitimidad constitucional habrá de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional.

Es este el contexto histórico y político que realza el valor intelectual y científico del libro que tengo el honor de comentar: «Los convenios entre Comunidades Autónomas» del profesor V. J. Calafell. Se trata de una obra que aborda con rigor y exhaus-

tividad toda la rica y compleja problemática referente al principal (y en verdad, único) instrumento de cooperación horizontal, esto es, entre las distintas Comunidades Autónomas, previsto por nuestra Constitución (art. 145 CE). Resulta obligado advertir que la publicación de esta obra coincide en el tiempo con otra sugerente monografía sobre el particular, «Convenios de cooperación entre CC. AA.» de Ignacio González (prólogo de J. J. Solozábal) también editada por el CEPC. Ahora bien, si esta última se configura como una aproximación general o de síntesis, la obra del profesor Calafell tiene unas pretensiones de exhaustividad, esto es, de agotar el tema hasta en los últimos detalles, que, preciso es reconocer —tras la lectura de sus más de quinientas páginas— se pueden considerar satisfechas. Se trata, por tanto, de una referencia obligada para cualquier estudioso de esta concreta materia, o de la cooperación territorial en sentido amplio.

II. La monografía consta de una introducción, ocho capítulos, una conclusión y un Anexo que recoge los convenios y acuerdos tramitados hasta la fecha. El punto de partida del autor no es otro que el reconocimiento de que la colaboración entre Comunidades Autónomas ha sido «la cenicienta en el funcionamiento de la estructura descentralizada del Estado» (pág. 31). El profesor Calafell confiaba en que las reformas de los Estatutos de Autonomía contribuyesen a mejorar esa situación, por lo que enjuiciaba el proceso reformista «con moderado optimismo» (pág. 35). En todo caso, el estudio no incluye ninguna referencia a los nuevos Estatutos (Valencia y Cataluña) ni a los proyectos de reforma. Y ello, probablemente, porque dichos textos legales en nada han contribuido a resolver los numerosos e importantes problemas que el autor advierte.

El capítulo primero, con casi cien páginas, tiene por objeto examinar el significado, alcance y posible desarrollo del principio constitucional de cooperación en su dimensión horizontal. Dicho principio se presenta, acertadamente, como un elemento esencial de todo Estado compuesto, y frente a quienes, desde la ignorancia de su necesidad y funcionalidad lo combaten, recuerda y demuestra cómo «la colaboración horizontal viene a reforzar y no a debilitar la autonomía de los miembros» (pág. 45). Y ello porque mediante la actuación en común las CC. AA. «pueden ver ampliada su esfera de poder con determinadas facultades que individualmente no podrían ejercer» (pág. 45). En este sentido se analizan la doctrina y la jurisprudencia constitucionales sobre la colaboración.

El profesor Calafell advierte que la regulación de la cooperación horizontal ha sido reservada por el constituyente al estatuyente, por lo que no puede ser regulada unilateralmente por el legislador estatal. En relación con esto se subraya que la ya varias veces anunciada Ley General de Cooperación no podría, por esta razón, abordar esa materia: «El impulso a la colaboración horizontal en España únicamente se puede dar —en el plano normativo— mediante una reforma generalizada y homogénea de los Estatutos de Autonomía». Más adelante se reconoce que otra vía es la reforma de la Constitución si bien «por razones evidentes, parece preferible lo primero» (págs. 67-68). Juicio este último formulado probablemente en un contexto diferente al actual.

El capítulo incluye un examen empírico de las relaciones de cooperación interautonómica, con ejemplos de ámbitos concretos en los que dichas relaciones podrían ser sumamente útiles: asistencia sanitaria a desplazados, inmigración, parques naturales, catástrofes naturales, educación, cultura, integración europea. La conclusión del autor es que las relaciones de cooperación son muy escasas. Y al analizar las causas de esa situación (principio dispositivo, preferencia por la bilateralidad, desconfianza del poder central, inexistencia de un órgano de encuentro) señala la rigidez de los procedimientos cooperativos establecidos en el bloque de la constitucionalidad. Rigidez que ha determinado que las relaciones entre Comunidades transiten por la senda de la cooperación informal, con las desventajas que, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, ello implica.

