

IV. Recensiones

SOSA WAGNER, Francisco: *Maestros alemanes del Derecho público (I)*, Editorial Pons, Madrid-Barcelona 2002

El libro objeto de la presente recensión versa sobre los juristas alemanes más destacados en el ámbito del Derecho público del siglo XIX.

Nos narra, esta obra, la vida de los iuspublicistas, al mismo tiempo que se nos cuentan los avatares políticos, familiares y personales que les tocó vivir.

Es, por tanto, esta obra interesante para el público en general deseoso de conocer quiénes son los maestros del Derecho público tan afamados a lo largo de la historia y es además esta obra imprescindible para todos los estudiosos del Derecho público histórico. Tiene, pues, fundamentalmente un contenido biográfico e histórico. Pero su utilidad principal acaso esté en mostrarnos algunas claves esenciales para comprender el Derecho actual. En este sentido, el autor afirma que los «maestros» alemanes del Derecho público «contribuyeron a poner en pie unos mecanismos sociales sin los que hoy sin duda todos seríamos más toscos».

El autor, Francisco SOSA WAGNER, prestigioso catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de León, ha estudiado largo tiempo en Universidades alemanas (sobre todo Tübingen) y ahora nos brinda un estudio que puede ser incluso interesante para los universitarios alemanes, proporcionándoles el conocimiento de las claves históricas que, a juicio de un administrativista español, tiene el Derecho público alemán. Es una muestra, para Alemania, de la atención que merecen en España los ilustres profesores alemanes.

Para el desarrollo de la obra, el Profesor SOSA WAGNER ha contado además con el refuerzo o la colaboración de los expertos en la materia, tales como José Luis CARRO o Mariano BACIGALUPO, José Luis CASCAJO o Mercedes FUERTES, a quienes el autor dirige sus agradecimientos, junto a los alemanes PÜTTNER y BRINTZINGER.

El libro comienza con una obligada referencia a los primeros años del siglo XIX entrando en el complejo tema del desarrollo de las ideas revolucionarias de corte liberal en los Estados alemanes. Es un tema «complejo» ya que da lugar a posturas contrapuestas entre sí, principalmente acerca de la valoración del impacto que las ideas revolucionarias francesas tuvo en dichos Estados que hoy son Alemania. Es conocido que actualmente la versión dominante de los iuspublicistas alemanes (ERICHSEN, SCHEUNER, UNRUH entre otros muchos) con-

siste en relegar la importancia en Alemania de las ideas revolucionarias francesas, poniendo de manifiesto que la línea jurídica de progreso del XIX alemán proviene de concepciones históricas desarrolladas en la propia Alemania, así los progresos de la Ilustración o la concepción histórica incluso medieval de la JUSTIZSACHE.

En este contexto, el autor destaca las aportaciones de ALBRECHT, en esencia el arraigo del Estado en una nueva idea, de carácter jurídico-público, de persona jurídica y su desvinculación de las —a su juicio— arcaizantes o reaccionarias concepciones jurídico-privadas sobre el Estado.

Pero he de insistir en que este y otros temas jurídicos se enmarcan siempre en la presente obra dentro de un contexto general en el que priman las narraciones biográficas sobre la vida de los personajes. En todo momento, la erudición da paso al tono ameno y divertido, que caracteriza en general a SOSA WAGNER, sobre quien algún día, quién sabe cuándo, habremos de hacer una obra similar a ésta que él consagra a los ilustres colegas de otro tiempo.

El mérito principal de la obra objeto de esta recensión estaría en haber conseguido, a modo de ORTEGA Y GASSET, vincular el personaje a su circunstancia. El capítulo II de la obra se titula en este sentido: «Donde se da cuenta de los grandes problemas que ocuparon las mentes de los juristas», problemas característicos del siglo XIX, de delimitación de la forma del Estado y sus estructuras constitucionales, de la relación política Austria-Alemania, el avance de Prusia, la realización del Reich, la aprobación de las Constituciones.

Fundamental en este sentido es el desarrollo de los derechos subjetivos, una de las claves históricas sin duda del Derecho alemán, con clara repercusión en la Ley Fundamental de Bonn y en el constitucionalismo europeo. También lo es el destacado análisis de las relaciones entre Derecho público y Derecho privado y el arraigo en Alemania de la Administración en forma de Derecho privado (*Verwaltung in Privatrechtsform*) que hunde sus raíces en concepciones históricas.

El siguiente capítulo, tercero, basándose en Robert VON MOHL, muestra algunas de las típicas actitudes que pueden llegar a tener los profesores universitarios, su afán de sabiduría y la búsqueda de la genialidad, el egocentrismo y la pasión de escribir, la lucha por la justicia y la comisión de la injusticia, la preocupación por el sustento y la carrera universitaria. En general, con distintos contenidos y actitudes (de LORENZ, STEIN, LABAND, SAVIGNY), en esta obra se descubre el

mundo universitario por dentro, con sus grandezas y sus profundas miserias.

El libro termina, como algunos clásicos, informando de su desarrollo posterior en otro libro, que será el Tomo II, donde se nos seguirán contando las razones por las cuales son famosos los maestros del Derecho público alemán y qué «se esconden» detrás del nombre y del hombre.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS

COLOM PASTOR, Bartomeu: *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, Ed. Govern de les Illes Balears, Marcial Pons y Universitat de les Illes Balears, Madrid-Barcelona, 2001, 373 págs.

El libro objeto de recensión es una recopilación de los trabajos publicados por COLOM, durante los últimos veinticinco años, sobre el proceso autonómico en les Illes Balears. En él se analizan, según nos relata el autor en la «Presentación», «los antecedentes históricos; los modelos de organización político-administrativos posibles y el modelo adoptado en el archipiélago; las transformaciones realizadas durante los dos últimos decenios; la preautonomía; la planta actual de las instituciones públicas; la naturaleza jurídica, posición, potestad reglamentaria y competencias de los Consejos Insulares; el grado de descentralización alcanzado por las islas; las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las islas; el modelo de la Administración de la Comunidad; la Administración periférica y la Administración institucional de la Comunidad; el Parlamento como institución de autogobierno interinsular; la vía para acceder al autogobierno; el contenido del autogobierno o techo competencial y el ejercicio de las competencias recibidas. Dan continuidad a esta pluralidad de artículos y trabajos publicados una serie de reflexiones que podríamos denominar transversales u horizontales, entre las que destaca la preocupación por la igualdad. La igualdad de la Comunidad respecto a las demás Comunidades [...]. Así como la igualdad de los ciudadanos y por ello de las posiciones culturales fundamentales de sus derechos lingüísticos».

La obra se «enmarca —según sigue diciéndonos el autor— en la voluntad de contribuir al estu-

dio de las peculiaridades del modelo de organización político-administrativo de las Islas Baleares, en especial los mecanismos de integración de las diferentes islas que conforman la Comunidad Autónoma». Y es que, después de más de veinte años de autonomía, todavía se discute —debería decir «discutimos», porque fuera del archipiélago no parece que el tema suscite excesivo interés— sobre cuál sea la naturaleza jurídica de los consejos insulares. También ha sido objeto de controversia el modelo lingüístico del sistema educativo. Es decir, si éste se basa en el modelo de libre elección lingüística (caso del País Vasco, Navarra o Comunidad Valenciana) o en el modelo del bilingüismo integral (caso de Cataluña). Estos dos temas —consejos insulares y modelo lingüístico—, a mi entender los más interesantes desde un punto de vista jurídico, son objeto de un detenido estudio por el autor.

En cuanto a los consejos, cabe destacar el capítulo VIII, «Líneas de evolución en la organización de los consejos insulares», que es el único trabajo inédito de los que integran el libro. COLOM no tiene ninguna duda sobre la naturaleza local de los consejos. Ciertamente es que también, según el Estatuto, son instituciones de la Comunidad «pero ello no desnaturaliza la primera condición o papel: por ello, son Corporaciones locales y además son instituciones de la Comunidad sin dejar de ser Corporaciones locales». En este sentido, el artículo 5 del Estatuto balear es bastante diáfano, después de proclamar que la Comunidad articula su organización en islas y municipios, añade que «esta organización será regulada, en el marco de la legislación básica del Estado». Esta legislación —aunque haya quien no quiera verlo así— no puede ser otra que la Ley reguladora de las bases del régimen local.

