

María Jesús GARCÍA MORALES: *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya), Barcelona, 2017, 339 págs.

doi: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(1\)-2018pp421-430](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(1)-2018pp421-430)

Las relaciones de cooperación intergubernamental son uno de los elementos que caracterizan el funcionamiento de los actuales estados políticamente descentralizados. Si bien es cierto que el primer federalismo adoptó una fórmula eminentemente dual, de clara separación de los dos niveles de decisión política constitucionalmente reconocidos en su seno –las instituciones centrales y las entidades subestatales dotadas de autogobierno (o miembros)– en el ejercicio de sus competencias respectivas, después evolucionó hacia un modelo cooperativo, fundado en la interacción de todas las instancias de la estructura territorial del estado. A ello llevó, fundamentalmente, el progresivo aumento (en número, complejidad y extensión territorial) de las necesidades que debían atender los poderes públicos, que imposibilitaba su plena satisfacción mediante la acción unilateral de cada uno de ellos y, por lo tanto, los obligaba a ejercer de manera conjunta o coordinada un importante y creciente número de potestades. Hoy en día, pues, nadie pone en duda que el eficaz desenvolvimiento de cualquier

sistema de descentralización política exige una sólida cooperación entre todos sus centros de gobierno. El Estado autonómico español –con todas sus peculiaridades– no es, en modo alguno, una excepción a esta regla general de la necesaria cooperación intergubernamental para que los sistemas de gobierno multinivel sean verdaderamente operativos. Antes bien, como afirmó bien pronto nuestro Tribunal Constitucional, la cooperación, pese a no estar prevista expresamente como un principio constitucional que ordene las relaciones entre todos los sujetos de la estructura político-territorial, es un imperativo inherente a la distribución del poder implantada por la Constitución al que se hallan sometidos recíprocamente los órganos centrales y las comunidades autónomas.

La cooperación territorial presenta, no obstante, algunos defectos o inconvenientes específicos, que también son comunes a todos los sistemas de descentralización política. Uno de estos problemas característicos de las relaciones intergubernamentales es el de su opacidad o falta de transparencia. Este rasgo responde,

sobre todo, al hecho de que el ámbito de la cooperación es una esfera prácticamente monopolizada por los gobiernos o las altas instancias administrativas; es decir, se trata de unas relaciones protagonizadas por órganos ejecutivos –son, como indica su nombre, *intergubernamentales*– que, por su propio carácter político, se llevan a cabo a menudo en un ambiente reservado o secreto. Por ello, esta nota general de la cooperación en los estados compuestos se suele asumir, con cierta resignación, como una suerte de efecto secundario connatural a la propia naturaleza de tales relaciones, que siempre requerirán un determinado grado de confidencialidad para ser eficaces. Sin embargo, a tal conclusión se opone el principio democrático sobre el que se asienta el Estado de Derecho, que –como ya proclamaba el artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, con el que la profesora María Jesús García Morales abre el libro que aquí se comenta: «La sociedad tiene el derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración»– impone que los ciudadanos (directamente y a través de sus representantes en los parlamentos) puedan conocer todas las acciones, sean unilaterales o concertadas, de los gobiernos y las administraciones y puedan exigirles responsabilidades por ellas. En suma, como se ha afirmado con pleno acierto, las relaciones de cooperación, como cualquier otra actuación de los poderes públicos, no pueden quedar fuera del control democrático.

La cooperación intergubernamental se mueve, pues, en una tensión entre,

por un lado, la confidencialidad consustancial a unas relaciones protagonizadas por órganos ejecutivos y basadas en la negociación y el acuerdo político y, por otro, la publicidad y la exigencia de responsabilidades que siempre han caracterizado el régimen político democrático y que, ahora, en los nuevos tiempos de la transparencia y el buen gobierno, parecen reclamarse con especial intensidad. Por ello, es de todo punto necesario analizar de manera profunda y precisa, desde el punto de vista jurídico-constitucional, el problema de la opacidad de la cooperación interterritorial en los estados políticamente descentralizados. Esta es, justamente, la tarea que ha llevado a cabo la doctora María Jesús García Morales, profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona y auténtica especialista de referencia en el estudio de las relaciones intergubernamentales en nuestro sistema autonómico y en los federalismos europeos, que ha plasmado en su excelente libro *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*.

