

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-

des de la realidad agraria. No desconoce la autora los riesgos que el mantenimiento de esta postura entraña, «peligros reales y bastante obvios» sobre los que hace hincapié F. Sosa WAGNER en el prólogo a esta obra, más crítico y escéptico respecto a la generalización y difusión de las prácticas de consenso y de su admisión en actuaciones diversas de la actividad pública. Ahora bien, como el prologuista advierte y de la lectura se constata, es destacable la labor de la autora en la configuración de las técnicas necesarias (jurídicas, organizativas, etc.) para sortear tales dificultades.

Antes de ahondar en todas estas cuestiones, y como premisas necesarias para un mejor entendimiento y comprensión de la solución a las mismas, es de agradecer el capítulo preliminar, en el que Amaya FERNÁNDEZ aborda los dos conceptos clave que constituyen el núcleo de la obra: participación y colaboración. La oportunidad de arrojar luz sobre la confusión doctrinal que existe entre estos términos es decisiva no sólo para determinar los distintos modos y formas en que los privados pueden intervenir en el marco de lo público, sino también, y sobre todo, para exhortar a los particulares para que dejen de ser sujetos pasivos y asuman su papel de actores en la realización del interés general como tarea de todos y no única y exclusivamente como obligación de la Administración.

Tras delinear con claridad y maestría los rasgos configuradores y las tendencias de la agricultura presente, caracterizada por las notas de competitividad y multifuncionalidad, donde la agricultura debe además dar respuesta a nuevas exigencias de calidad de las producciones y respeto al medio ambiente (capítulo primero), Amaya FERNÁNDEZ se adentra en el análisis de las posibles categorías establecidas para las distintas relaciones trabadas entre Administración y particulares, especialmente de los participantes y colaboradores, categorías que no son exclusivas de nuestro tiempo ni ajenas al sector agrario, como lo demuestran las distintas figuras que se han sucedido a lo largo de la historia, tal y como se comprueba en esta obra.

Reserva Amaya FERNÁNDEZ el vocablo participación para hacer referencia a la

intervención de los particulares, como miembros de la comunidad, en la actividad administrativa. Sobre esta base, la autora se ocupa de verificar la presencia de privados en la composición de los órganos de la Administración, así como los específicos órganos públicos que reclaman esa participación (capítulo segundo). Los privados que, a este respecto, tienen o deberían tener un interés por estar presentes en todos los foros donde se formule la construcción de la reforma agraria y, por supuesto, en la Administración, son los consumidores y agricultores, bien a título individual (participación orgánica), bien a través de las organizaciones agrarias (participación institucional), como será lo más común dado el importante desarrollo asociativo agrario. En cuanto a los concretos órganos administrativos que reclaman esta participación, advierte Amaya FERNÁNDEZ el alto grado de mutabilidad al que están sometidos los mismos, de modo que el porcentaje de privados variará según cambie la estructura del órgano. No obstante, además del sólido precedente (por la extraordinaria presencia privada en su composición) sentado por el FORPPA (Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Productos Agrarios), ejemplo no seguido por su sucesor, el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), enuncia alguno de los vigentes órganos de la Administración agrícola estatal en los que tal participación es un hecho: la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, las confederaciones hidrográficas...

La otra vía de participación de los privados en la Administración agraria es mediante su intervención en los procedimientos administrativos agrícolas (participación procedimental). Se trata ahora de conseguir la audiencia de los particulares en todos los actos y disposiciones administrativos cuyo contenido sea esencialmente agrícola con el propósito de que el resultado final sea lo más beneficioso posible para los distintos intereses implicados y representados. Frente a lo que se pudiera creer, no son los sindicatos, sino las organizaciones profesionales agrarias (OPAS), las asociaciones reivindicativas agrarias más relevantes, si bien todas las asociaciones agrícolas (coopera-

tivas, sociedades agrarias de transformación, agrupaciones de productores agrarios) pueden y deberían ser escuchadas por la Administración agraria. Esta participación se canaliza principalmente mediante el trámite de información pública (participación procedimental formal); no obstante su falta de previsión en muchos procedimientos (por la escasa propensión de los particulares a manifestarse o el alto contenido técnico), no impide al órgano administrativo agrario decidir, pese al silencio de la norma, acordar su realización (participación procedimental informal).