Tampoco cree el autor que los consejos sean instituciones de autogobierno de la Comunidad —si así fuera, en el Parlamento balear radicaría la competencia exclusiva para legislar sobre estos entes—, ya que los consejos no han sido creados por el Estatuto; sino que su existencia es anterior a la Comunidad Autónoma. Éste ha sido también el parecer del Tribunal Supremo en la sentencia de 26 de junio de 1998. Si bien hay que señalar que en dicha sentencia también se afirma que los consejos tienen «la doble naturaleza de órganos representativos y de Gobierno y Administración de una entidad local y simultáneamente el de órganos autonómicos». Opinión que no podemos compartir¹, pues ello supondría considerar que los con-

¹ Hoy, la mayoría de los administrativistas de las Illes Balears rechaza que los consejos insulares estén integrados en la Administración autonómica.

sejos, cuando ejercen competencias autonómicas transferidas como propias (otra cosa sería el ejercicio de competencias delegadas o la gestión ordinaria de servicios propios de la CA) son órganos periféricos, desconcentrados, incardinados jerárquicamente en la Administración autonómica. Y este criterio —el carácter de órgano periférico— ha sido el del Tribunal Constitucional (autos de 25 de agosto y 28 de septiembre de 1992) al analizar la naturaleza jurídica de las comisiones insulares de urbanismo de los consejos insulares. Criterio que sigue la Sala de la Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia para declarar que frente a los recursos que se deduzcan contra los acuerdos de dichas comisiones son competentes los Juzgados de lo Contencioso Administrativo. Precisamente a glosar la naturaleza jurídica de dichas comisiones insulares dedica COLOM el Capítulo VII del libro. Así, comentando los referidos autos del TC, se pregunta: «¿Cómo puede sostenerse que la Comisión Insular respectiva, órgano que ostenta parte de las competencias junto con el Pleno de la Corporación, es un órgano de la Administración comunitaria, encuadrado en ésta? La tesis se desmonta por sí sola, pues nos lleva al absurdo de que el Pleno de la Corporación insular, que ostenta también competencias en materia de urbanismo, debería calificarse en igual sentido».

En la actualidad los consejos insulares se regulan por la Ley 8/2000, de 27 de octubre. Esta ley faculta a los consejos para establecer, vía reglamento orgánico, una organización «complementaria» de naturaleza burocrática que choca frontalmente con el carácter representativo que tienen las corporaciones locales (en éstas, como es sabido, no hay separación entre administración y representación). Así, el autor entiende que dicha organización «excede con mucho de lo que de manera razonable puede entenderse como organización complementaria de los órganos necesarios ya que no es ni accesoria ni se trata de un complemento, sino de una organización distinta, forjada fuera del modelo corporativo». Y es que esta organización «complementaria» permite crear un Consejo Ejecutivo integrado por miembros no electos (siguiendo el modelo de los Territorios Históricos del País Vasco), lo cual, a juicio de COLOM, es de muy dudosa constitucionalidad. Al respecto conviene recordar que contra determinados artículos de la Ley fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad por parte del Consejo de Ministros, con invocación del artículo 161.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, por Auto de día 22 de mayo de 2001, acordó levantar la suspensión de la vigencia de los artículos impugnados.

No obstante todo lo anterior, conviene precisar que, debido al nivel competencial asumido por los consejos insulares, la organización que prevé la Ley de régimen local para esos órganos (es decir, la misma que la de las diputaciones provinciales) es poco ágil. Por ello, el autor propone que el «Gobierno insular» sea la comisión de gobierno de cada respectivo consejo (potenciada por esa atribución competencial), y otorgando poderes decisorios a los miembros de la referida comisión. Incluso introducir, si bien con carácter excepcional, un elemento «burocrático en el marco general y común de la estructura corporativa con algún organismo tipo gerencia subordinado a la estructura corporativa o con la participación de funcionarios con capacidad decisoria subordinados por estar sometidos a jerarquía y directrices de los consejeros electos». En mi modesta opinión, la solución más acorde con el bloque de constitucionalidad consistiría en posibilitar un régimen especial para los consejos, al igual que se ha hecho para los municipios de Madrid y Barcelona (disposición adicional sexta LBRL).

En cuanto al modelo lingüístico educativo en la enseñanza no universitaria (Capítulo XV), el autor, después de analizar la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares (LNL), señala que «después de la primera enseñanza el modelo lingüístico no es el de libre elección lingüística, sino el de bilingüismo integral, o dicho de otra manera, que la lengua vehicular de los niveles posteriores a la primera enseñanza no es la que eligen los alumnos, sino la que establece la Administración, y la Administración no es libre a la hora de fijarla, sino que está vinculada por los objetivos que la Ley le impone, uno de los cuales es asegurar el uso progresivo de la lengua propia como vehicular en todos los centros, no separando a los alumnos por razón de lengua. Este modelo, que se caracteriza por vehicular la enseñanza a todos los alumnos en las dos lenguas, ha sido declarado plenamente constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de diciembre...» Si en un primer momento la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears había señalado que la LNL había optado por el modelo de separación electiva (S. 28-06-96), posteriormente ha proclamado que el modelo educativo fijado por el legislador es el de conjunción lingüística o bilingüismo integral (S. 12-06-98)².

Sobre qué haya de entenderse por primera enseñanza, COLOM ha sostenido en diversas ocasiones que se trata del primer ciclo de la educación

² En idéntico sentido se había expresado el Consejo Consultivo de les Illes Balears (Dictamen 39/1997).

primaria, ya que «la educación infantil en el sistema educativo que diseña la LOGSE tiene un carácter voluntario». Ésta es la interpretación efectuada por el art. 8 de la Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, de 12 de mayo de 1998, por la que se regulan los usos de la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, como lengua de enseñanza en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares.

Quiero finalizar con una reflexión crítica que formula el autor: ¿por qué una comunidad histórica caracterizada por hechos diferenciales indiscutibles (geográficos, históricos, lingüísticos, etc.) tiene tan parco desarrollo estatutario y cultural? La causa, según COLOM, hay que buscarla, no tanto en el Estatuto en sí, como en el cuerpo social que «ha contemplado, con indiferencia o perplejidad el proceso no sólo desde la vertiente cultural, sino incluso desde la vertiente económica: lo que aportamos y lo que recibimos del Estado.»

Jeroni Miquel MAS I RIGO

SALUSTIANO DE DIOS, JAVIER INFANTE, RICARDO ROBLEDO, EUGENIA TORIJANO (Coords.): *Historia de la Propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente. Centro de Estudios Registrales, 2002.*

Con motivo del II Encuentro Interdisciplinar sobre Historia de la Propiedad, y bajo la coordinación de Salustiano DE DIOS, Javier INFANTE, Ricardo ROBLEDO y Eugenia TORIJANO, se reunieron en Salamanca, entre los días 31 de mayo al 3 de junio de 2000, una serie de investigadores que abordaron el tema de los bienes comunales desde diferentes perspectivas: histórica, sociológica, jurídica, económica... en un enfoque verdaderamente interdisciplinar de la materia. Fruto de este encuentro esta publicación en la que se recogen los estudios de casi todos ellos.

La sistemática seguida en la presentación de los diferentes trabajos tiene en cuenta la cronología, comenzando con los trabajos de historiadores juristas, los cuales analizan el tema en el transcurso del Antiguo Régimen, seguidamente se analizan los bienes comunales en la Edad Moderna, en la que intervienen administrativistas, historiadores económicos e historiadores juristas, y terminando con el

análisis de este patrimonio en nuestra época en la que participan desde juristas de diferentes ramas, civilistas, administrativistas, de historia del Derecho, y registradores, hasta historiadores agrarios.

Los bienes comunales se definen como aquellos bienes de dominio público en los que su aprovechamiento corresponde al común de vecinos¹; sin embargo, para llegar a esta concepción dicha propiedad ha pasado por numerosos avatares desde considerarlo como una propiedad privada de los pueblos, de los vecinos, o de los señores feudales, hasta ser considerados como propiedad pública. Esta publicación intenta contemplar toda la problemática a lo largo de un proceso cronológico más o menos amplio e incluso centrándose en casos concretos como se podrá observar a lo largo de su gratificante lectura.

El libro se inicia con los trabajos de historiadores juristas como el profesor Salustiano DE DIOS, que con su exhaustivo análisis del pensamiento de los autores más destacados de la época —AZEVEDO, CASTILLO DE BOVADILLA, NÚÑEZ DE AVENDAÑO, GARCÍA DE TOLEDO, MONTALVO, etc.—, tarea ardua y complicada, y mucho más al no existir entre ellos una pauta general. Sin embargo, el autor, con la maestría que le caracteriza, hace que de su lectura podamos llegar a unas conclusiones que servirán de pautas en todos los demás estudios. Además, debemos tener en cuenta que el origen y naturaleza de los bienes comunales dependerá de su uso, destino, y calificación, diferenciándolos así de los demás bienes de propios, baldíos y vacantes.