En el capítulo segundo se examinan sucesivamente el régimen, naturaleza y fundamento de los Convenios entre CC. AA. La muy escasa regulación constitucional del tema recibe una valoración positiva del autor en la medida en que potencia la libertad de acción de los Estatutos. Ahora bien, el problema reside en que «los Estatutos no han hecho el uso que podían de la amplia remisión de la Norma Fundamental» (pág. 107). Por lo que se refiere a su naturaleza, el autor los considera contratos cuyo valor obligatorio «deriva del principio de colaboración» (pág. 121). El profesor Calafell subraya la necesidad de seguir los cauces formales del art. 145. 2 CE. Esto es, la forma de convenio resulta obligada para que los compromisos adquiridos resulten vinculantes: «La sujeción a esa forma concreta para la asunción de compromisos que vinculen jurídicamente a las partes tiene otra consecuencia: de no seguirse la vía prevista por el ordenamiento, queda afectada la validez o eficacia de lo convenido» (pág. 130). Este principio formal conduce al autor a un concepto estricto de lo que sea un convenio.

El capítulo tercero aborda la problemática de los sujetos y el objeto de los convenios. Si lo primero no plantea dudas significativas, la cuestión del objeto de los convenios resulta un tema esencial de su régimen jurídico en la medida en que éste depende de aquél. Si el objeto del convenio es la gestión y prestación de servicios propios, no se requiere la autorización de las Cortes. En otro caso dicha autorización es preceptiva. Por ello el autor subraya que «es preciso deslindar con nitidez las dos categorías de conciertos, que, por otro lado, son recogidas en todos los Estatutos de Autonomía. La distinción no es tarea fácil, y se puede afirmar que, posiblemente, es más sencillo reconocer el concreto producto convencional que proponer una teoría general» (pág. 159). La tesis del autor es que la categoría de los acuerdos prevista con carácter residual está destinada a tener escasa virtualidad. Habrán de revestir la forma de acuerdos los conciertos que celebre una Comunidad sobre gestión y prestación de servicios que no puedan calificarse de propios a los efectos de concluir convenios según su Estatuto de Autonomía. Además, cualquier obligación que verse sobre actuaciones no administrativas también deberá formalizarse como acuerdo (pág. 193).

El capítulo cuarto es uno de los más extensos de la obra. En sus cien páginas se analiza con detalle el procedimiento para la aprobación de los convenios y acuerdos de cooperación, distinguiendo dos fases: la autonómica por un lado, y la intervención de las Cortes Generales por otro.

Por lo que se refiere a la primera, la competencia fundamental reside en los Gobiernos autonómicos, pero todos los Estatutos de Autonomía han recogido la necesidad de autorización parlamentaria mediante una resolución que no tendrá forma de ley y que no podrá introducir variaciones en el texto del proyecto. Aquí reside uno de los principales elementos de rigidez del sistema. Por ello el autor realiza la siguiente propuesta: «Sería preciso, modificar la actual regulación estatutaria y ordenar la participación de los parlamentos regionales en unos términos que permitan conjugar la salvaguardia de sus funciones con la flexibilidad de esos instrumentos de colaboración. En este sentido, parece que la intervención de la Asamblea se debería reservar a los casos en que resulten afectadas sus facultades. En los demás supuestos tendría que bastar la comunicación al Parlamento» (pág. 226). Aunque una de las principales críticas que recibe el federalismo cooperativo es precisamente que los parlamentos quedan relegados en beneficio de los ejecutivos, en el caso que nos ocupa, y como bien subraya el autor, sucede justamente lo contrario. La propuesta que formula el autor está plenamente justificada y sin embargo, lamentablemente, los redactores de los nuevos Estatutos no la han tenido en cuenta.

