

mentales en el proceso y, por lo tanto, de gran trascendencia es determinar quién ha de elaborarlos, para garantizar la máxima objetividad posible y salvaguardar tanto los intereses públicos como los derechos de los empleados públicos. La propuesta de crear una autoridad independiente que se encargue de esta actividad y de impulsar los procesos de evaluación del desempeño es muy acertada, así como que este sea el encargado de conocer y resolver los posibles recursos que se planteen en relación a los procesos de evaluación, tal y como ocurre con los contratos administrativos, reduciendo posibles arbitrariedades y evitando la dilación de los procesos.

Junto a los anteriores, también se examinan los problemas derivados de la fijación de los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación mediante la negociación colectiva, así como la conexión entre los fines perseguidos por la evaluación del desempeño y la responsabilidad por incumplimiento de los mismos por los empleados públicos.

El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones que, a través de los veintidós puntos que lo componen, se encarga de recopilar los resultados más relevantes de la investigación desarrollada a lo largo del libro, y en los que el investigador sintetiza los principales problemas que afectan a la evaluación del desempeño y las soluciones que propone para su resolución.

Podemos concluir que la obra aquí recensionada constituye un estudio sobre una temática poco abordada hasta el momento por la doctrina, de ahí su importancia por su carácter novedoso y las posibilidades que ofrece para mejorar y enriquecer el conocimiento sobre la evaluación del desempeño por los estudiosos e interesados en la materia. El amplio conocimiento sobre el derecho de la función pública del profesor Rastrollo, fruto de su actividad docente e investigadora en la Universidad de Salamanca, le han permitido identificar y plantear problemas derivados de la aplicación de dicho instrumento, formulando propuestas para corregirlos y contribuir de esta forma a mejorar el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas. Se trata, por tanto, de un libro ampliamente recomendable para todas aquellas personas interesadas en esta materia.

Antonio García Jiménez
Universidad de Salamanca

JUAN LUIS RODRÍGUEZ VIGIL RUBIO: *La mitad olvidada de Asturias. Los montes comunales de Asturias. Historia, situación actual, dimensiones y régimen jurídico*, Real Instituto de Estudios Asturianos, 2017, 589 págs.

La personalidad del autor de esta importante monografía conviene destacarla antes de entrar en ella: de formación jurídica, ganó las oposiciones al

Cuerpo General Técnico de la Administración del Estado, y de fuerte vocación política, ocupó la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias y, después, la presidencia de esa comunidad autónoma. Vigil, por su gran cultura y su inmensa curiosidad intelectual, es un ilustrado del siglo xx, y espero que de un buen tramo del xxi.

La mitad olvidada de Asturias es un complejo libro, prologado por Leopoldo Tolivar Alas, que entronca con lo mejor de los grandes escritos producidos en aquella tierra y me atrevo a decir que haría las delicias de Jovellanos. Nunca se ha analizado, en el panorama del derecho público español (que cuenta con muchos nombres asturianos), con mayor precisión, mayores conocimientos y ¿por qué no decirlo? con más lúcida pasión la situación de los montes comunales en el territorio asturiano. Para ofrecernos no solo una descripción histórica, jurídica y fáctica de gran viveza, sino también unas soluciones valientes y llenas de buen sentido.

Leer las páginas dedicadas al monasterio, como figura central de las explotaciones ganaderas y forestales, así como el papel de las polas y las donaciones reales de baldíos y montes a concejos y pueblos, es adentrarse en el territorio donde predomina la emoción de una novela donde aparecen prados, bosques, salinas, aguas, leñas y pastos, más los instrumentos jurídicos trabados entre propietarios y trabajadores, primorosamente explicados; de los foros y comuñas con sus variedades de resonancias casi poéticas: la armún, la de ganancia o a media cría y la de medio a medio. Y allá en el fondo del paisaje, los disfrutes de los esquilmos de leche, manteca y queso, tan solo falta el sonido de una flauta como en una alegre canción pastoril.

Se recuerda cómo en los montes pertenecientes a un pueblo o a una parroquia existía el derecho de «prindar», es decir, el derecho a encerrar en un establo público el ganado que se introducía indebidamente en un monte de pastizal, y en las veceras grandes pastaban los bueyes capones, mientras que en las chicas se integraban las crías, sobre todo, los corderos y los cabritos. Deambulamos por puertos, brañas, paradas, territorios de rayas, donde vemos a las vacas bravas y a las yeguas y en las guarizas y acotos el ganado pastaba durante el día y se recogía en cuadradas por la noche.