El profesor de Historia moderna, Gelabert GONZÁLEZ, hace un análisis del fisco real y el fisco municipal en Castilla, acotándolo temporalmente a los siglos XVI y XVII, donde pone de manifiesto que la mayor parte del patrimonio municipal se ve reducido considerablemente por la desidia de sus Gobernantes (Corona y señores). En esa misma época, pero centrándose en las provincias vascas y en Navarra, otra historiadora jurídica, la profesora SORIA SESE plantea la cuestión de la privatización de los bienes comunales señalando como causa de la misma las usurpaciones de los vecinos, así como las enajenaciones indiscriminadas llevadas a cabo por los concejos. Todo este proceso de individualización del uso y de privatización de la propiedad, es planteado en la Edad Moderna en Castilla, por el profesor MORENO FERNÁNDEZ; y en Valencia por los profesores PESET REIG y HERNANDO SERRA, así como en las

¹ Vid. art. 2.3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

tierras de Jerez de la Frontera por la profesora MUÑOZ DE BUSTILLO, analizando los bienes comunales indisolublemente unidos a los bienes de propios y arbitrios.

La desamortización es revisada en profundidad por el profesor NIETO, conocido administrativista y de referencia obligada en el análisis de los bienes comunales, en su artículo contempla la desamortización ilustrada y la reforma agraria liberal desde un punto de vista general hasta llegar a una superposición de las dos reformas que se manifiestan de una manera concreta en los Montes de Toledo, en donde se observa un repartimiento de tierras iniciado durante el reinado de Fernando VII y que se fue transformando, a lo largo de su tramitación, en una típica «reforma agraria capitalista».

La profesora de Historia Económica, Rosa CONGOST, plantea el tema de los comunales en Cataluña, centrándose en el proceso de los Montes de Llagostera, donde se observan en un contexto histórico concreto las reivindicaciones de los usos comunales por parte de los vecinos. PÉREZ COLLADO nos sumerge en la investigación de las tierras de las comunidades indígenas originarias y la sociedad colonial de México, estableciendo su problemática principalmente en las tierras y en la definición de su régimen de propiedad.

El proceso de formación de la noción de bienes comunales es analizado exegéticamente por el profesor de Derecho Administrativo Eloy COLOM PIAZUELO. Su estudio se centra en los aprovechamientos vecinales antes y después de la Ley Madoz de 1855 dando como resultado un concepto formal de bien comunal típico, lo que dará lugar a la aparición de numerosos supuestos de aprovechamiento vecinales, sometidos a reglas específicas y que no pueden calificarse, *stricto sensu*, como bienes comunales, como es el caso de la compra de bienes comunales por parte de los propios vecinos, de los patrimonios que se vendieron durante la desamortización, o los aprovechamientos vecinales en bienes calificados formalmente como de propios, así como los aprovechamientos vecinales configurados como servidumbres vecinales o bienes pertenecientes en mancomunidad a varios Ayuntamientos o a Comunidades de Villa y Tierra.

EL Grupo de Estudios de Historia Rural acomete el análisis de los montes públicos en España a partir de 1855 y hasta 1925 centrandó la atención en el proceso de privatización que se produce en el aprovechamiento de los montes públicos. Una categoría específica de montes son los Montes Vecinales en Mano Común, figura característica de Galicia, y con un régimen muy peculiar y no reconocido

legalmente hasta 1968. La importancia de los mismos así como su defensa nos llega de la mano del profesor de Historia contemporánea BALBOA LÓPEZ.

Desde una perspectiva socioambiental los bienes comunales son contemplados por los profesores GONZÁLEZ DE MOLINA, ORTEGA SANTOS y HERRERA GONZÁLEZ DE MOLINA; y desde una perspectiva jurídica por los profesores INFANTE MIGUEL-MOTA y TORIJANO PÉREZ. Estos últimos realizan un íntegro estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dictada en casación durante la segunda mitad del siglo XIX, ilustrando dicha investigación con un cuadro exhaustivo de las sentencias utilizadas. Siguiendo en la misma línea de estos autores, pero analizando la jurisprudencia a partir de la publicación del Código civil hasta la actualidad, el civilista MALUQUER DE MONTES BERNET nos concretará la titularidad, naturaleza, características y aprovechamiento de los bienes comunales.

Desde un punto de vista registral, DIAZ FRAILE nos acercará los bienes comunales y de dominio público al Registro de la Propiedad lo que les otorga una mayor protección. La función social y económica de las tierras comunales es resaltada por IRIARTE GOÑI y LÓPEZ ESTUDILLO, quienes hacen un recorrido por la historia de España en la que ponen de manifiesto la privatización de este patrimonio y la conflictividad social que se ha producido entorno al mismo.

En suma, una publicación interesante en muchos sentidos que nos aporta una panorámica completa de la situación por la que han atravesado y atraviesan, en muchos supuestos, los bienes comunales. Todo el conjunto de estudios que se comprenden en la *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*, ayudan al investigador, con independencia de su disciplina, al entendimiento de su problemática y su gran valor.

Una obra imprescindible para quien pretenda adentrarse en el estudio de la propiedad y ahondar, especialmente, en el estudio del patrimonio comunal. Esta investigación pone de relieve la importancia de analizar trabajos de este tipo desde una perspectiva más amplia que el propio Derecho, conjugándolo con el análisis económico, social y político; lo que nos permite llegar a comprender cuales han sido los acontecimientos que en cada etapa histórica han dado lugar a determinados cambios económicos, que a su vez inciden directamente en la vida social, lo que conlleva que se produzca una determinada normativa para poder regular aquellos aspectos que motivaron los acontecimientos.

tecimientos conexos a los bienes comunales, y que influyen en su titularidad, uso, aprovechamiento y defensa.

M.^a Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS
Universidad de Salamanca

**ALENZA GARCÍA, J.F.: *Vías Pecuarias*.
Civitas. Madrid, 2001, 522 páginas.**

«Conocer los caminos y su historia es una parte fundamental de la historia del hombre». Con esta frase comienza ALENZA GARCÍA la monografía que hoy recensamos. Es un excelente trabajo en el que se estudia desde la perspectiva histórica y la regulación vigente, autonómica y estatal, las vías pecuarias definidas jurídicamente como «las rutas e itinerarios por donde discurre o ha venido discutiendo tradicionalmente el tránsito pecuario».

La monografía está formada por ocho capítulos y un epílogo a modo de conclusión. El primero de los capítulos cumple una función introductoria abordando distintas cuestiones de la trashumancia como sus orígenes y su desarrollo, las condiciones que han influido en ella, tanto las estructurales, factores geográficos y espaciales, como las coyunturales, factores políticos y económicos, así como la exaltación de la cultura pastoril en el sentido orteguiano al que apela el autor y que no es otro que la cultura entendida como el conjunto de soluciones con los que el hombre responde a los problemas esenciales que le plantea la vida, no en vano nos recuerda el autor que las cañadas forman parte de la cultura española en la medida en que fueron respuesta a los problemas agrarios y económicos de gran parte de la historia.

ALENZA GARCÍA tras apuntar los datos claves de la regulación jurídica del pasado nos manifiesta que la regulación jurídica vigente es la artífice de un nuevo paradigma de vía pecuaria caracterizado por la diversidad funcional de usos y el reconocimiento de sus valores ecológicos. Nos justifica la realización de su monografía como la respuesta a una exigencia de investigación específica y de conjunto de las vías pecuarias al ser éstas uno de los bienes de dominio público que menos han despertado la atención de la doctrina.

Los capítulos segundo, tercero y cuarto están dedicados al estudio de los antecedentes históricos. En el primero de estos capítulos se aborda el régimen jurídico de las vías pecuarias antes de la Mesta, es decir, en tiempos romanos y visigodos, y también durante la existencia del Honrado Concejo de la Mesta de Ganaderos. En relación a éste

analiza su fundación, defendiendo la tesis de que la Carta de Privilegio de 1273 que otorgó Alfonso X no es un privilegio fundacional, sino la confirmación de privilegios anteriores, constatando que la organización de ganaderos ya era en 1273 lo suficientemente sólida como para hacer oír su voz ante la Corona y que ésta acogiera sus propuestas. El autor sostiene que el nacimiento de la Mesta debe situarse en un momento entre 1230 y 1263 y no por iniciativa real, sino de los propios ganaderos. ALENZA GARCÍA analiza también su composición y su organización, destacando particularmente la figura del Alcalde entregador que eran funcionarios reales, es decir, designados por el Rey a quien representaban, y cuya misión principal consistía en ser magistrados ambulantes que debían garantizar el paso libre y expedito de los ganados por todo el reino lo que le lleva a conservar el buen estado de las cañadas, a revisar y restringir los abusos de los agricultores y campesinos en los pastos públicos, bosques y terrenos libres y a proteger a los pastores desde dos perspectivas: la física, frente a los ataques de los villanos y la inseguridad de los caminos; y la protección jurídica frente a las exacciones y tasas impuestas por los poderes locales. El autor describe cómo este último era el principal motivo de enfrentamiento entre los Alcaldes entregadores y los justicias locales como consecuencia de la clara oposición de los intereses que respectivamente defendían. Tras este análisis se centra en el estudio de la evolución de los privilegios mesteños desde la Baja Edad Media hasta los Borbones y el fin de la Mesta.

