

el Capítulo IX, I. GARCÍA RICO pasa revista a un tema tan capital como el tratamiento de las fórmulas de colaboración público-privada, haciendo especial hincapié en la cuestión de los riesgos, tanto tecnológicos y financieros como políticos, apelando para la prevención a la técnica del seguro y el reaseguro, como a la difícil cuestión del mantenimiento del equilibrio concesional.

La lectura de estos interesantes análisis económicos revela la extremada dificultad de la implantación y aclimatación de esta figura contractual de la colaboración público-privada en los términos expuestos en el libro que comentamos en la medida que presupone una auténtica articulación de ingeniería financiera. Por lo pronto, el trasplante de una institución nacida, o al menos desarrollada, en el mundo anglosajón precisa de unos requisitos y tiempo de adaptación, puesto que tanto el aparato administrativo como la estructura del mundo empresarial privado presentan unas connotaciones propias comparadas con las nuestras que las hacen de difícil asimilación. Por lo pronto, el personal de la Administración contratante debe disponer de una preparación y experiencia técnico-financieras adecuadas para programar con autonomía las bases y secuencias de dicha modalidad contractual con la suficiente capacidad de prevención de los riesgos financieros inherentes al propio contrato y los externos derivados de la evolución y coyuntura del mercado financiero. Esta posición directiva y de autonomía en la gestión contractual y financiera requiere de un régimen jurídico contractual y presupuestario flexible que difícilmente se corresponde con sistemas administrativos continentales, y en especial con nuestro sistema. No es suficiente pensar que el procedimiento selectivo y el diálogo competitivo facilitan esta colaboración espontáneamente; detrás del sistema selectivo debe haber una fase de preparación y estrategia sólidamente programada en el seno de las propias Administraciones públicas. En caso contrario, las Administraciones públicas pueden ser capturadas fácilmente por el sector financiero-bancario privado y colonizadas, con grave riesgo para los intereses públicos.

Las Administraciones continentales que nos han precedido en la adopción de estos sistemas apuntan a un nivel alto de éxito en la realización de las obras y servicios desde la perspectiva económico-financiera, y así se refleja en la monografía que comentamos al pasar revista al Derecho comparado. Pero, al mismo tiempo, sería conveniente disponer de un cuadro de referencias respecto a las dificultades, disfunciones y fracasos que dicha modalidad contractual pueda comportar, máxime en una etapa de severa crisis económico-financiera en que los riesgos resultan mucho más difíciles de evaluar.

4. Por último, merece destacarse que el libro concluye con un Capítulo dedicado a «Materiales para el estudio de la colaboración público-privada (CPP): una bibliografía comparada», a cargo de P. BASELGA GARCÍA-ESCUDERO. En el mismo se contiene una exhaustiva bibliografía sobre la materia con referencias a la legislación extranjera y comunitaria, lo cual permite disponer de un material excelente para profundizar en el conocimiento de esta compleja institución y sus diversas manifestaciones.

Martín BASSOLS COMA
Universidad de Alcalá

EMBED IRUJO, Antonio, y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos: *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho Español*, Ed. Iustel, Madrid, 2008, 284 págs.

La cooperación transfronteriza es un fenómeno destacado con más de tres décadas de existencia en el viejo continente. Bajo la égida del Consejo de Europa, la cooperación transfronteriza se encuentra institucionalizada en el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza entre autoridades y colectividades territoriales, de 21 de mayo de 1980, y, más en concreto, por lo que respecta a la situación de nuestro país, en el Tratado de Bayona, de 10 de marzo de 1995, para la frontera con Francia; en el

Tratado de Valencia, de 3 de octubre de 2002, para la frontera con Portugal, y en el RD 1317/1997, de 1 de agosto, de 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. Precisamente sobre la base de la cooperación transfronteriza, bautizada como «cooperación territorial» en el seno de la Unión Europea, aparece hoy día una novedosa veste organizativa en forma de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (en adelante, AECT) con un empuje mucho mayor que el limitado alcance privado —económico y mercantil— de las Agrupaciones Europeas de Interés Económico.

Sin duda alguna, son múltiples las manifestaciones de medidas adoptadas para promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, tanto de la surgida en el seno del Consejo de Europa como de la derivada de las políticas comunitarias de la UE. En el contexto transfronterizo y transnacional existen ejemplos claros —gestión de recursos hídricos, protección del medio ambiente, política de transportes— de tareas que exigen un planteamiento específico e integrado que rebasa las fronteras nacionales. Unas fronteras nacionales que se erigen, con frecuencia, en un incómodo obstáculo para la consecución de la que se ha dado en llamar como «dimensión territorial de la política de cohesión». Se acierta así a comprender que, siendo positiva una cooperación más estrecha entre las regiones de la UE, el Consejo de la UE, al tiempo de fijar las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial —para el período 2007-2013— y promovidas para impulsar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, inste a los Estados miembros a explorar la posibilidad de crear una «Agrupación europea de cooperación territorial» que asuma la función de «autoridad gestora» en determinados programas de cooperación territorial.

