

grame de un modo objetivo las decisiones que va a adoptar en aplicación de la ley habilitante.

La tercera cuestión destacable es que al profesor BOCANEGRA le merece una queja abierta, y bien razonada, el hecho de que la construcción del acto administrativo de uso mayoritario en España, que incluye en el concepto cualquier tipo de decisión administrativa, sin consideración de su contenido ni sus efectos, haya servido como instrumento de una determinada concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa, que siempre y necesariamente actúa como un proceso a los actos administrativos. Recuerda el autor que la jurisdicción contencioso-administrativa alemana ha podido prescindir, sin el menor esfuerzo, de esta concepción del acto administrativo porque el contencioso-administrativo permite acciones declarativas, constitutivas o de condena, que además no forman un *numerus clausus*; los ciudadanos pueden dirigirse contra actuaciones materiales de la Administración, contra su inactividad o contra cualquier clase de decisiones sin la necesidad de que haya de reconocerse a éstas la condición de actos administrativos. Realmente habrá que reconocer que la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 se ha separado bastante de la concepción tradicional del contencioso revisor de actos, porque, aunque siga pivotando esencialmente sobre ella, también acepta ahora acciones por vía de hecho o por inactividad, que han contribuido a flexibilizar el sistema. El autor del libro que comento no tiene más remedio que reconocerlo, aunque afirma que las soluciones de 1998 aún se encuentran en una «estación intermedia», a cierta distancia de la arribada a las soluciones del contencioso alemán.

Añadiré, en fin, que las lecturas de las sucesivas entregas de la teoría del acto administrativo que, en lo esencial, culminan el libro que he comentado, me han servido para reflexionar sobre lo que en ella se dice y lo mucho que sugiere en relación con instituciones vecinas, lo que tengo que agradecer a su autor. No le auguro, sin embargo, que su tesis, a pesar del énfasis puesto en su defensa y de la indudable razón que le asiste, al menos en algunas de las proposiciones que sos-

tiene, vaya a ser recibida con prontitud en nuestra práctica jurídica. No ya sólo por la indolencia intelectual que me he permitido denunciar al principio de esta recensión, sino por una razón operativa mucho más simple: todos nos hemos acostumbrado a manejar una teoría del acto administrativo que, aun con sus imperfecciones, ha funcionado en la práctica y, sin ninguna duda, también ha servido para, poco a poco, ofrecer seguridad jurídica bastante y garantías a los ciudadanos. Siendo así las cosas, cambiar este esqueleto dogmático para poner en funcionamiento un nuevo mecano teórico, por muy bien que estén diseñadas sus piezas, será extremadamente difícil y, en todo caso, cosa de muchos años. Pero éstas son las servidumbres, y también la forma que tiene la gloria, de la mejor doctrina.

Santiago MUÑOZ MACHADO

EMBIU IRUJO, Antonio (Dir.): *Derecho Público Aragonés*, 3.ª ed., Ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2005, 1.071 págs.

Tengo el gusto y el placer de recensionar la ya tercera edición de un ejemplar único, *rara avis*, dentro de la literatura jurídica, pues hasta la fecha no conozco una obra que cumpla con creces un objetivo tan *magno* como es el ensalzamiento y difusión del Derecho público aragonés. Al respecto, tampoco tengo la menor duda de que este libro se ha convertido, por méritos propios, en un clásico de las estanterías de las mejores bibliotecas jurídicas de dentro y fuera de Aragón, pues todo aquel jurista que tenga pretensiones de acercamiento al Derecho público autonómico de Aragón sabe que tiene en esta obra un referente inestimable. Para darse cuenta de ello sólo tiene que reparar en los nombres que figuran en la portada, pues sin hacer aspaviento literario alguno bien se observa que estamos ante primeras plumas, con el valor añadido que comporta la obra, como es haber reunido a tal plantel de catedráticos y profesores universitarios —la mayor parte de ellos profesores de la augusta Facultad de De-

recho de Zaragoza—, que, como digo, han sido convocados para una tarea tan encomiable y necesaria como la que el Director de esta obra (Antonio EMBID IRUJO, Coordinador del *Curso de Derecho Aragonés* de la Universidad de Zaragoza) llevó a cabo ya en el año 1990, pues la primera edición apareció en 1990 y la segunda en el 2000, demostrando con ello su espíritu precursor, haciendo de *punta de lanza* y *primera espada* de un movimiento que en Aragón, en aquellos años, sólo era factible realizar por hombres con la visión y personalidad propia de quien ama su tierra y su Derecho.