Por lo que respecta a la regulación jurídica de las cañadas en la era mesteña, ALENZA GARCÍA resalta la idea de sistema de las mismas configurándose como un conjunto de elementos distintos entre sí, pero interrelacionados que permiten cumplir la función principal y primigenia cual es la llevanza de los ganados de sierras a extremos y de extremos a sierras. Los elementos a los que se refiere el autor son además de los caminos principales (la cañada en sentido estricto) diversos tipos de vías menores (cordeles y veredas), puertos, vados, abrevaderos y descansaderos entre otros.

El autor expone espléndidamente cómo de un sistema de libertad de paso por los campos abiertos se llegó a un sistema de desaparición de las cañadas abiertas. A medida que iba cambiando esta situación fáctica iba también cambiando el régimen de protección de las cañadas, así, mientras que en tiempos de los Reyes Católicos la protección se colmaba con la orden de volver a su estado las cañadas que estuvieran tomadas y ocupadas o estrechadas o ensangostadas, durante la época de los Austrias el fortalecimiento de la protección se hizo necesario por el incremento de los tradiciona-

les enemigos del Consejo: agricultores, ciudades y pueblos que no aceptaban de buen grado que sus tierras fueran atravesadas por los trashumantes y por ello trataban de obstaculizar e incomodar el paso de muy diversas formas: mediante multas o tributos exigidos por el daño que causaban al pasar o, simplemente por el paso, mediante la coacción directa y la violencia física contra los pastores y los animales, mediante la ocupación o cierre de cañadas y demás caminos pecuarios.

Es en el tercer capítulo en el que ALENZA GARCÍA reflexiona sobre la naturaleza jurídica de las cañadas partiendo de la dificultad de la correcta calificación por dos motivos: el primero, la concepción funcionalista de los aprovechamientos derivada de la poca claridad de los derechos de propiedad que había en la época en la que existía la Mesta y que se aclararía posteriormente durante la revolución liberal, poniendo con ello el autor de manifiesto que la nueva configuración de la propiedad liberal fue un factor determinante para definir la naturaleza jurídica de las cañadas. El segundo motivo que dificulta la calificación de la naturaleza jurídica es el error de pretender dar una definición única a una realidad heterogénea, ya que en la variada tipología de los caminos pastoriles se pueden encontrar espacios que no pertenecen a nadie y que se destinan a un uso público (dominio público) o servidumbres públicas que gravan propiedades privadas.

Esta doble consideración de las vías pecuarias va a tener su momento álgido en 1892 cuando tras la consideración del Código Civil como servidumbres, el Real Decreto de 13 de agosto de 1892 declara que las vías pecuarias son dominio público. Tras el tratamiento de estas dos concepciones ALENZA GARCÍA aborda, para dar una solución, la tesis conciliadora que fue presentada por la doctrina y asumida por la jurisprudencia según la cual coexisten vías pecuarias que son dominio público y vías de paso que se constituyen como servidumbres de naturaleza civil.

El autor examina con profundidad y lucidez la primera regulación de las vías pecuarias cuyo objetivo principal era salvaguardar sino la integridad de las vías pecuarias en su trazado original, sí la existencia de terrenos destinados exclusivamente al tránsito pecuario; de ahí que esta primera regulación incidiera muy especialmente en el alcance de las competencias administrativas para el deslinde de vías pecuarias, en la asignación de las competencias administrativas para el deslinde y el amojonamiento y el régimen sancionador.

Para cerrar el tercer capítulo, ALENZA GARCÍA aborda el comienzo de la desamortización que se asentaba en la idea de fijar las facultades reivindi-

catorias de la Administración simplificando trámites y facilitando la enajenación de aquellas porciones de tierra que no eran utilizadas para la ganadería en beneficio del Estado y de los municipios. Respecto a las vías pecuarias que no eran susceptibles de enajenación su régimen jurídico, en palabras del autor, era continuista.

El cuarto y último capítulo de la primera parte dedicada al estudio de los antecedentes históricos contiene la legislación de la República que supuso una centralización de las competencias sobre las vías pecuarias y una subordinación de éstas a la ganadería. Se aborda también el Reglamento de Vías Pecuarias de 1944, cuya trascendencia radica en que sirvió de inspiración a gran parte de la legislación posterior, incluida la vigente, y en que durante su vigencia se dictó la jurisprudencia más numerosa en torno a las vías pecuarias y que al versar sobre cuestiones asumidas por la legislación vigente resulta muy útil su tratamiento por ALENZA GARCÍA para complementar e interpretar las disposiciones vigentes. No olvida el autor hacer algunas reseñas sobre la situación de las vías pecuarias durante los años cincuenta y setenta como consecuencia de la aprobación de las nuevas leyes agrarias. Por último, el estudio de los antecedentes históricos es concluido con el profundo análisis que realiza el autor de la Ley 22/1974, de Vías Pecuarias y su Reglamento. Sobre esta Ley ALENZA GARCÍA sostiene que mantiene una regulación continuista en la protección de las vías pecuarias y en la desamortización de las vías pecuarias clasificadas como innecesarias. Aclara que las escasas novedades que incorpora no se refieren al régimen de conservación de las vías pecuarias, sino a las vías pecuarias enajenables y al procedimiento de enajenación. Pero la mayor crítica que realiza a la Ley es la de haber perdido la oportunidad de atribuir una función ecológica a las vías pecuarias. El autor se lamenta de que se desechó la oportunidad de adelantar dos décadas el reconocimiento de la función ecológica que hoy tienen las vías pecuarias y primaron las razones fiscales y decimonónicas que concebían a las vías pecuarias como fuente de ingresos.

En la segunda parte de la monografía formada por los capítulos quinto al octavo se analiza el régimen vigente. ALENZA GARCÍA nos muestra cómo es necesario que el paradigma tradicional de vía pecuaria entre en crisis para que tome protagonismo otro paradigma en virtud del cual se redefinen las vías pecuarias sobre la base de la pluralidad de funciones públicas encomendadas a las vías pecuarias y la admisión de múltiples usos sobre las mismas. Todo ello sin menoscabo de las tradiciones que encarnan estas vías puesto que mantienen el tránsito pecuario con carácter prioritario, las

denominaciones consuetudinarias, las clases de vías pecuarias sus anchuras y demás elementos conaturales. El autor analiza exhaustivamente este nuevo paradigma positivizado en la Ley de Vías Pecuarias de 1995.

Respecto a la distribución de competencias en materia de vías pecuarias se destaca la consideración de éstas como título material competencial del artículo 149.1.23 de la CE, lo que permite prescindir del recurso a otros títulos en los que pudiera haberse incardinado como agricultura o ganadería.

Mientras que, a juicio del autor, supone un acierto que la Ley estatal sea básica y deje en manos del legislador autonómico el desarrollo y la gestión, supone una deficiencia considerable el olvido de las entidades locales cuando es indudable la presencia de un interés local, en la creación, conservación y gestión de las vías pecuarias. En lo que respecta a la asunción y concreción de las competencias autonómicas ALENZA GARCÍA lo valora no muy positivamente por dos razones: la primera, es la ausencia de normativa en algunas Comunidades Autónomas cuya tradición y patrimonio cañadiego es importantísimo; y la segunda, es la regulación incompleta de las Comunidades Autónomas que no han desarrollado todas las posibilidades que la Ley básica estatal dejaba abierta. Con independencia de ello el autor nos advierte que hay otras normas autonómicas o estatales que regulan de forma más o menos incidental aspectos de las vías pecuarias, un ejemplo de ello son las leyes de caza, de carreteras, las disposiciones sobre tráfico, la sanidad animal, la legislación urbanística y la ordenación del territorio. Ello se debe a la asignación de las múltiples funciones que deben desempeñar las vías pecuarias en la actualidad. Por esta razón consideramos que es muy acertado y oportuno el tratamiento que realiza el autor de las vías pecuarias desde el prisma de la ordenación del territorio. ALENZA GARCÍA sostiene que la ordenación del territorio ha de ser una forma de protección de las vías pecuarias ya que si los planes de ordenación del territorio han de coordinar todas las actuaciones de incidencia territorial, y algunas de estas actuaciones pueden exigir la modificación del trazado de una vía, éstas deberán configurarse como un elemento más a tener en consideración al coordinar las actuaciones sobre el territorio. Al igual que la ordenación del territorio, otras formas de protección al margen de las tradicionales de investigación y fondos documentales, deslinde, amojonamiento, recuperación de oficio y régimen sancionador cuyos objetivos son el disuasorio, el ejemplarizante y el restaurador de la vía pecuaria, debidamente tratadas en la monografía, son la protección cultural, con el ejemplo del Camino de Santiago declarado Conjunto Histó-

co, y la protección ambiental especialmente cuando atraviesa un Parque Natural, un Parque Nacional o una Reserva Natural.