Hay todo un festival de palabras e instituciones olvidadas, como el derecho «de poznera» por el cual quienes realizaban la plantación —de robles, encinas o castaños— ostentaban la propiedad de los pies plantados mientras que el suelo se mantenía en régimen comunal.

La legislación desamortizadora de Mendizábal, ministro de Hacienda en un gobierno presidido por el asturiano conde de Toreno, se llevó por delante el protagonismo de conventos e instituciones eclesiásticas y, aunque con incidencia muy variada en los distintos territorios asturianos, circunstancia que Vigil desmenuza, lo cierto es que «fue muy grande afectando incluso a los

bienes eclesiásticos que, aun subastados, no se vendieron en ese momento. Muchos de ellos quedaron bajo administración estatal, dependiendo el cobro y gestión de sus rentas de la Sección de Bienes Nacionales de la Delegación de Hacienda de Oviedo, órgano que mantuvo la tutela sobre la mayor parte de esos bienes hasta el año 1926». Fecha importante porque fue cuando, con motivo de la promulgación del Estatuto municipal de Calvo Sotelo, el Ministerio de Hacienda entregó la mayor parte de esos montes a los ayuntamientos.

Mayor aún fue la significación de la segunda desamortización (Madoz, 1855) porque se vendieron más bienes y de mayor relieve económico y también porque buena parte de los compradores fueron campesinos que eran ya titulares del dominio útil de los foros redimidos.

Las excepciones de ventas que estableció el artículo 2 de la Ley Madoz generaron infinidad de problemas, de manera que las solicitudes de excepción promovidas por la Diputación, por los ayuntamientos o por los propios vecinos quedaron cubiertas de polvo en las gavetas oficiales. Se crea así un silencio, una especie de limbo que, andando el tiempo, tendría una consecuencia inesperada, a saber, la vuelta de todos ellos al ámbito municipal como bienes patrimoniales de aprovechamiento común. Ocurrió en 1926 —ya ha salido esta fecha—, cuando el Ministerio de Hacienda consideró concluida la desamortización. En este momento se aprovecha para clasificar como de utilidad pública a una parte de los comunales y se entrega el resto a los ayuntamientos para su libre disposición.

Vigil estudia el plan forestal que promueve la Diputación provincial a partir de 1927, ambicioso pero ayuno de recursos, al que siguen las actuaciones entre 1940 y 1975, protagonizadas por el Distrito Forestal de Oviedo, luego Delegación del ICONA, a las que el autor dedica críticas demoledoras, destacando la función que pasó a desempeñar el Catálogo, alejadas de las originarias que estuvieron relacionadas con la protección de masas forestales valiosas, y más bien vinculadas ahora al empeño de conseguir con facilidad materias primas para favorecer a industrias necesitadas de maderas de crecimiento rápido. Es la época de los consorcios entre la Administración forestal y los ayuntamientos, política —variable según zonas— de la que resulta una reducción sustancial de los aprovechamientos ganaderos de los pastizales de altura que se intenta compensar mediante la creación de praderas artificiales, que en rigor nunca se hicieron. Por eso, Vigil califica estas actuaciones como «una expropiación forzosa *a la brava* y sin contrapartida de pago». Una verdadera confiscación.

Hoy las condiciones de vida en el campo han cambiado radicalmente como consecuencia de la despoblación y del envejecimiento de la población que resta. La Política Agraria Común europea, por otra parte, ha determinado la aparición de ganaderías grandes y medianas en lugar de las tradicionales

que eran pequeñas o muy pequeñas. Y aquí formula Vigil una de sus observaciones más significadas: «[...] estos ganaderos conforman hoy la médula de la sociedad rural asturiana siendo su existencia imprescindible para evitar la desertización poblacional y la geriatrización total del espacio rural de la región, así como el abandono y asilvestramiento de los pastizales comunales y de los prados y tierras de labor privadas. Por todo ello, el apoyo a su actividad profesional es, sin eufemismo alguno, cuestión de orden e interés público, incluso desde un punto de vista medioambiental racional».