Esta monografía de la profesora García Morales tiene su origen en un proyecto de investigación individual que recibió una beca del Institut d'Estudis de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya en el año 2015. Como expresa la propia autora en la introducción del libro, su interés por el tema en él tratado surgió en el desarrollo de su labor como investigadora de las relaciones intergubernamentales y, en concreto, por las dificultades que se encontraba para acceder a información institucional

sobre los órganos de cooperación. Dicho testimonio inicial de la doctora García Morales sobre los motivos que la movieron realizar este estudio ya nos revela, por cierto, un efecto negativo de la opacidad de la cooperación intergubernamental que –debido, precisamente, a la falta de investigación académica en la materia– había pasado inadvertido hasta la fecha: la dificultad de llegar a sus fuentes de información. Evidentemente, la falta de transparencia de las relaciones intergubernamentales ocasiona, ante todo, un perjuicio de carácter político que afecta al ciudadano en general, al impedirle el conocimiento y el consiguiente control democrático de la cooperación; pero ahora, tras las valiosas aportaciones de la doctora García Morales en su estudio, hay que concluir que dicha opacidad incide, también, en la investigación científica del tema, porque tal labor se ve seriamente obstaculizada por los problemas que plantea la búsqueda de unas fuentes de información nada transparentes. Con esa inquietud, pues, como estudiosa de las relaciones intergubernamentales, y ante esas dificultades para conseguir datos y documentos procedentes de los propios órganos de cooperación, el estímulo definitivo para que la profesora García Morales se decidiera a «convertir lo que eran ideas por hilvanar en un proyecto de investigación y ese proyecto en este libro» fue la aprobación de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dada «la novedad que sus previsiones representaban para la transparencia de los órganos de cooperación (y de

otras normas posteriores), la singularidad de esa regulación (y de la intervención normativa en este campo) en el ámbito comparado y la ausencia de tratamiento sobre el tema» (pág. 34). El resultado de todo ello es una investigación completamente oportuna y absolutamente novedosa.

El trabajo publicado por la doctora García Morales es, en efecto, del todo oportuno, porque aborda un tema –el de la transparencia y otros conexos (como la rendición de cuentas o el gobierno abierto)– de plena actualidad en el debate político y jurídico, tanto en España como en el contexto comparado, y también en el plano internacional. Se trata, además, de un estudio novedoso, al no existir en nuestro país –ni ser fácil encontrar en otros– ninguna investigación específica sobre la transparencia y la rendición de cuentas en las relaciones de cooperación. Es, así, una obra verdaderamente pionera, por cuanto constituye el primer análisis monográfico sobre la transparencia y la rendición de cuentas de las relaciones intergubernamentales en los sistemas políticamente descentralizados, no solo en el Estado autonómico, sino también más allá de él (ya que también se estudian los federalismos europeos que la autora conoce perfectamente: Alemania, Suiza, Austria y Bélgica). Por ello, como afirma en el prólogo del libro la profesora Johanne Poirier, titular de la cátedra Peter Mac Kell sobre Federalismo de la Facultad de Derecho de la Universidad McGill de Montreal (Canadá) y una de las más reputadas tratadistas mundiales de la cooperación en los estados compuestos, las aportaciones de «este estudio

tan oportuno» (pág. 22) de la profesora García Morales «serán de un interés especial para los especialistas en relaciones intergubernamentales de regímenes federales y políticamente descentralizados en todo el mundo, que a menudo lamentan la tendencia de las relaciones intergubernamentales a reforzar el poder ejecutivo, y su opacidad, pero que están perdidos a la hora de encontrar herramientas para contrarrestar este fenómeno antidemocrático» (pág. 23). Como prueba del eco internacional de esta monografía desde su misma aparición, cabe señalar que, nada más ver la luz, la prestigiosa Asociación Internacional de Derecho Constitucional-International Association of Constitutional Law (IACL) dio noticia del libro –y felicitó a la profesora García Morales por su publicación– en su blog del día 17 de octubre de 2017.