El autor dedica el capítulo sexto al estudio del principio y fin del dominio público una vez que ha dejado asentado previamente que las vías públicas son bienes demaniales y no servidumbres de paso cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas. Como bienes demaniales las vías pecuarias han de tener una afectación y ALENZA GARCÍA estudia las peculiaridades que la misma presenta ya que ni encaja en la afectación natural, ni en la artificial puesto que aunque las vías pecuarias adquieren su condición demanial por definición legal, necesitan de un acto posterior o complementario que las clasifique como tales, ese acto es la clasificación que detalladamente es estudiada en la monografía al igual que las cuestiones relativas a la creación, ampliación y restablecimiento de las vías pecuarias; la desafectación, su fundamento y el destino, los límites y las formas; y la modificación del trazado de las vías pecuarias, su concepto y los tipos según se justifique por razones de interés particular o razones de interés público, las condiciones generales que deben observarse y el procedimiento que debe seguirse en el caso de modificación de trazados por causas generales o causas específicas.

El último capítulo de la monografía es el destinado a profundizar en la utilización y el aprovechamiento de las vías pecuarias. Para ello el autor distingue entre los usos prohibidos, y la clásica distinción de usos: usos comunes generales, usos comunes especiales y usos privativos.

Los usos prohibidos pueden venir determinados en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, en la ambiental o en la de patrimonio histórico-artístico, el autor destaca como sólo en dos de las legislaciones autonómicas de vías pecuarias se contemplan prohibiciones de usos. No duda el autor en advertir de que a veces estas prohibiciones no son absolutas sino que son prohibiciones bajo reserva de autorización administrativa. Respecto a los usos comunes generales el autor considera como tales el propio y prioritario del tránsito de ganado y también los usos compatibles y los complementarios. Por los primeros entiende los usos tradicionales agrícolas y por los segundos las actividades deportivas, de esparcimiento o recreo público que demanda la sociedad reciente cada vez más necesitada de actividades al aire libre y del contacto con el medio natural. No se olvida el autor de exponer los límites comunes a estos usos y también los propios de cada uno de ellos. Por lo que respecta a los usos comunes especiales ALENZA GARCÍA señala que sólo la legisla-

ción madrileña habla expresamente de ellos, mientras que el resto de la normativa se limita a señalar la exigencia de autorización para estos usos, en contraposición al resto de usos compatibles y complementarios que son libres. Los usos complementarios organizados y colectivos por cuanto a su intensidad en la utilización de las vías pecuarias y la circulación de vehículos motorizados no agrícolas son los que se consideran usos comunes especiales. Por su parte, se configuran como usos privados las ocupaciones temporales de vías pecuarias y los aprovechamientos sobrantes de las mismas.

En definitiva, estamos ante una monografía completa que aporta las claves para la conservación y el fomento de las vías pecuarias para lo cual es necesario que todos los agentes y partes interesadas adopten una posición activa y enérgica. Cada uno de los agentes ha de ser responsable en su actuación: las Administraciones públicas logrando que las disposiciones legales no caigan en la crónica ineficacia en la que suelen caer, impulsando una voluntad política firme que respalde las actuaciones que sean precisas, coordinando su acción administrativa sobre las vías pecuarias y potenciando la diversidad de usos de las mismas; los usuarios tradicionales tiene la misión de continuar o incrementar el tránsito ganadero para con ello contribuir a facilitar la recuperación y conservación de la red cañadiega; y los propietarios colindantes han de concienciarse que los terrenos que ocupan las vías pecuarias, aunque no sean utilizados en labores agrícolas e incluso si no son atravesados por ganados, están cumpliendo una función ecológica y cultural de primer orden. De esta manera, ALENZA GARCÍA tras haber creado conciencia de la riqueza incalculable de las vías pecuarias apela no sólo a los poderes públicos, sino a la sociedad en su conjunto y a cada uno de nosotros para que conservemos y disfrutemos conservando este patrimonio que tenemos la ventura de poseer.

Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ

CUETO PÉREZ, Miriam: *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora en la Universidad*, Cedecs, Barcelona, 2002, 288 págs.

La aprobación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en adelante LOU, ha convulsionado el sistema universitario español incidiendo en uno de los aspectos que más contribuyen al desarrollo socioeconómico de un país: la investigación científica y técnica. El olvi-

do tradicional de esta materia por los poderes públicos hasta bien entrado el siglo XX, se ha visto así contrarrestado por la enorme repercusión, a comienzos del siglo XXI, del debate abierto a raíz de la entrada en vigor de la LOU y, en concreto, del régimen jurídico que ésta establece para la actividad investigadora desarrollada en las Universidades españolas. Se trata, en todo caso, de una cuestión un tanto ardua y enmarañada a consecuencia de la pluralidad de títulos competenciales que inciden en ella y de los diversos entes llamados a intervenir, con carácter general, en la promoción y el desarrollo de la investigación científica.

La Profesora CUETO PÉREZ ha buceado con decisión en este maremágnum normativo con la loable intención de ofrecernos una exposición de la materia dotada de una mínima clarificación y sistematización, con el fin no sólo de facilitar su valoración actual, sino también de diagnosticar los males que aún aquejan a la actividad investigadora emprendida en nuestro país y de identificar sus posibles remedios. Cabe afirmar, por tanto, que la obra citada comienza por poner orden en un ámbito jurídico habitualmente desordenado, en el que las normas e iniciativas adoptadas suelen entrecruzarse y, con excesiva frecuencia, superponerse unas a otras.

La claridad expositiva se manifiesta, ante todo, en la elección y en el tratamiento de los temas que va desgranando la obra. Consciente de la amplitud de la cuestión abordada y de su conexión con otras esferas cercanas merecedoras por sí mismas de un esfuerzo doctrinal de características similares (v. gr., la autonomía universitaria, la libertad de cátedra, etc.), la autora ha optado por ceñirse al núcleo fundamental de lo que ha de entenderse por el régimen jurídico de la investigación científica. Y así, la obra arranca, tras un breve apunte histórico a la evolución de la investigación en España, del propio marco constitucional y, concretamente, de su artículo 44.2. En él se impone a los poderes públicos la obligación de promover “la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general”. Un mandato constitucional íntimamente relacionado con otros preceptos de la Carta Magna. De ahí que el estudio de su alcance e interpretación se complete además con el de las interrelaciones de su enunciado con el resto del texto constitucional, y muy especialmente con el derecho a la producción y creación científica y técnica [artículo 20.1 b)], la libertad de cátedra [artículo 20.1 c)], el derecho a la educación (artículo 27.1), la autonomía universitaria (artículo 27.10) y los derechos culturales consagrados por el texto constitucional (concretamente, el artículo 44.1).

Pero el obligado fomento de la investigación científica impuesto por la Constitución exige adelantarse aún más en esta materia, al objeto de desenrañar el entramado competencial aplicable. La concurrencia en la materia de competencias tanto estatales como autonómicas y la convivencia de títulos competenciales diversos que inciden de forma directa o indirecta en ella, se traduce, tal y como subraya la autora, en una constelación de entes y órganos llamados a intervenir de forma simultánea en el ámbito de la investigación científica sin que sus funciones estén claramente delimitadas y diferenciadas. De ahí la trascendencia y la necesidad misma de adoptar medidas de fomento y coordinación de la investigación que hagan plausible y compatible el protagonismo que corresponde, en este sentido, al sector público estatal y autonómico y al propio sector privado. En efecto, la empresa está llamada a ser también un centro de investigación, un motor que anime e impulse el esfuerzo desarrollado en tal dirección, lo que exige la articulación de las medidas incentradoras y coordinadoras correspondientes.

Con todo, el esfuerzo investigador más importante sigue estando presente en el ámbito universitario. De ahí que, sin olvidar las iniciativas desarrolladas en otros ámbitos, sea éste el punto final al que va orientada la obra y la meta a la que llega la Profesora CUETO PÉREZ tras su reflexión sobre las cuestiones anteriormente apuntadas. Crítica a este respecto la diferenciación artificial y artificiosa a que ha llevado en este sentido la división y separación organizativa, reivindicando la indisolubilidad de la Universidad y de la investigación científica y técnica. No se evitan, en consecuencia, los aspectos polémicos de la nueva regulación. Antes bien, se realiza una rigurosa valoración del presente de la investigación y de su regulación jurídica en España para adelantar aquellas sugerencias y propuestas más adecuadas a su futuro.