Así las cosas, la denominación «Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial» objeto de estudio en este libro no es para nada casual. Con la misma se preten-

de recrear por el propio Consejo de la UE una realidad con la que no sólo se aborda la cooperación transfronteriza en los términos en los que ésta ha venido entendiéndose de forma tradicional al amparo de los Tratados de Bayona y Valencia, sino también la cooperación transnacional o interregional en el seno de la UE, con un organismo específicamente creado en y por el Derecho comunitario y dotado de personalidad jurídica. Las AECT se erigen así en auténticos baluartes al servicio de la cohesión económica y social; en los nuevos elementos «posibilitadores» de la llamada cooperación territorial europea en lo que concierne «a las relaciones de cooperación transfronteriza de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales españolas con sus homólogas de los Estados con los que España comparte el hecho de la vecindad fronteriza». Y como botón de muestra de esas eventuales relaciones de cooperación transfronteriza puede citarse la primera iniciativa de creación de una AECT en las fronteras de España, en el marco de un proyecto de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Norte de Portugal; propuesta ésta que, siendo del interés inicial de los autores de este libro, viene a justificar la exploración general ulterior de las AECT en toda la obra.

La consagración normativa y consiguiente institucionalización comunitaria de las AECT han tenido lugar recientemente a partir de lo dispuesto por el Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la agrupación europea de cooperación territorial, y con ulterior traducción, por lo que a nuestro país interesa, en el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del ya citado Reglamento (CE) 1082/2006, de 5 de julio.

Esta dualidad de normas no es más que reflejo de la por otra parte lógica y necesaria interacción entre el plano comunitario europeo y el plano estatal interior que las AECT también dejan traslucir. El resultado de esa interacción recíproca entre el Derecho comunitario y el Derecho español, con

clara preeminencia del primero, al menos en el nivel de la configuración normativa, es un conjunto de disposiciones, reglas y principios legales que actualmente posibilitan la creación y puesta en funcionamiento de las AECT en un contexto comunitario de cooperación territorial. La cooperación territorial, así representada, constituye «una suerte de supraconcepto que une los caminos hasta ahora paralelos del Consejo de Europa y de las Comunidades Europeas y que engloba lo que hasta ahora era exclusivamente cooperación transfronteriza con las nuevas posibilidades que abre el Reglamento (CE) 1082/2006».

Sobre este sustrato descansa la entera obra, constituyendo su verdadero *leit motiv* el estudio y sistematización de este cuadro legal y operativo y de las insuficiencias —con la aportación de los autores de sus consiguientes avances y desarrollos— que acarrea su aplicación en el ordenamiento jurídico actual, en un empeño loable que, a nuestro juicio, se culmina con suficiencia y claridad expositiva.

Los autores del libro, los Profesores Antonio EMBID IRUJO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, y Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, se enfrentan, el primero en el conjunto del ordenamiento jurídico español y el segundo en el contexto de la cooperación transfronteriza en Europa, a la diagnosis del concreto marco jurídico-legal de las AECT, mostrándolo sin ambages en los primeros compases del trabajo. Pero no les basta tan sólo con una descripción del régimen, así, sin más, de las AECT, sino que se afanan por encontrar (Cap. I) tanto su origen y causa en el marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa como los principios informadores de su régimen jurídico (Cap. II) a partir de lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1082/2006. Sobre todo, por lo que se refiere al procedimiento para proceder a la creación de una AECT, a las posibles causas a esgrimir por un Estado para impedir autorizar la participación en una AECT y, por último, a la concreta definición de su naturaleza y

personalidad jurídica comunitaria, en todo caso perfectamente deslindable de la de la Sociedad Cooperativa Europea.

El empeño investigador no es fácil por razones de disgregación y dispersión de un fenómeno por otra parte novedoso, dado que existe la necesidad de rastrear y sistematizar los postulados en los que se asientan las AECT en ambos niveles de contextualización, comunitario y estatal. A pesar de ello, los autores hacen un destacado esfuerzo de síntesis y sistemática a la hora de hacer visible al lector las dos partes principales de las que se compone la obra, pero a su vez con una lógica y coherencia internas que resultan reveladoramente expuestas en el Capítulo III, a modo de recopilación del sustrato comunitario-europeo previamente abordado y de inmersión e interesamiento necesarios en el Derecho interno español, sobre todo tomando en cuenta el encaje de las AECT en las principales Leyes administrativas. Porque siendo el Reglamento (CE) 1082/2006 una norma de «apertura a la acción autoorganizativa», principalmente de las entidades regionales y locales, éstas necesitan, no obstante, el concurso del Derecho interno, como se colige del RD 37/2008, de 18 de enero.