Por lo que se refiere a la metodología empleada, la doctora García Morales aborda y estructura el estudio de la transparencia y la rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico desde un triple plano: jurídico, empírico y comparado. Por un lado, desde una óptica jurídica, concreta y analiza el marco normativo de la transparencia de la cooperación vertical y horizontal en nuestro sistema; por otro lado, desde un punto de vista empírico, examina detalladamente la praxis cooperativa en el Estado autonómico, al objeto de precisar la aplicación, la eficacia y el impacto de las diferentes normas que regulan la transparencia de las relaciones intergubernamentales en España; y, finalmente, desde un prisma

comparado, traspasa las fronteras del Estado autonómico para estudiar los modelos de transparencia y rendición de cuentas de la cooperación en cuatro sistemas europeos de gobierno multinivel (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, como ya se ha dicho), tomándolos como referencia para contrastar y valorar la situación en la que se encuentra esta materia en nuestro país frente a los estados federales del entorno europeo. Esta última perspectiva comparada permite llegar a la conclusión de «que en las primeras posiciones en materia de transparencia de las relaciones de cooperación intergubernamental se situarían Suiza y Alemania. España estaría por detrás de ambas, pero quedaría por delante de Austria o Bélgica» (pág. 295).

La construcción del estudio a partir de los tres planos citados determina, como resultado, «una investigación eminentemente jurídica, pero en la que se examinan el Derecho (el marco normativo) y la realidad (la praxis cooperativa). En este estudio hay, por tanto, investigación empírica, un trabajo de campo que ocupa un lugar especialmente relevante, pues, al tratarse de *terra ignota*, un tema sin bibliografía previa específica (ni siquiera de forma destacable en los múltiples comentarios a la Ley 19/2013 en España, ni en los países del ámbito europeo estudiados), se ha construido sobre el examen directo de las tres dimensiones: primero, el estudio del marco normativo; segundo, la aplicación de este marco normativo a la práctica de la cooperación intergubernamental, y, tercero, la información pública que de forma activa o bien previa petición existe sobre los

instrumentos de cooperación en el ámbito comparado» (pág. 32). La indagación de la profesora García Morales conjuga, por lo tanto, el análisis jurídico con la investigación de campo. Esta última se ha realizado mediante encuestas, consultas y entrevistas (incluso con el envío de cuestionarios de elaboración propia) a actores de la cooperación intergubernamental –tanto personas (altos funcionarios) como instituciones (gobiernos, parlamentos, órganos de cooperación)– dentro y fuera del Estado autonómico, así como a través de la búsqueda de la documentación de los propios órganos de cooperación disponible en Internet.

En su estudio, la profesora García Morales examina, en primer lugar, el marco normativo previo a las leyes –estatal y autonómicas– de transparencia, cuando desde el inicio del Estado autonómico se empieza a regular la publicidad, más que la transparencia, de la cooperación entre el poder central y las comunidades autónomas (una dimensión vertical de las relaciones intergubernamentales que ha sido y sigue siendo la predominante en nuestro país). El análisis de esta normativa preexistente –entre la que destaca, como norma pionera en la regulación de la cooperación intergubernamental en España, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común– resulta del todo necesario, porque «no solo constituye el punto de partida en el largo camino de la transparencia de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico, sino que, además, su examen es

el presupuesto inexcusable para valorar ulteriormente dónde están las posibles novedades de la ley estatal de transparencia (y otras normas ulteriores en este ámbito) y cuál es su verdadero alcance» (pág. 37).

El estudio de este bloque normativo anterior a las leyes de transparencia revela, entre otras interesantes conclusiones, que ese régimen jurídico sobre la publicidad de la cooperación se circunscribía casi por completo a los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas, pero apenas incidía en los acuerdos de los órganos de cooperación –que también eran, y son, exclusivamente verticales–; y también pone de manifiesto que, en los casos en que sí se regulaba la publicidad de la actividad de tales órganos, no era mediante una ordenación general de la cuestión que diera una solución para el conjunto del sistema de relaciones intergubernamentales, sino a través de reformas aisladas y parciales, que es «algo muy propio en nuestro sistema» (pág. 303). De este modo se procedió, por ejemplo, con la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 enero, que atribuyó a las comisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y cada comunidad autónoma una importante función en la resolución extrajudicial de conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley y que, por lo que aquí interesa, establece la obligación de publicar el acuerdo de inicio de negociaciones para resolver tales discrepancias (pero, en cambio, no prevé que deba publicarse el resultado de la negociación, lo que no deja de causar cierta extrañeza si hablamos