Como realidad singular analiza Amaya FERNÁNDEZ las Corporaciones públicas agrarias, reflejando la insatisfacción que en la actualidad suscita esta categoría, por lo que aboga por su posible superación mediante su evolución hacia figuras de naturaleza privada, lo cual sería más acorde con el sustrato privado que componen estos organismos y permitiría, en definitiva, considerarlas como colaboradores privados de la Administración. Como ejemplo basta citar la transformación de la Corporación de Derecho público Patrimonio Comunal Olivarero en la Fundación Patrimonio Comunal Olivarero.

Más innovativas y valiosas, por su trascendencia práctica, son las aportaciones de esta obra en el estudio del fenómeno de la colaboración privada (capítulo tercero). El completo desconocimiento doctrinal de la colaboración privada en los estudios realizados sobre la intervención administrativa agraria, por un lado, y el creciente aumento y predecible intensificación futuros de esta figura, por otro, hacen ineludible detenerse en el estudio de este fenómeno. El propósito que en este punto se marca Amaya FERNÁNDEZ es doble: uno más teórico, dirigido a clarificar el concepto de colaborador privado a la Administración, y otro más práctico, consistente en descubrir si alguna de las realidades existentes en el actual panorama cumple los presupuestos de la colaboración privada. Si bien el resultado al que se quiere llegar es único y el mismo: denominar como corresponde a este fenómeno para poder determinar el régimen jurídico aplicable a las diferentes relaciones que se establecen entre los sujetos colaboradores y la Administración. A este

respecto, Amaya FERNÁNDEZ reivindica un cambio de planteamiento consistente en abandonar la idea de que la Administración es la única que lleva a cabo con carácter exclusivo funciones públicas. En este sentido, propugna superar el pretérito concepto de intervención administrativa agraria de modo que incluya a los colaboradores privados, y para ello propone su redefinición como «todas aquellas actuaciones públicas de significado agrario realizadas tanto por la Administración como por los colaboradores privados» (pág. 211). Asimismo, requieren de reformulación otras nociones tradicionales del Derecho administrativo tales como la descentralización funcional, advirtiendo que tal concepto incide en la idea de otorgar una mayor libertad de gestión a los responsables de una actividad administrativa y no en la naturaleza pública o privada de los sujetos actuantes, por lo que los colaboradores serían también expresión de ésta.

La confirmación de que los privados puedan desempeñar funciones públicas no ha de verse con recelo, puesto que el régimen jurídico mixto al que quedan sometidos los colaboradores garantiza su sometimiento al Derecho administrativo y a su tutela, así como su control por la Administración. Es más, a diferencia del participante privado administrativo, el colaborador privado es responsable frente a la Administración. Tales garantías contribuyen a sacudir cualquier miedo respecto a la privatización de funciones públicas, sobre lo que la autora llama la atención.

El detenido y minucioso análisis de los vigentes colaboradores agrícolas (los Grupos de Acción Local, las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, las Entidades de Certificación) revela, y así lo hace notar Amaya FERNÁNDEZ, que la colaboración agrícola es un fenómeno en alza que viene a confirmar, por un lado, la confianza que el legislador y la Administración están depositando en los privados y, por otro, el mayor grado de madurez y su compromiso en la persecución del interés general.