Así, en Aragón era propia la identificación de su Derecho con una faceta casi exclusivamente *ius privatista*, olvidándose de la otra y rica vertiente que hoy por hoy condiciona y regula amplias esferas de la vida de los ciudadanos que residen en Aragón, como es el Derecho público. Tal olvido y laguna queda pues solventada con el tratamiento riguroso y dedicación exclusiva que esta obra aporta —y aportó— al Derecho público de Aragón en sus variadas y distintas disciplinas, ya que hasta la fecha era difícil encontrar un estudio analítico de Derecho público autonómico con este nivel de calidad y rigurosidad científica.

Es, por lo tanto, comprensible el afecto con que la sociedad jurídica aragonesa acoge las sucesivas ediciones de esta obra, pues además de la riqueza de contenidos jurídicos que engloba por la pluralidad y diferencia de estudios que reúne, bien es cierto que dada la evolución del ordenamiento jurídico aragonés, todas las ediciones, y esta última en especial, son novedosas en el más amplio sentido de la palabra, pues, como advierte el Director de la obra: «*los autores han debido revisar por entero sus textos y algunos ser escritos casi enteramente de nuevo*». Así, tal y como agudamente observa el Justicia de Aragón en el prólogo de la obra: «*el Derecho es cambiante como la vida misma*», más aún si tenemos en cuenta el dinamismo que impregna las actuales sociedades, pues en Aragón, en los últimos cinco años, se han promulgado y publicado 109 leyes y 7 decretos legislativos.

Sobre el particular, de la lectura de la obra salta a la vista que el ordenamiento

jurídico aragonés es, junto con su ciencia jurídica, no sólo evidente y riquísimo en cuanto a su existencia, sino que se mueve y avanza con el dinamismo propio de un incipiente movimiento intelectual. Otra de las virtualidades que atesora esta obra es que la lectura de la misma permite —a través de su comprometida visión histórica— comprender y descubrir las claves del sistema constitucional y el reparto de competencias actual en la Comunidad Autónoma de Aragón, junto con la evolución y singularidades de sus distintos textos estatutarios, haciendo reflexionar al lector actual sobre la fortuna que tiene Aragón de contar con un conjunto de posibilidades para explorar un desarrollo autonómico mucho más intenso que el de otras Comunidades —a la vez que más prudente y ordenado—, pues el Estatuto de Autonomía aragonés siempre ha sido pragmático y posibilista en cuanto a sus aspiraciones y objetivos, más aún si tenemos en cuenta el amplio esfuerzo hasta ahora realizado y las dificultades que ha tenido que superar la Comunidad Autónoma de Aragón, como de autonomía inicial lenta, para llegar a su desarrollo y estado actual.

Es de hacer notar al respecto que la tercera edición de esta obra ve la luz y contempla la situación del país marcada por un proceso no iniciado formalmente, pero sí en términos políticos, de reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, siendo el libro que se comenta ante la actual situación de reforma estatutaria una herramienta de especial valor por su amplia visión retrospectiva sobre la cuestión autonómica, pues en él se encuentran reflexiones pausadas, lúcidas y serenas sobre el camino seguido hasta la fecha por Aragón en sus sucesivas reformas estatutarias.

Es desde los anteriores presupuestos como, en primer lugar, se ha de resaltar que esta obra siga en su desarrollo y esquema organizativo una sistemática de identidad plausible con la ordenación de los contenidos del Estatuto de Autonomía de Aragón, y así se contengan estudios dedicados a las instituciones de la Comunidad Autónoma (*Cortes de Aragón, Gobierno y Administración, el Justicia de Aragón*) y también a sus competencias más importantes, para finalmente concluir con una

parte dedicada a la financiación autonómica, al patrimonio de la Administración y a los empleados públicos como medios materiales y personales de la misma.