Respecto a la intervención de las Cortes el autor critica el sesgo antiautonomista con el que, paradójicamente, los Estatutos han concebido la «comunicación» a las Cortes de los convenios, al haber permitido a aquellas oponer reparos al texto e incluso recalificarlo. «El hecho de que casi todos los Estatutos de Autonomía ligen a la comunicación un poder de conversión de los convenios en acuerdos de cooperación contradice esa lógica constitucional». En todo caso, como contrapunto a tan amplias facultades de las Cortes se sostiene, con razón, que aquellas no son discrecionales: «El carácter reglado de la conversión de los convenios, en la medida en que se ha de basar en un juicio jurídico, debe permitir su revisión judicial» (pág. 251). En relación a los acuerdos de cooperación, la autorización se configura como un acto no legislativo y de control de legalidad en sentido amplio, pero incompatible con la discrecionalidad. Llegados a este punto conviene advertir al lector que los distintos procedimientos para que las CC.AA. impugnen las actuaciones de las Cortes en este ámbito, se analizan, con rigor y detalle, en el capítulo séptimo de la obra.

Los capítulos quinto y sexto abordan una cuestión esencial, la eficacia de los convenios. Para ello el autor distingue entre su eficacia interna, esto es en relación a las partes que lo celebran, y su posible eficacia respecto a terceros (pág. 358). Respecto a lo primero está claro que en tanto que contratos obligan a las partes que lo celebran; respecto a lo segundo, el profesor Calafell examina sucesivamente los distintos argumentos esgrimidos por la doctrina tanto para negar el carácter normativo de los convenios, como para defender su configuración como auténticas normas jurídicas. Su conclusión que compartimos por estar bien razonada y fundamentada es que en nuestro ordenamiento no se puede sostener el valor normativo de los convenios y acuerdos entre CC. AA.: «Estos no son fuente del Derecho en el ordenamiento español» (pág. 388). Su transformación en Derecho exige un acto interno autonómico de incorporación del contenido del convenio o acuerdo al subordenamiento autonómico. Solamente así el contenido del convenio o acuerdo podrá tener eficacia frente a terceros (pág. 400).

Una vez analizada la eficacia y el valor de los convenios, el autor dedica el capítulo séptimo a examinar los procedimientos para resolver los conflictos que la interpretación y aplicación de aquellos pudiera provocar. Entre estos destacan, obviamente, los de naturaleza jurisdiccional. Así, el autor explica cómo las disputas derivadas de la interpretación y aplicación de los convenios sobre gestión y prestación de servicios corresponde, con carácter general, a la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal Constitucional sólo puede intervenir en el caso de que el convenio o acuerdo vulnere el orden de distribución de competencias. Ahora bien, los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de cooperación carecen de un cauce judicial para hacerlos efectivos: «No se tratará de compromisos meramente políticos, pero hay que reconocer que, en cuanto a su eficacia jurídica, se le asemejan mucho» (pág. 415). Desde esa perspectiva el autor propone ampliar las competencias del Tribunal Constitucional para asegurar la eficacia de dichos acuerdos y para ello se basa en el modelo austriaco. En la medida en que, actualmente, está en trámite una reforma de nuestra LOTC, creo que la propuesta del profesor Calafell reviste el máximo interés (págs. 424-431). El autor reconoce que la sentencia del Alto Tribunal únicamente tendría un alcance declarativo del incumplimiento y que no le corresponde a él fijar una indemnización, pero sí que «se podría introducir una previsión semejante a la del art. 58 LOTC, que remite a los órganos jurisdiccionales ordinarios la resolución, por el trámite de los incidentes, de las peticiones de indemnización» (pág. 428).

El último de los capítulos tiene por objeto el examen de la denominada faceta orgánica de la colaboración horizontal, esto es la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan entre sí órganos comunes. El núcleo de este problema se encuentra una vez más en el límite de la inalienabilidad de las competencias. Ahora bien, el autor advierte que no basta con proclamar que siempre que se conserve la titularidad se puede transferir a un órgano común el ejercicio de las competencias: «Aquí es menester indagar hasta qué punto, sin caer en un inadmisibles abandono o renuncia de las competencias propias, se puede vincular ese ejercicio mediante una relación de colaboración» (pág. 457). La clave de la respuesta reside en el principio de separación. Principio que limita y modula el desarrollo de la cooperación. Esta «se debe producir en un marco de clara distinción entre las respectivas capacidades de decisión y responsabilidad» (pág. 459). Esto último resulta fundamental en la medida en que otra de las críticas recibidas por el federalismo cooperativo es que puede desembocar en una confusión de potestades y obligaciones que haga inviable la exigencia de responsabilidades a actores concretos.