Vigil, pese a haber formado parte del gobierno asturiano, es crítico con la actuación que la comunidad autónoma ha desarrollado en materia de política forestal, pues arrastra demasiados vicios del pasado y no ha sabido mirar al futuro con la imaginación que debería haber derivado de las transferencias y la descentralización. Reivindica el protagonismo de los ayuntamientos y rechaza las interferencias de la Administración autonómica, excepto como apoyo técnico a los pueblos. Por eso defiende las ordenanzas locales como un *asunto privativo* protegido por la autonomía local, porque el intervencionismo de la Administración forestal autonómica que inspira el catálogo «se correspondía con la situación de España de principios del siglo XX que poco tiene ya que ver con las de los inicios del siglo XXI».

Es verdad —sale al paso el autor— que existen comportamientos caciquiles y clientelares en algunos ayuntamientos rurales asturianos, pero, con todo, «hoy resulta impensable una actividad destructiva de la naturaleza forestal por los vecinos [...] y aún menos si la Administración pública competente en materia ambiental establece básicas, racionales y justas salvaguardas técnicas [...]».

Como experiencias notables, Vigil cita Navarra, el País Vasco y la provincia de Soria, donde ha sido posible conjugar con óptimos resultados para el medio ambiente, la economía de la zona y el vecindario de los pueblos aledaños a los montes, los aprovechamientos forestales con lo que se ha contribuido a evitar la geriatrización de su población, ofreciendo a sus habitantes un horizonte de estabilidad y de cierto bienestar material.

A partir de aquí el libro contiene trescientas páginas donde se analiza la extensión y características de la propiedad comunal en Asturias: ayuntamiento por ayuntamiento.

Y, una vez ultimado este estudio «de campo» (y nunca mejor dicho), Vigil estudia el concreto régimen jurídico de tales montes comunales: características; titularidad y régimen de uso y aprovechamiento; prerrogativas de los ayuntamientos; en fin, ordenanzas municipales.

Muy interesantes son asimismo las páginas dedicadas a una modalidad de propiedad forestal que prácticamente solo se encuentra en Asturias y Galicia: me refiero a los montes vecinales en mano común regulados hoy por

la legislación propia asturiana (del año 2004) en virtud de sus competencias autonómicas. Un monte vecinal se caracteriza porque no pertenece a una entidad municipal sino a vecinos agrupados en parroquias, lugares caseríos, barrios, etc. no constituidos formalmente en entidades locales y porque han de venir siendo aprovechados consuetudinariamente en régimen de comunidad exclusivamente por los integrantes de las citadas comunidades en su calidad de miembros de las mismas.

Normalmente, como bien destaca el autor, proceden —al menos en Asturias— de redención de foros y de arrendamientos históricos que, preciso es añadir, son de difícil probanza. De ahí que la calificación de tales montes por el Jurado de Clasificación de los mismos sea en ocasiones diabólica, y por ello los expedientes se eternizan ante este órgano administrativo y luego, en su caso, ante los tribunales. A ello se une la dificultad de conseguir aislar el concepto de personas que han aprovechado el monte de forma consuetudinaria. Inicialmente se utilizó la referencia de disponer de «casa abierta con humos», expresión que probablemente sea arcaizante pero que está nimbada por un halo estético y elocuente.

Lo cierto es que, como el autor explica bien, los cambios en la estructura poblacional, más los afectantes a la utilización de los servicios sanitarios, asistenciales y educativos, han alterado la idea de «residencia habitual» porque alterada está, y de manera determinante, la idea de «familia». En definitiva, los montes vecinales mano en común sufren una vida lánguida motivada por estas razones y la falta de interés de la Administración por atenderlos pese a las amplias facultades de tutela de que goza. Vigil considera que se necesitaría una legislación nueva para revivir esta figura, pero me da la impresión de que deja en el aire la pregunta de si ese esfuerzo merece la pena.

En fin, si al lector le quedan fuerzas, puede documentarse en el último capítulo sobre el régimen de los montes proindiviso y los de socios.

Solo de la forma que lo ha hecho Juan Luis Rodríguez Vigil podían escribirse las casi seiscientas páginas de esta obra: con un cargamento de bien organizados saberes históricos y jurídicos, una afinada capacidad para observar y analizar la realidad y una pasión serena pero constante por su tierra.

Un libro, en definitiva, valiente, valioso y placentero que alberga un mundo poblado de montes que esparcen rumores y olores sagrados.

Francisco Sosa Wagner
Universidad de León