Todo ello ayuda a comprender algunas de las características e idiosincrasia de la Comunidad Autónoma aragonesa en la medida en que tales instituciones no existen sólo como organismos hieráticos, sino que imbrican y ostentan un diverso y variado elenco de competencias que se implementan a través del ejercicio de un fluido régimen jurídico que presupone que se establecen necesariamente relaciones jurídicas en las que participa el Poder Público —normalmente el Gobierno o la Administración autonómica— y los ciudadanos aragoneses, siendo contemplados por el legislador autonómico dentro de un amplio, cualificado y virtuoso civismo en el sentido más montesquiano de la expresión.

Pero en comentario más riguroso y concreto de las partes de que consta la obra. Ésta se estructura, como *supra* se ha adelantado, en un primer bloque de estudios dedicados a las instituciones características de Aragón en el cual encontraremos estudios que abordan con gran acierto la existencia y ámbito de *Las Cortes de Aragón*, como Cámara legislativa, por Manuel CONTRERAS CASADO, junto con el desarrollo del *Régimen electoral de la Comunidad Autónoma*, por Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ, o el análisis del *Gobierno y de la Administración* a través de las figuras del Presidente y de la Diputación General de Aragón como poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma, por Antonio EMBID IRUJO. Concluyendo este primer bloque con el cualificado trabajo sobre *El Justicia de Aragón*, por Carlos GARRIDO LÓPEZ.

De tales estudios resaltan dos características comunes a todos ellos, como son: que el avance y el transcurso del tiempo han dotado a estas instituciones de una considerable madurez, a lo cual, y en segundo lugar pero no menos importante, ha contribuido el Derecho público aragonés, pero no sólo como instrumento técnico-regulatorio y de ordenación, sino también como signo distintivo propio de la Comunidad Autónoma, pues sirva de ejemplo cómo cuando desde el propio Estatuto de Autonomía de Aragón se encarga a una institución relevante como es el

Justicia que lo tutele, «*velando por su defensa y aplicación*». E igualmente en sede estatutaria se manifiesta el máximo interés en el hecho de que en el nombramiento del Presidente y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, será «*mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón*» (art. 31.2 del EAr.)

Ya en el segundo bloque, se analizan y comentan las competencias más importantes que, al respecto, y de acuerdo con el juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución, ejerce la Comunidad Autónoma a través de la asunción en su Estatuto como propias. Es en este marco constitucional de distribución competencial donde se sitúan los *Planteamientos Generales* que efectúa Germán FERNÁNDEZ FARRERES, junto con el posterior desarrollo y pormenorizado análisis que llevan a cabo Antonio FANLO LORAS, en lo relativo a la *Administración Local*; Ramón SALANOVA ALCALDE, atendiendo a la particular *Organización territorial de Aragón*; para continuar con materias más específicas en referencia al *Sector Agrario*, por Antonio EMBID IRUJO; *Ordenación del Territorio y Urbanismo*, por Rafael ALCÁZAR CREVILLÉN; *Acción Social*, por Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN; *Patrimonio Cultural*, por Luis POMED SÁNCHEZ; *Enseñanza*, por Fernando GUERREA CASAMAYOR; *Medio Ambiente*, por Javier DOMPER FERRANDO; *Sanidad*, por Juan M.^o PEMÁN GAVÍN. Y para concluir este bloque de competencias, César CIRIANO VELA trata de la *Intervención pública en la economía*.

De la visión global y conjunta que se desprende de los estudios citados, el lector bien llega a la conclusión de la progresiva ampliación del techo competencial dado en la Comunidad Autónoma de Aragón, significando tal hecho un evidente, incontrovertible y positivo avance del Estado autonómico descentralizado experimentado desde el inicio de la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias, y en las sucesivas reformas estatutarias. Suponiendo, además, que la Comunidad Autónoma de Aragón —a pesar de que no lo tuvo fácil desde el principio— ha asumido con esmero, lealtad institucional y amplia responsabilidad las competencias que constitucional y estatutariamente le han sido atribuidas.