Bajo el título *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora en la Universidad* se nos ofrece, en definitiva, una sistematización de la legislación aplicable al efecto y de los entes administrativos y poderes públicos llamados a aplicarla y modularla, así como una visión personal de un asunto cuando menos delicado y de plena actualidad jurídica y social. No se ocultan los avances experimentados en este campo, pero tampoco el lastre importante que aún arrastra la investigación en España, especialmente en el ámbito universitario, adelantando incluso algunas de las razones de tan precaria situación respecto a otros países de nuestro entorno jurídico y económico. Y así, la Profesora CUETO PÉREZ dirige su crítica certera a todas aquellos contratiempos que aún pesan sobre la investigación en

nuestro país, algunos de ellos de naturaleza eminentemente financiera, sin olvidar, sin embargo, la existencia de otros de carácter diverso (v. gr., la situación jurídica del personal investigador) que exigen un mayor grado de implicación de los poderes públicos competentes y una reflexión detenida de todos los sectores implicados al efecto de garantizar un esfuerzo investigador mayor en España, a sabiendas de que los avances y resultados a obtener en el futuro serán, necesariamente, el fruto de la ciencia de hoy.

Anabelén CASARES MARCOS
Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de León

BELLO PAREDES, Santiago A.: *Las Entidades locales, retos y perspectivas (Propuestas de reforma para el mejor funcionamiento del sistema de distribución territorial del poder)*, Ed. Jurissoft, Burgos, 2002, 190 págs.

El libro que recensionamos nos adentra en el estudio de la realidad jurídico-administrativa de las Entidades locales en nuestro país, de su situación actual y de sus perspectivas para el futuro; de tal manera que a través de sus páginas el lector va a encontrarse con una obra que no se limita al mero análisis descriptivo de dicha realidad, sino que busca —como el subtítulo ya señala— propuestas de reforma para el mejor funcionamiento del sistema de distribución territorial del poder.

La sistemática de la obra resulta satisfactoria de cara a los objetivos pretendidos por el autor: reflexionar en torno a la situación de las Entidades locales y plantear propuestas de cambio. Para cumplir con dicha finalidad, el contenido del trabajo se divide en tres capítulos. El primero de ellos, que lleva por título «La naturaleza jurídica de las Entidades locales», nos adentra en los avatares que experimenta la personificación jurídica de las Entidades locales a lo largo de distintas etapas históricas, desde el Antiguo Régimen hasta el momento actual; a tal fin atiende, en primer lugar, a su concreción en el Derecho europeo, profundizando, para ello, sobre todo en el Derecho alemán y en el francés; el autor completa este primer capítulo acudiendo al estudio de los cambios legislativos acaecidos en España a lo largo del periodo que comprende desde la Constitución de 1812 hasta la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, encuadrada, ya, en el actual sistema constitucional. Sólo a través de este recorrido se sitúa al lector en condiciones de enjuiciar esta obra en su conjunto,

puesto que el manejo de la configuración histórica de las Entidades locales pretende rastrear en los inicios de la normativa local al objeto de comprender mejor la regulación hoy existente.

El capítulo segundo está íntegramente dedicado al estudio de la situación actual de las Entidades locales en nuestro ordenamiento jurídico; de esta manera, se detiene especialmente en los dos fundamentos que informan la legislación vigente; a saber, el principio de autonomía local y el concepto de los intereses respectivos. Las consideraciones que se vierten sobre el alcance de ambos principios se realizan bajo la atenta mirada de lo expresado en el Texto Constitucional y, así, de manera progresiva, se interroga sobre los objetivos pretendidos por la Constitución y los verdaderamente conseguidos; sobre la incidencia de estos principios a la hora de determinar las relaciones de las Entidades locales con el resto de los intereses en juego: intereses estatales y autonómicos. Es, precisamente, la búsqueda de respuestas lo que lleva al autor al manejo de la doctrina jurisprudencial que existe sobre esta materia y que, en relación con algunos supuestos concretos —tipificación de infracciones y sanciones—, arroja resultados contradictorios. Este segundo capítulo finaliza con el análisis de las últimas reformas legales que han tenido lugar bajo el conocido «Pacto local», deteniéndose, fundamentalmente, en la posibilidad que ahora queda abierta a las Entidades locales de plantear ante el Tribunal Constitucional la impugnación de aquellas leyes estatales o autonómicas «que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada» y que, en opinión del autor, se advierte insuficiente de cara a la finalidad perseguida.

La verificación de este conjunto de insuficiencias normativas sirve de presentación al tercer, y último, capítulo de este trabajo. En él se combinan, de una manera equilibrada, la reflexión teórica con la elaboración de propuestas prácticas tendentes a la resolución de alguno de los problemas que acucian a las Entidades locales. Las propuestas de reforma planteadas en esta monografía giran en torno a la participación de las Entidades locales en el ámbito de formulación de las leyes autonómicas y estatales, pues es en éste donde puede verse así cumplido el objetivo constitucionalmente asignado de alcanzar la gestión de sus intereses respectivos; participación que se centra —por lo que al ámbito autonómico se refiere— en la elaboración de sus leyes fundamentalmente a través de la iniciativa legislativa; y participación, igualmente, en la estructura estatal a partir de la inclusión de las Entidades locales en el Senado, y así hacer efectiva su consideración como «Cámara de representación territorial» que proviene del propio Texto constitucional.

Al margen de que puedan compartirse o no las propuestas ahora avanzadas, lo cierto es que el análisis que realiza el autor da muestras de seriedad al incorporar, a su estudio, una serie de soluciones técnico-jurídicas de cara a la necesaria modificación legislativa que estas propuestas demandan.

En conclusión, estamos ante una obra trabajada y reflexiva, que presenta interrogantes y ofrece soluciones jurídicas, que no se presenta como un estudio cerrado, sino que, al contrario, se encuentra abierto al debate. Esta obra se suma a un tema ya clásico en nuestro Derecho como es el del estudio del régimen jurídico de las Entidades locales que, a pesar de su extenso tratamiento por parte de la doctrina administrativista, sigue despertando un gran interés; pero, a pesar de ser un tema tradicional, el autor no trata de evocar ideas municipalistas que hoy se encuentran ya trasnochadas, sino que indaga en la sustantividad de los problemas reales de nuestras Entidades locales y, de esta manera, nos ofrece alternativas jurídicas acordes con el momento actual.

Teresa MEDINA ARNÁIZ
Profesora Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos

CRESPO, Jorge y PASTOR, Gema: *Administraciones Públicas Españolas*, McGraw Hill, Madrid, 2002.

El estudio de las Administraciones Públicas ha conocido en los últimos años un desarrollo muy destacado de la mano de la preocupación creciente por el significado de la acción pública. La Administración Pública tradicional, burocrática, racional, y neutral se ha puesto en cuestión, y ello a pesar de que supuso importantes avances para la distribución más eficiente de bienes y servicios públicos, en virtud de los beneficios generados por su previsibilidad, regularidad, o la intercambiabilidad de las personas a su servicio. No obstante, las insuficiencias de la burocracia se han hecho patentes en las últimas décadas y han abierto la puerta a nuevos análisis. Desde un punto de vista académico, las Administraciones Públicas suponen un reto científico unido a las profundas transformaciones que han sufrido en distintos países. Desde una perspectiva política, los actores relacionados con la acción de gobierno en las democracias desarrolladas han incrementado su interés por perfeccionar el proceso de traducción de las preferencias sociales en políticas públicas. Además, desde un plano social, los ciudadanos han asumido expectativas crecientes respecto a las organizaciones

públicas, ya que junto con un aumento de la calidad de los servicios públicos, se insiste en una mayor participación en los procesos de producción de políticas para propiciar respuestas formuladas colectivamente a los problemas sociales.

El libro que coordinan Jorge CRESPO y Gema PASTOR aborda con ambición el reto colectivo del conocimiento sobre las Administraciones Públicas Españolas (APE) atendiendo los imperativos para el cambio, así como las diferentes perspectivas de análisis reseñadas. Esta obra, participada por nueve profesores de diferentes Universidades españolas, proporciona una visión de conjunto sobre la realidad organizativa del sector público español que, en principio, tiene como destinatarios «*todos los ciudadanos que tengan interés por adquirir un primer bagaje sobre las organizaciones públicas españolas*» (pp. xxv). En todo caso, aunque los coordinadores de la presente obra asumen que los lectores principales de la misma serán estudiantes de Facultades de Ciencias Sociales y Derecho que precisan para su formación de un conocimiento suficiente de las APE, no por ello pierden un ápice del necesario rigor y cientificidad exigibles para una publicación realizada con el objetivo de ir más allá del clásico manual universitario.