de transparencia). Como resultado de este análisis, el juicio de la profesora García Morales sobre dicha regulación precedente es que «se constata en el Estado autonómico un caos en el marco normativo sobre la transparencia de la cooperación, especialmente perceptible en lo que concierne a la publicidad de los resultados de la cooperación orgánica, donde es difícil atisbar la existencia de una lógica interna y menos aún una reflexión global sobre el tema» (pág. 304).

La investigación se centra, a continuación, en las obligaciones de transparencia de la cooperación intergubernamental introducidas por la Ley 19/2013 (que incluye expresamente en su ámbito subjetivo de aplicación a los órganos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, si bien bajo una condición no precisamente clara: «en la medida en que por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, les resulten aplicables las disposiciones» del título primero de la ley), así como por las diferentes leyes autonómicas sobre transparencia, y también –en un contexto más amplio de reformas administrativas– por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Por de pronto, la primera nota que debe destacarse de esta regulación es, más que su novedad, su auténtica singularidad, porque «es un hecho excepcional y único en el Derecho comparado (en lo que consta) que la transparencia de las relaciones de cooperación se regule por ley» (pág. 304). Como explica la profesora García Morales, una de las principales razones de esta particularidad de nuestro sistema autonómico es,

posiblemente, el no menos particular concepto de relaciones de cooperación asumido en España –donde se han entendido como relaciones interadministrativas (entre administraciones) y no como intergubernamentales, «por más que los sujetos que forman parte de las mismas sean miembros de gobiernos» (pág. 122)–, lo que ha amparado la intervención en esta materia del legislador básico estatal, con fundamento en el título competencial del artículo 149.1.18ª de la Constitución (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas), para aprobar la Ley 19/2013 y la Ley 40/2015 (y, antes, la Ley 30/1992). Por otro lado, también cabe advertir que el ámbito de aplicación de esta legislación reguladora de la transparencia se ciñe a la cooperación –y, en particular, a los órganos de cooperación– entre el Estado y las comunidades autónomas (vertical) y, por lo tanto, no afecta –directamente, al menos– a la cooperación entre comunidades autónomas (horizontal), por cuanto el poder central carece de competencia para regular esta última (quienes deberían hacerlo, en su caso, son las propias comunidades autónomas). No obstante, como advierte la autora, ello no tiene consecuencias prácticas en términos de falta de transparencia de las relaciones intergubernamentales entre comunidades autónomas, por una sencilla razón: «Dado que este tipo de cooperación horizontal no se prodiga en el Estado autonómico, su opacidad no es un problema como puede serlo respecto a los órganos de cooperación vertical que son los existentes» (pág. 237).

A propósito de esto último, cabe recordar que uno de los rasgos del

modelo de relaciones intergubernamentales en España es, precisamente, el de tener un carácter eminentemente vertical; y este hecho, además de constituir una importante nota diferencial respecto a la mayoría de los ordenamientos federales europeos (como se pone claramente de relieve en el trabajo, al analizar comparativamente la transparencia de la cooperación en los sistemas europeos de gobierno multinivel más relevantes), tiene unos particulares y muy relevantes efectos en la praxis de la transparencia de la cooperación en el Estado autonómico. La profesora García Morales concreta y estudia muy bien tales singularidades del modelo español de relaciones intergubernamentales, entre las que pueden destacarse dos (que se hallan, por lo demás, en clara interrelación): por un lado, la existencia de un Ministerio de Administraciones Públicas –un órgano sin equivalente en los estados compuestos europeos (salvo Italia)–, que es, además, el gestor *de iure* de los mayores recursos informativos sobre cooperación territorial; y por otro, el desinterés casi absoluto de las comunidades autónomas por recopilar y tratar la información referente a la cooperación intergubernamental, de tal manera que puede hablarse de «una dejación de las comunidades autónomas en el Ministerio de Administraciones Públicas de estos aspectos» (pág. 198).