Y, ya para concluir, es de justicia hacer cumplida y notable referencia al tercer y último bloque de la obra, relativo a los medios personales y materiales que, lógicamente, son indispensables y de obligada dotación y transferencia para que las competencias y atribuciones que ostentan las instituciones aragonesas puedan ser realmente implementadas y puestas en práctica.

Así, ELOY COLOM PIAZUELO nos sitúa en el marco propio de la función pública y sus respectivos regímenes jurídicos; Antonio CAYÓN GALIARDO trata de la *Hacienda de la Comunidad Autónoma*, destacando las excepcionales reflexiones que realiza en torno al principio de corresponsabilidad del gasto y fiscal (de ingreso), para continuar con la amplia visión del *Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón*, que nos aporta Beatriz SETUÁIN MENDIA. Todo ello, se advierte, con una frescura y tesón que no se encuentran de común en el tratamiento doctrinal de este tipo de materias.

En definitiva, con esta obra el lector tiene ante sus manos un conjunto de posibilidades con las que multiplicará su conocimiento —y comprensión— de la singularidad jurídica aragonesa, impregnándose con ello de una conciencia propia del Derecho aragonés como signo distintivo de Aragón. Concluyendo en honestidad que la magnífica literatura jurídica y rica variedad de que hace gala la obra bien merecen la pena en su acercamiento, incursión y reposado estudio.

José MONTROYA HIDALGO
Universidad de Zaragoza

FERNÁNDEZ GARCÍA, A.: *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, 297 págs.

La crisis del modelo tradicional agrario y su necesaria reestructuración, propiciada por el nuevo contexto internacional en el que se incardina el sector, vienen constituyéndose en temas recurrentes de dis-

tintos foros y publicaciones en las dos últimas décadas. Son estas cuestiones también el punto de arranque del libro de Amaya FERNÁNDEZ GARCÍA, *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, en el que nos ofrece una mirada reflexiva y crítica del sector agrario dirigida a verificar el protagonismo creciente que los privados deben asumir ante los nuevos retos e incertidumbres que plantea la agricultura del nuevo siglo.

El actual diseño de las políticas agrarias, fundamentalmente desde el marco de la Organización Mundial del Comercio y de la Unión Europea, exige que, frente al fuerte intervencionismo que tradicionalmente ha caracterizado la ordenación de la agricultura, se reduzca la protección pública que ha venido beneficiando al sector. El libro que aquí recensamos no se detiene en el estudio del papel asignado a los poderes públicos en la agricultura del siglo XXI, sino que, dando un paso hacia delante, plantea la necesidad de renovar y ajustar los instrumentos con que cuenta la Administración agraria. Avanzando un poco más, y en consonancia con el nuevo modelo de Administración más orientada al ciudadano, más receptiva de sus expectativas y abierta a su participación (*Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*, 2000), propone un mayor protagonismo y subraya la importancia que los privados pueden y deben tener en el nuevo escenario agrícola.

Los particulares están llamados a ser una pieza clave en el proceso de reestructuración agraria en el que nos encontramos; en ellos, Amaya FERNÁNDEZ deposita su confianza y para ellos reclama su lugar en el seno de la Administración agraria, tanto en la misma organización pública agrícola como en la realización de funciones públicas agrarias. En la línea de renovación de la Administración, la Administración agraria también debe ser más cooperativa y participativa, la consulta y participación entre los poderes públicos y los interesados son esenciales para la consecución de los objetivos que la agricultura reclama. Ésta es la tesis que Amaya FERNÁNDEZ sostiene desde el inicio del libro y que defiende a lo largo del mismo con sólidos argumentos fundados en la doctrina y, sobre todo, en un exhaustivo conocimiento de la práctica y necesida-