La relevancia del libro, más allá de su carácter de manual de referencia sobre las APE, deriva del sugestivo objeto de estudio al que los autores se enfrentan a lo largo de sus catorce capítulos y su capacidad de integración de realidades a veces tan diferentes. Los coordinadores, como responsables de armonizar el trabajo final, logran sistematizar con éxito una tarea de elevado riesgo, ya que consiguen que las distintas contribuciones ofrezcan una perspectiva de las APE que integra la complejidad de los aparatos públicos que se encuentran al servicio de los diferentes poderes en España. Sin embargo, no se pierde nunca de vista la sensación de unidad, no sólo porque a lo largo de sus páginas los autores logran enlazar con sentido las diferentes partes del esqueleto organizativo del sistema político-administrativo español, sino también, puesto que siguen una línea argumental asociada a un enfoque común utilizado para abordar el objeto de estudio.

Los autores son deudores de la visión aportada por la Ciencia de la Administración en el estudio de las Administraciones Públicas, en general, y en España, en particular. En ese sentido, las contribuciones de carácter analítico y conceptual se realizan desde un enfoque multidisciplinar en el que caben apuntes desde las disciplinas de las Ciencias Empresariales, la Economía Pública, el Análisis Político, el Derecho, la Sociología, o la Teo-

ría de la Organización, todo lo cual, contribuye de manera sustancial a la tarea iniciada por diferentes profesores e investigadores de varias Universidades españolas desde hace décadas, por configurar una rama o área con características singulares y multidisciplinares dentro de la Ciencia Política, que se denomina Ciencia de la Administración, y a la que esta obra contribuye a consolidar colectivamente de forma más que significativa. Pero lo que es más importante, lo hace a través de la incorporación de un conocimiento mucho más rico de las APE, consolidando su objeto de estudio desde el pasado, el presente, y mirando hacia el futuro. Esta obra conjuga el conocimiento del presente, tomando apuntes del pasado, para establecer las claves del futuro de las APE, tal y como se desarrolla en los tres bloques en los que se divide (más su epílogo).

Primero, se aborda un recorrido histórico tanto por los aspectos estructurales, como de personal al servicio de las APE, que han contribuido de manera decisiva al diseño actual de las mismas. Juan Carlos REDONDO elabora dos capítulos, el primero con una aproximación a los orígenes de las APE y una detallada descripción del proceso de conformación histórica de los tres niveles que han constituido tradicionalmente las APE: central, regional y local; y el segundo, centrándose en un recorrido histórico por la Función Pública española en la Administración Central (aunque se plantean algunos retazos sobre los otros niveles de la Administración Territorial), desde sus orígenes en el siglo XVII, hasta los primeros gobiernos de la democracia. Como conclusión a ese exhaustivo recorrido el autor destaca el tradicional problema de vertebración de las estructuras político-administrativas en España, ya que tenemos «*una Administración Pública sometida a una serie de rupturas históricas que progresivamente desmantelaron las estructuras político-administrativas y le impidieron evolucionar, sufriendo un continuo reapuntamiento, una ruptura por siglo aproximadamente*» (pp. 27).

En segundo lugar, se recorre de forma descriptiva y analítica la configuración organizativa de las diferentes Administraciones Públicas españolas, tanto la Administración General del Estado, como la Administración de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de los Entes Locales (EELL), así como las Administraciones no territoriales (Administración Instrumental, Administraciones Mediales, Administraciones y Órganos Atípicos), y las relaciones entre ellas. En el capítulo introductorio de esta parte, que aborda el marco normativo de las APE, Pedro Luis PÉREZ, Profesor de la Universidad de Alicante, presenta todo el tronco normativo en el que se sustenta formalmente la actividad de

las APE. El autor plantea la complejidad de toda esa normativa, sobre todo derivada del Estado de las Autonomías, en la que es difícil deslindar las competencias del Estado y de las CCAA. A su vez, la crisis de legitimidad del Estado ha generado profundos cambios en la regulación de las APE, dado que la normativa es menos general y abstracta, y a veces adaptada a la coyuntura específica de la organización, incluso *«abierta a la experimentación»* (pp. 79). En suma, el esquema mandato-obediencia estaría siendo sustituido por modelos basados en recomendaciones, determinaciones de objetivos y fines, muy afines a los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) en cuanto a la necesidad de poner el acento en la gestión de los resultados, en lugar de orientar toda la acción pública a la administración del procedimiento.

Dentro de los análisis específicos de los diferentes tipos de APE, Jorge CRESPO presenta un capítulo en el que se delinear los ejes de la Administración al servicio del Poder Ejecutivo del nivel estatal o nacional de Gobierno, es decir, presenta los órganos jerárquicos o de línea de la Administración General del Estado, a partir de la distinción clásica entre Órganos Centrales, Periféricos y de la Administración Exterior, haciendo énfasis en las relaciones entre el Gobierno, su Presidente y las organizaciones públicas a su servicio. Todo ello, con una perspectiva político-administrativa, en la que se hacen continuas alusiones a la LOFAGE y la Ley del Gobierno, pero también se matizan sus planteamientos atendiendo la naturaleza netamente política de muchos de los órganos descritos.

La Administración de las CCAA es analizada por Nieves SANIGER. La Profesora de la Universidad de Granada realiza una descripción del proceso de consolidación institucional de las Administraciones Autonómicas y, para ello, se centra en el desarrollo del marco general establecido por la Constitución Española y, sobre todo, delimita los diferentes órganos de las Administraciones al servicio de los Gobiernos y cómo se han constituido (nomenclatura, funciones, etc.) desde una perspectiva comparada entre las diferentes CCAA. La premisa de este análisis es que *«las verdaderas protagonistas en el diseño del nuevo modelo de organización territorial que pone en marcha la Constitución de 1978 fueron las Comunidades autónomas»* (pp. 111). En este capítulo se realiza un análisis de cuatro aspectos: la evolución del proceso autonómico, es decir, la construcción y desarrollo del Estado de las Autonomías; el estudio de la organización institucional autonómica, sobre todo, su estructura administrativa y problemas básicos de funcionamiento, destacándose la inicial ausencia de interés por el proceso, debido a la mayor consideración de aspectos netamente

políticos; y los grandes retos que tiene pendientes el Estado Autonómico. En conclusión, la autora plantea tres grandes reflexiones en torno al nivel regional español: el modelo autonómico ha alcanzado un alto grado de consolidación; la estabilidad institucional de las Administraciones de las CCAA se ha debido, esencialmente, a una capacidad cada vez mayor para la prestación de servicios públicos; y finalmente, la necesidad imperiosa de afrontar las reformas pendientes en el sector público autonómico.

El Profesor RUANO plantea una aproximación general a la Administración Local, teniendo en cuenta una perspectiva en la que se asume su naturaleza como prestadoras de servicios y como instituciones de carácter político-representativo. En este capítulo se plantean cuatro vertientes de las Administraciones Locales. Primero, una aproximación a la Administración Local española atendiendo a su contexto europeo. Segundo, una tipología y descripción de la estructura de las Administraciones Locales españolas, con una clasificación basada en su distribución territorial, así como en su organización interna. Tercero, la atención a las competencias de las Administraciones Locales. Y cuarto, una aproximación al sistema político local, y dentro del mismo, un análisis del régimen electoral; de las figuras de la moción de censura y cuestión de confianza; de la dimensión nacional de la política local, así como de las elites y cargos públicos en el ámbito local, tema sobre el que se presentan datos de carácter cuantitativo general, así como sobre algunos de sus rasgos socio-demográficos. En todo caso, todos estos aspectos de las Administraciones Locales, analizados desde su doble enfoque como organizaciones prestadoras de servicios y como instituciones políticas, están supeditados a la problemática general a la que tienen que hacer frente debido a una recurrente carencia de autonomía.

Dentro del análisis de las APE no territoriales el capítulo sobre la Administración Instrumental (AI) corre a cargo de Pedro Luis PÉREZ. El autor presenta la AI en España, sobre todo centrándose en la AGE, aunque recoge secundariamente referencias a las de las CCAA y los EELL. Lo interesante para el autor es que la importancia que han cobrado este tipo de organizaciones se debe a que realizan funciones de gestión, prestación de servicios y contacto con el público que, si se completaran a través de los servicios centrales de las Administraciones Territoriales, los harían colapsar. En todo caso, a pesar de los escasos estudios sobre la materia en la literatura, el autor destaca su importancia en el diseño institucional de las APE, ya que *«la evolución reciente de las AI invita a realizar una serie de reflexiones que no sólo afectan a ésta,*

sino probablemente al diseño organizativo de las Administraciones Públicas en términos generales, al papel de los poderes públicos en la economía y en la sociedad, a la calidad de los servicios públicos y a la gestión de competencias por parte de las Administraciones Autónoma y Local» (pp. 197).