Tras lo expuesto, y después de la lectura de la obra de Amaya FERNÁNDEZ, no puede dejar de destacarse la importante aportación que este estudio supone en el conocimiento de la intervención pública

en la agricultura, así como su contribución hacia nuevas ópticas y perspectivas en la investigación y análisis de la realidad agraria. Sin duda alguna, estas y otras virtudes han hecho a esta obra justamente merecedora del IV Premio Marcelo Martínez Alcubilla 2004.

María Flor ARIAS APARICIO

FUERTES, Mercedes: *Redes inalámbricas municipales. Nuevo servicio público*, Marcial Pons, 2005.

El desarrollo de las tecnologías de la información exige un continuo seguimiento por los juristas, no sólo por la importancia económica que este sector de la economía ha adquirido, sino porque sobre dichas técnicas se está montando el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Consciente de ello, la profesora FUERTES condensa en las páginas de su nueva monografía no sólo el estado de la cuestión de la materia que da título al libro, sino que se da un repaso crítico a todo un elenco de instituciones cuya correcta comprensión es imprescindible para la cabal resolución de los conflictos que provoca la aplicación de las nuevas herramientas tecnológicas de las Administraciones Públicas. Quien crea que se enfrenta a un mero comentario a las normas que estrictamente regulan las redes inalámbricas que puedan implantarse en los municipios, deseche la idea desde ahora mismo, pues uno de los valores del trabajo es precisamente abordar todas y cada una de las categorías científicas que son empleadas en la regulación de esta nueva actividad, lo que lleva a Mercedes FUERTES a acercar al jurista conceptos de la ciencia económica, lo que permite comprobar el manejo poco riguroso que han realizado de aquéllos algunas instancias de cierta relevancia orgánica. Otra sorpresa que se puede llevar algún lector poco avisado es el exhaustivo conocimiento de la autora de la cambiante realidad de las tecnologías inalámbricas y de las principales experiencias dadas no sólo en España, sino en Europa y otros puntos

de la ya mundializada Internet; algo de agradecer en un momento en el que muchos libros parecen estar escritos sin preocuparse de lo que hay más allá de las bibliotecas de la Facultad. Sin duda, todos estos rigurosos planteamientos metodológicos son debidos a la atención dispensada por la autora a la forma de trabajar de sus maestros, pioneros en el desbroce de terrenos vírgenes para el Derecho.

La estructura de la monografía refleja el esfuerzo de ir abordando paso a paso los conceptos y técnicas sobre los que se monta el régimen jurídico de las redes inalámbricas municipales; de ahí que su lectura se pueda realizar por cualquier jurista sin necesidad de consultar otros libros, ni siquiera técnicos. Algo que es de agradecer, pues la profesora FUERTES ha realizado con éxito la tarea de definir y sistematizar desde la perspectiva jurídica la siempre cambiante realidad tecnológica, dando a la imprenta un material absolutamente actualizado.

Es una monografía en la que, desde el rigor del manejo sensato de los conceptos jurídicos y desde el conocimiento de la realidad que se intenta regular, se critican una serie de posicionamientos que tienen más de míticos que de científicos. En este sentido, en el capítulo dedicado al dominio público radioeléctrico se pueden encontrar toda una serie de argumentos bien trabados que nos permiten leer, sin atisbo de duda alguna, la afirmación de la autora de que es exagerada y superflua la declaración de dominio público del espectro radioeléctrico y su propuesta de cuál debería ser la opción del legislador. Estas aportaciones de *lege ferenda* son frecuentes en las páginas del libro que se comenta, pues, lejos de contener sólo ciertas críticas al Derecho positivo y a ciertas aplicaciones que se están haciendo de él, la autora se compromete aportando su opinión de cómo debería abordarse la regulación de una actividad que tiene una importancia esencial para el estar y actuar de los ciudadanos en el mundo actual.

La profesora FUERTES ha sabido darle calor a una materia que a priori puede resultar árida y fría, y ello porque se ha abordado desde el convencimiento de que el Derecho y la Técnica deben estar al servicio del hombre, y que el Mercado no es