La obra finaliza con una breve conclusión y un Anexo que recoge los convenios y acuerdos tramitados hasta la fecha. La brevedad de la conclusión no debe hacernos olvidar que todos y cada uno de los capítulos contienen, de una u otra suerte, conclusiones parciales desarrolladas sobre los temas que se abordan. En todo caso y, precisamente por el interés que revisten muchas de las propuestas formuladas de *lege ferenda*, hubiera resultado conveniente recogerlas de forma sistemática.

III. De todo lo anterior se deduce que el libro es completo, y que, en verdad, agota el tema. El libro tiene una estructura coherente, con la que, paso a paso, va anali-

zando todos y cada uno de los problemas jurídicos y políticos que los convenios y acuerdos entre CC. AA. plantean. El autor demuestra un conocimiento profundo y riguroso de toda la bibliografía existente sobre el tema, lo que le permite dialogar con la doctrina de forma fluida y cabal. Dicho esto, únicamente me gustaría dejar constancia de una reserva. Se trata de una objeción a las tesis del autor, de carácter más formal que material. La solución a muchos de los problemas que la actual regulación del tema provoca debería buscarse, según el profesor Calafell, «en una reforma generalizada y homogénea de los Estatutos de Autonomía» (pág. 510). En mi opinión, y a la vista de las reformas estatutarias ya realizadas, resulta evidente que no podemos confiar en que los estatuyentes lleven a cabo tal empresa. No sólo por la dificultad evidente de lograr que la regulación de los 17 Estatutos sea idéntica, sino, sobre todo, porque los hechos nos demuestran que la única preocupación de los redactores de los nuevos Estatutos sigue siendo incrementar sus techos competenciales. La cooperación no figura en su orden del día. Por eso, creo que la solución pasa por activar el mecanismo de la reforma constitucional, y en concreto por reubicar y modificar el contenido del artículo 145. Después, y sobre esa base, debería producirse la adaptación del resto del ordenamiento (Estatutos, Reglamentos parlamentarios, LOTC) a la Constitución. Solamente su regulación en sede constitucional puede garantizar la existencia de un procedimiento homogéneo y uniforme para la cooperación entre las CC.AA. La remisión del tema a los Estatutos provocará, inexorablemente, los múltiples problemas derivados de la coexistencia de regulaciones diferentes, que el autor tan brillantemente expone y denuncia.

Por último, quisiera advertir que el prologuista de la obra y maestro del autor, profesor Joan Oliver, nos anuncia en su presentación que el profesor Calafell prácticamente ha culminado otro libro relativo a la ordenación del mapa autonómico (la unión territorial de Comunidades Autónomas). Evidente resulta que el tema es del máximo interés, en la medida en que afecta a los presupuestos mismos del funcionamiento del Estado Autonómico, esto es al número de sus actores, y en que se refiere a un problema de gran calado y que ni siquiera Alemania ha podido afrontar con éxito: las profundas desigualdades en cuanto a población, territorio y recursos de los distintos entes territoriales. Dicha obra colmará una importante laguna en nuestra bibliografía sobre el Estado Autonómico.—*Javier Tajadura Tejada*.

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *El problema de la vertebración del Estado en España. (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

Escribir hoy una monografía de 383 páginas no parece nada reseñable en medio de la furia incontenible de publicación y producción que asola y, me atrevería a decir enloquece, a la gran mayoría de nuestra doctrina. Basta observar el volumen de publicaciones de los últimos quince o veinte años para caer en la más profunda depresión, bien porque uno se siente insignificante por aquello de la comparación, bien porque