Situados ya en este nuevo escalón, a continuación se pasa revista a la naturaleza jurídica de las AECT (Cap. IV), extremo éste silenciado, por razones obvias, por el Reglamento comunitario y únicamente develado mediante la perspectiva del Derecho interno español. Para ello se especula inicialmente con la fórmula asociativa, si bien se descarta ésta tanto por su inadecuación y difícil encaje con la Ley Orgánica 1/2002 como por los fines que cumplen las asociaciones, básicamente fines privados —y no enteramente públicos, como se presumen de las AECT— de los propios particulares asociados. De ahí que la respuesta necesariamente deba encontrarse en la fórmula consorcial, en tanto que «nacimiento de un ente público que puede, por tanto, utilizar algunas de las potestades propias de los poderes públicos», en línea con la solución, también consorcial, que aparece ya fraguada en el ámbito de la cooperación transfronteriza regulada en el seno del Consejo de Europa. La figura del con-

sorcio es por ello tratada en extenso tanto en la definición de su marco jurídico general, a partir del reconocimiento general del artículo 6.5 de la Ley 30/1992, como en el ámbito de la cooperación transfronteriza sobre la base de las posibilidades que proyecta para los entes locales el artículo 87.2 de la Ley 7/1985. Esta forma de proceder nos sitúa (Cap. V) en un interesante recorrido en el que, tomando como referencia «la naturaleza jurídica de consorcios que desde la perspectiva del Derecho español puede convenir a las AECT y es también la propia del Tratado de Valencia de 2002», nos conduce a la creación «interna» en el plano estatal de una AECT formalizada jurídicamente en un convenio. A partir de aquí se exploran las posibilidades que el convenio de cooperación tendría, su objeto, su duración, su procedimiento de aprobación, así como de los estatutos del futuro consorcio a constituir, sin perder nunca de vista el revelador discurso comparativo de las posibilidades ya existentes que ofrece la cooperación transfronteriza (del RD 1317/1997) y las que ahora se abren con las AECT en la cooperación territorial comunitaria (en el RD 37/2008), alcanzándose, en última instancia, interesantes propuestas *de lege ferenda*.

Ya en la parte final del trabajo (Caps. VI y VII) se acomete el análisis más pragmático, pero no por ello menos importante, de la operatividad y puesta en funcionamiento de las AECT. En ambos capítulos finales el lector puede comprobar, en una dimensión dinámica o «en continuo movimiento», la legislación, estatal y autonómica, que resulta aplicable, pasando por el control administrativo, la creación de un Registro de AECT cuya llevanza corresponde a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el régimen del personal al servicio de una AECT, el régimen de responsabilidad, el control jurisdiccional, el régimen fiscal y contractual de las AECT, o la prohibición de actividades y disolución de una AECT por motivos de interés público.

La obra, sin duda alguna, aparece presidida por su complitud, rigor, claridad positiva y exhaustividad. Ahora bien, no sólo estos aspectos, de por sí dignos de mención,

porque el lector encuentra también en este libro, de cara a una mayor claridad expositiva, una herramienta provechosa al incorporar unas concisas reflexiones finales, una completa bibliografía y un anexo documental con el texto íntegro de las dos principales normas en la materia, comunitaria y estatal interna, que sitúan al lector en la posición ideal para comprender la necesaria imbricación de la dimensión comunitaria de las AECT en el edificio jurídico interno.

En síntesis, la lectura de este libro, facilitada por su cuidado y entretenido lenguaje, permite obtener una información clara y sencilla, a la vez que científicamente rigurosa, del marco y el régimen legal actuales de la cooperación territorial comunitaria, concretados en la actualidad, desde un claro prisma organizativo, en las AECT. Un análisis y comprensión del régimen jurídico y de las posibilidades prácticas que permite la nueva realidad jurídica de las AECT que debe ser enfrentado y afrontado atendiendo a su doble y necesaria contextualización, proporcionada tanto por el Derecho comunitario como por el Derecho estatal interno, justo en la forma que es expuesta en este trabajo.

Haciendo verdad la información proporcionada en la contraportada del libro, el lector va a encontrar en esta obra, que por lo ya señalado estimamos de consulta ineludible, un estudio exhaustivo y riguroso de los perfiles jurídicos de las AECT con el propósito último de «hacer más fácil su implantación y conseguir unas organizaciones plenamente adaptadas a las particularidades propias del Derecho español».

Antonio FORTES MARTÍN
Universidad Carlos III de Madrid

MEDINA ALCOZ, Luis: *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, INAP, Madrid, 2009, 334 págs.

La búsqueda de mecanismos a través de los cuales garantizar a los diferentes