Las novedades que la Ley 19/2013, la Ley 40/2015 y las leyes autonómicas de desarrollo han supuesto para la regulación de la transparencia de las relaciones de cooperación intergubernamental en España son estudiadas en el libro con suma precisión. Según

señala la profesora García Morales, alguna de las obligaciones de transparencia introducidas por estas normas puede tener, ciertamente, efectos positivos. Este sería el caso de los nuevos registros electrónicos de órganos de cooperación y convenios (máxime si se configuran con acceso universal por vía telemática, cuestión que el legislador estatal no ha especificado), que cada administración pública debe crear conforme al artículo 144.3 de la Ley 40/2015; en concreto, el cumplimiento de la ley en este punto obligará a la generalización de estos registros en todas las comunidades autónomas y, además, conllevará la ampliación del ámbito de los registros telemáticos de convenios existentes en algunas de ellas, cuya implantación ya había aportado un importante valor añadido a la transparencia de la cooperación horizontal (al permitir la publicidad de los protocolos entre comunidades autónomas, que constituyen la técnica más usual de cooperación entre ellas, pero también son la más opaca, ya que su suscripción no precisa los requisitos que se necesitan para firmar los convenios o los acuerdos de cooperación previstos en el artículo 145.2 de la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía). Sin embargo, otras previsiones legales suscitan dudas, bien sobre su sentido (por ejemplo, la Ley 19/2013 no deja claro si la obligación de publicidad activa en Internet que se impone a los órganos de cooperación exige o no que estos dispongan de una página web propia); o bien sobre su eficacia (así, la reunión por medios electrónicos, y no presencial, de los órganos de cooperación que prevé expresamente la Ley

40/2015 puede tener el efecto de llevar a una mayor informalidad y, consiguientemente, a una menor visibilidad de la actuación y los resultados de estos órganos, lo que representaría un auténtico contrasentido con la voluntad de hacerlos más transparentes); o bien, en fin, suponen incluso un retroceso con respecto a la situación precedente (esto ocurre con la publicidad de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas, que antes debían publicarse en los boletines oficiales de todas las partes, pero ahora la nueva legislación básica solo prevé como obligatoria su publicación en el Boletín Oficial del Estado, quedando como facultativa su inserción en los diarios oficiales autonómicos).

Como conclusión de todo este análisis, la profesora García Morales, al valorar si el nuevo régimen jurídico de la transparencia en España entraña una efectiva innovación en el terreno de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico, afirma que, «por el momento, la entrada en vigor de la ley, transcurridos más de dos años después de la misma, arroja un resultado que a primera vista puede resultar sorprendente: la ley estatal de transparencia no ha provocado cambios respecto a la situación *ex ante* y a la praxis previa (por lo menos, todavía)» (pág. 214); y, más precisamente, «no hay cambios (todavía) en la praxis de la transparencia de los órganos de cooperación en España que nos acerquen a los países donde (sin ley al respecto) hay unos estándares más altos de transparencia» (pág. 299). Así, por ejemplo, tras la Ley 19/2013, el acceso telemático a la información sobre los órganos de cooperación

sigue siendo el mismo que antes, lo que significa que los órganos que actualmente disponen de espacio web propio son los (pocos) que ya lo tenían. Esto no significa, empero, que pueda hablarse de un incumplimiento de la nueva norma, porque —como precisa la autora— «la ley impone un mínimo de obligaciones de transparencia que estrictamente ya venían dándose en la práctica, en particular a través de la labor del Ministerio de Administraciones Públicas» (pág. 216).