En el capítulo sobre las Administraciones Mediales (AM) Gema PASTOR realiza una descripción de este tipo de APE, que se caracteriza por estar al servicio de los Órganos Constitucionales, centrándose en su normativa y aparatos administrativos. Como plantea Pastor, las AM han sido poco tratadas por la literatura, y se justifica este nombre y su tratamiento diferenciado dada su adscripción a Órganos Constitucionales, dentro del ámbito estatal. Además, se analiza un concepto que está a la base de su existencia: la autonomía. Dentro de la categoría definida como AM, la autora realiza a lo largo del capítulo una serie de consideraciones generales sobre ellas, una descripción de su estructura organizativa y funcional y del personal a su servicio. Se analizan las Administraciones al servicio de la Corona, el Congreso de los Diputados y el Senado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo; el Tribunal Constitucional; el Consejo General del Poder Judicial; el Consejo Económico y Social; y el Consejo de Estado. PASTOR insiste en que no gestionan intereses, ni prestan servicios a los ciudadanos, sino que su objetivo principal es servir de medio a los Órganos Constitucionales, por lo que la autonomía es debida para desempeñar la función que tienen asignada de manera neutral.

Gema PASTOR también realiza la aproximación a las Administraciones y Órganos Atípicos. En este caso, la autora también pretende dar respuesta a un vacío considerable en los diversos estudios generales realizados sobre las APE. El análisis se extiende a dos tipos principales de Administraciones y Órganos Atípicos: las Administraciones Independientes (AII) y la Administración Electoral (AE). Se diferencian de las AM, ya que éstas reciben su independencia como Administraciones de Órganos Constitucionales y, por tanto, de su específica referencia en la Constitución de 1978; mientras que las AII reciben su independencia a través de una simple Ley. La autora plantea una descripción en torno a su origen y tipología, atendiendo su normativa específica, competencias, funciones y composición del Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Respecto a este tipo de APE la autora plantea como rasgo central su independencia, aunque rechaza hablar de independencia absoluta, para referirse a una situación de neu-

tralización política en relación con el Gobierno, que había desempeñado tradicionalmente las funciones asignadas a ellas, o bien porque a causa de su novedad, se pretende liberarlas de las influencias políticas.

En último lugar, Jorge CRESPO se encarga de desentrañar el interesante tema de las relaciones entre las APE. En este apartado el autor plantea una revisión de las relaciones intergubernamentales dentro del Estado autonómico, teniendo como doble referente el funcionamiento cotidiano del Estado complejo que ha diseñado la Constitución de 1978, así como los requerimientos de la Nueva Gestión Pública en nuestros días. El autor articula las relaciones entre las diferentes APE mediante un repaso a la teoría sobre las Relaciones Intergubernamentales (RIGs), que posee como referente los modelos separados, inclusivo y sobrepuesto de Wright, caracterizando el modelo español como sobrepuesto. Por otra parte, el autor recoge un análisis de la concreción de la cooperación entre Estado y CCAA, que ha incorporado varios instrumentos (conferencias sectoriales; conferencias bilaterales; convenios de colaboración; planes y programas conjuntos; y otras fórmulas de colaboración). Además, se señalan los instrumentos de colaboración horizontal entre CCAA (convenios horizontales y comisiones bilaterales o multilaterales). Finalmente, el autor plantea la articulación de los EELL con el resto de Administraciones, destacando la situación de escasa atención a este respecto, hasta que ha pasado a primer plano la necesidad de desarrollar el Pacto Local, a nivel del Estado, así como los Pactos Locales autonómicos, en las CCAA. Por consiguiente, CRESPO plantea que las RIGs en España se enfrentan a nuevos retos derivados, sobre todo, del aumento de la complejidad del sistema de relaciones entre las APE y que, en todo caso, la eficacia general del modelo de articulación de esas relaciones, más allá de consideraciones técnicas, dependerá en gran medida de la voluntad y el talante negociador de las partes, así como de *«la visión de los actores respecto a la soberanía y al carácter más o menos exclusivista de sus competencias»* (pp. 277).

Finalmente, se establece una reconstrucción del tema específico de los Recursos Humanos (RRHH) en las APE, tema con solera académica en la tradición de la Ciencia de la Administración en España, considerando algunos aspectos concretos del contexto general, y su aplicación al modelo español, así como el análisis de instrumentos de gestión derivados de las características específicas de las APE. La tercera parte de la obra, realizada por Jesús LLORENTE y César POLO, se justifica subrayando la importancia de la Función Pública, que resulta del hecho de que los empleados públi-

cos sean «portadores de ciertas responsabilidades que traspasan el ámbito de su actuación profesional. Son transmisores de legitimidad del sistema de dominación y gobernabilidad imperante al materializar, a través de su ejercicio profesional, el ideario y los valores colectivos que inspiran las relaciones Estado/Sociedad Civil» (2002, pp. 286). En la primera parte, los autores realizan una presentación general sobre la gestión de personal en el contexto de la Nueva Gestión Pública en España. Dentro de ese contexto destacan el recurrente problema del sometimiento de la planificación y gestión de los recursos humanos a la contingencia política; la adecuación de las políticas de personal a las políticas presupuestarias y de gasto público; la cultura burocrática de las APE en la que la norma se suele situar por delante de los resultados; la complejidad para establecer objetivos concretos en el marco específico de la actuación pública, y la tradicional y excesiva centralización de la gestión de los RRHH en el Ministerio de Administraciones Públicas. En el segundo capítulo se centran de manera más concreta en la configuración del modelo de Función Pública en España. El modelo español se habría fraguado como un híbrido entre dos sistemas: el de empleo, orientado fundamentalmente al puesto de trabajo y las exigencias para el desempeño de las funciones y responsabilidades que la organización le reserva; y el sistema de carrera, que se basa en la existencia de una estructura de categorías, así como el derecho subjetivo de todos los empleados a recorrer un itinerario profesional a través de la estructura de categorías existente. En tercer capítulo, los autores se orientan al conocimiento, desde una perspectiva más instrumental, de las actividades y herramientas de gestión de RRHH utilizados en las APE, desde una consideración general de la planificación como necesidad integral, pasando por el desglose de los instrumentos más utilizados en la Función Pública española (registros de personal, relaciones de puestos de trabajo, y ofertas de empleo público), hasta la atención a aspectos como la selección y formación del personal al servicio de las APE. Finalmente, se hace referencia a la carrera administrativa y la promoción profesional de los empleados públicos, así como a sus retribuciones. En todo caso, a pesar de la configuración que analizan los autores, todo el modelo general de organización y gestión de los RRHH en las APE adolece de la falta de un Estatuto de la Función Pública. Como bien se ha apuntado por la literatura, ese Estatuto derivaría directamente de un mandato constitucional, que queda entonces incumplido y provoca una desintegración crónica

del modelo, unida a la ausencia de una perspectiva integral sobre la política de RRHH en las APE.

El epílogo del libro, realizado por la Catedrática de la Universidad Complutense de Madrid Blanca OLÍAS DE LIMA, presenta una síntesis sobre las APE en clave de balance y perspectivas, que bien se puede considerar como una síntesis de toda la obra colectiva. Según OLÍAS DE LIMA, las APE han estado determinadas en las dos últimas décadas por los procesos pendientes de democratización y descentralización, así como por el debate en torno a los principios de la NGP y un contexto europeo cada vez más próximo, en el que ha primado la doctrina de las privatizaciones. Especial interés tiene su aproximación a las Administraciones de las CCAA y el análisis de la introducción de algunas estrategias de modernización de las APE, como han sido, y son, los Planes de Calidad, las Cartas de Servicios, el desarrollo de la Ventanilla Única o la extensión de la e-Administración. En suma, el movimiento generalizado de transformación se denomina genéricamente por la autora como «Reforma del Estado y Modernización de las Administraciones Públicas» (pp. 370) y plantea que su inspiración procede de las reformas propuestas por la Nueva Gestión Pública, «que pretende construir un cuerpo de conocimientos, técnicas e instrumentos consistentes en lo esencial en aproximar las formas de actuación del sector privado al público» (pp. 370). En suma, se puede afirmar que la reducción de la burocracia no es una doctrina global o planetaria aceptada por todos y, en concreto, aunque las APE han sufrido cambios importantes, al mismo tiempo, existen unas estructuras muy jerarquizadas, con inflación orgánica, ordenancistas y con un claro enfoque normativo.

Finalmente, se puede subrayar que la lectura de la obra coordinada por Jorge CRESPO y Gema PASTOR implica el interés y la necesidad de continuar, desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, con una reflexión constante sobre la acción de gobierno en nuestras sociedades, y además, con un estudio y análisis más intenso, si cabe, de las instituciones político-administrativas en sus diferentes formulaciones territoriales o sectoriales, ya que son las herramientas que posibilitan y materializan las más importantes transformaciones en las sociedades democráticas.

J. Ignacio CRIADO GRANDE
Dpto. CC. Política y de la Administración II
Universidad Complutense