Ante la citada ausencia, por el momento, de variaciones apreciables en cuanto a la transparencia de la cooperación una vez en vigor la Ley 19/2013, parece que la verdadera virtualidad de la nueva regulación reside, más bien, en su potencialidad para impulsar un giro en la actitud de los actores de las relaciones intergubernamentales hacia esta materia. De este modo, si bien es verdad que la ley aún no ha provocado modificaciones sensibles al respecto, también es cierto que «contiene previsiones lo suficientemente amplias como para mejorar la cantidad y calidad formal y de los contenidos que se hacen públicos»; y, teniendo presente que «el aprovechamiento de todas estas posibilidades exige una voluntad política decidida de no aplicar mínimos, sino de ir a la aplicación de máximos», no debe «desdeñarse tampoco la capacidad que pueda tener la ley de generar una cultura de la transparencia que tienda hacia esos máximos» (pág. 216). Todo esto, evidentemente, sin perder de vista —y con una gran dosis de realismo— que la calidad formal y material de la transparencia «precisa de medios materiales y humanos

ingentes» (pág. 211), lo que puede ser un obstáculo importante para acometer esta tarea en tiempos de drástica contención de gasto de las administraciones públicas. No obstante, sin perjuicio de estas consideraciones materiales, y teniendo también en cuenta –de nuevo con una óptica realista– que unas relaciones que están protagonizadas por gobiernos llevarán aparejado siempre un cierto nivel de confidencialidad, la voluntad política de ser más transparentes debe ser el verdadero motor del cambio de paradigma (sobre todo por parte de las comunidades autónomas, que no se han preocupado hasta la fecha por la gestión de la información sobre la cooperación), porque, en definitiva, «la transparencia no es solo lo que dice la ley que debe hacerse público» (pág. 229). Asimismo, en relación con la cultura de la transparencia que pudiera propiciarse de resultados de la regulación de esta materia y con la búsqueda del aprovechamiento óptimo de los recursos en tiempos de restricciones presupuestarias, la transparencia –en especial, la de los órganos de cooperación– también «debería servir para saber lo que se crea y no funciona o incluso nunca ha funcionado (por inactividad), algo que está sucediendo en el Estado autonómico, pero que resulta insólito en el ámbito comparado» (pág. 164); este diagnóstico sería particularmente aplicable a las conferencias sectoriales en España, donde más de la mitad –de las cerca de cuarenta formalmente existentes– no tiene ninguna actividad.

Estas y otras muchas cuestiones aborda, en definitiva, la profesora María Jesús García Morales en su

libro *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*. Esta monografía es un estudio pionero, novedoso, exhaustivo, riguroso y crítico sobre un tema necesitado de una investigación jurídica y práctica de la máxima solvencia, y no puede sino afirmarse que la doctora García Morales –demostrando una vez más su maestría en el tratamiento de las relaciones intergubernamentales– lo ha llevado a cabo con pleno acierto. Hasta ahora, la investigación sobre la cooperación territorial se había hecho fundamentalmente desde la Ciencia Política, lo que –en palabras de la propia autora– «resulta hasta cierto punto lógico, pues la transparencia de las relaciones intergubernamentales en el ámbito comparado no se regula por ley, sino que acostumbra a ser parte de la política comunicacional de los gobiernos» (pág. 30). Sin embargo, el tema tiene una indudable dimensión jurídica –que la aprobación de la Ley 19/2013 ha servido para poner de relieve– y, especialmente, jurídico-constitucional, porque afecta, en esencia, a la justificación y a la fundamentación democráticas de nuestro sistema de descentralización política, puesto que –como se afirma en el prólogo del libro– «la legitimidad de las instituciones políticas se ve seriamente cuestionada en ausencia de la transparencia y la rendición de cuentas» (pág. 21). Por esta razón, era imprescindible un estudio profundo de la cuestión desde la perspectiva del Derecho Constitucional. Así lo ha hecho la doctora García Morales en un libro sumamente rico en el análisis de la regulación y

la praxis de la transparencia de la cooperación territorial, y en el que, a su vez, ofrece numerosas y fundadas propuestas de mejora de una y otra. Es, en suma, un trabajo que aporta una extraordinaria claridad a un ámbito que, tanto en la práctica política como

en la investigación jurídica, lleva demasiado tiempo en la sombra. Por ello, la lectura de este libro imprescindible contribuirá, sin duda, a hacer más luminoso este terreno tan opaco –para el ciudadano y para el jurista– de la acción pública.

*Vicente Juan Calafell Ferrá*  
Universidad de las Islas Baleares