

ción general de los recursos minerales, con particular atención a la debatida cuestión de su naturaleza jurídica. Y termina este apartado terciando en el complejo problema de la titularidad de las aguas minerales y termales.

Por fin, en el capítulo VIII y último incluye los montes en la categoría de los bienes de interés público, sin perjuicio de que los más importantes de entre los de propiedad pública se declaren de dominio público. La razón que explica dicha inclusión estriba en que en todos los casos, tanto en los montes privados como públicos, la Administración cuenta con potestades muy intensas que exceden ampliamente las derivadas de la función social de la propiedad.

6. La obra reseñada no se limita a recoger, como es usual en nuestro sector de conocimiento, una mera relación de la bibliografía manejada. Al contrario, además de extensas listas que recogen la legislación de cada sector, cuenta con una bibliografía detallada y enriquecida con numerosos comentarios, bien estructurada, actual y muy amplia, pero, al propio tiempo, escogida, seleccionada, cuidada. Le añade, así, extraordinario valor y termina por perfilar un libro que bien puede calificarse de redondo. Además, la publicación ha corrido a cargo de Civitas-Thomson Reuters, una de las principales editoriales jurídicas, si no la principal, que aún trabajan en nuestro país, y, como no podía ser de otro modo, la edición, en tapa dura, posee la alta calidad que cabe esperar de una editorial de tanto prestigio.

Ciertamente, no descubro nada nuevo si digo que el profesor LÓPEZ RAMÓN lleva muchos años ofrecien-

donos investigaciones de primer orden. Su *Sistema jurídico de los bienes públicos* es, sin duda, una de ellas. Me atrevo a afirmar que estamos ante una obra de referencia, imprescindible tanto para el estudio de la materia como para cualquier investigación que en el futuro se emprenda relacionada con los bienes públicos. Invito, pues, al lector atento e interesado a adentrarse en la lectura de esta obra, que, sin duda, no le defraudará.

Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO
Universidad de Vigo

OSTROM, Elinor: *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*; 2.^a ed. con nueva traducción española de L. MERINO (Prólogo de J. SARUKHÁN), Fondo de Cultura Económica, México, 2011, 403 págs.¹

1. Elinor OSTROM (1933-2012) sigue siendo una gran desconocida, pese a haber sido la primera, y por ahora única, mujer en obtener el Premio Nobel de Economía (2009). La publicación de una renovadísima segunda traducción al español de su obra sobre los bienes comunes (*commons*) constituye una adecuada ocasión de divulgar los contenidos de tan fundamental contribución al pensamiento social, político, económico y jurídico.

¹ La obra original es E. OSTROM, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*; Cambridge University Press, 1990, 280 págs. Múltiples reimpressiones.

La biografía de la autora nos muestra la trayectoria de una intelectual completamente entregada, junto con su marido, Vincent OSTROM, a las tareas universitarias en un buen entorno académico. La labor de la pareja de politólogos alcanza dimensiones muy considerables; sumando las publicaciones científicas de Vincent, cerca de trescientos registros, y las de Elinor, en torno a los setecientos. El matrimonio fundó en 1973, en la Universidad de Indiana, un taller de teoría y análisis político, actualmente denominado *The Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, que aglutina a la activa escuela de Bloomington, líder en estudios relacionados con la llamada Nueva Gobernanza.

El libro que nos ocupa es exponente notable del método propuesto y practicado por la autora, que combina la construcción de una teoría con la búsqueda y comprensión de evidencias empíricas, ambos aspectos con sustento interdisciplinario. Así, en la bibliografía manejada cabe encontrar obras de variados especialistas, como antropólogos, geógrafos, psicólogos, politólogos o economistas, que se ocupan tanto de reflexiones y construcciones teóricas como de la descripción de casos concretos.

2. El punto de partida del estudio se encuentra en la constatación de que las teorías económicas dominantes tienden a desechar la posibilidad de una gestión eficiente de los bienes comunes. Así, la «tragedia de los comunes», en la conocida expresión de Garret HARDIN, consiste en que la libertad en su aprovechamiento compele a todos los usu-

rios a un empleo ilimitado que termina agotando el recurso². Se encuentra muy divulgado también el modelo del dilema del prisionero para explicar cómo la falta de información sobre las conductas de las demás personas que utilizan los bienes comunes conduce inexorablemente a comportamientos colectivamente irracionales³. En definitiva, la lógica de la acción colectiva, conforme a los conocidos planteamientos de Mancur OLSON, consiste en que cada individuo persigue racionalmente su propio interés, lo que

² G. HARDIN (1968), «The tragedy of the commons», en *Science*, 13 de diciembre de 1968, págs. 1243-1248, quien emplea el ejemplo del terreno de pastos de uso común para poner de relieve que el uso abierto a todos llevará a cada pastor a introducir más animales, y «ahí está la tragedia», puesto que todos los pastores se encuentran «atrapados» en un sistema que les incita a aumentar su ganado pese a lo limitado del recurso natural: «la ruina es el destino hacia el que todos los hombres se precipitan, al perseguir cada uno su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de uso de los bienes comunes». El intenso debate generado por los planteamientos de este biólogo llega al ámbito jurídico de la mano del análisis económico del Derecho: véase G. NAPOLITANO (2007), «I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune», en Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, *Analisi economica e diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, págs. 125-154.

³ El juego del dilema del prisionero es la denominación dada por A. W. TUCKER al modelo de cooperación y conflicto planteado por M. M. FLOOD y M. DRESHER, según R. CAMPBELL (1985), «Background for the uninitiated», en R. CAMPBELL y L. SOWDEN (eds.), *Paradoxes of rationality and cooperation*, Vancouver, University of British Columbia Press, págs. 3-41. En el dilema se plantea el arresto de dos sospechosos por la policía, que, al carecer de pruebas suficientes para condenarles, ofrece separadamente a cada uno de ellos una sustancial rebaja de la pena a cambio de la confesión que implique al cómplice, concluyéndose que la decisión individualmente racional (la confesión) conduce al fracaso colectivo (de los delinquentes en este caso).

hace imposible que puedan lograrse intereses comunes, salvo cuando existe algún dispositivo que obligue a ello⁴.

Nuestra autora aprecia que en el corazón de estas teorías está el problema del «gorrón» (tal es la propuesta de la traductora para la expresión *free rider*; literalmente, «jinete libre»), que se plantea cuando alguien no puede ser excluido de los beneficios procurados por los demás pese a que no contribuya a ellos con su propio esfuerzo. La tesis es que no todos los usuarios de los comunes pueden asimilarse a prisioneros sin información incapaces de cambiar las circunstancias que les llevan a agotar los bienes comunes. En consecuencia, será preferible abordar la cuestión de cómo incrementar las capacidades de los participantes para lograr resultados sostenibles en lugar de tragedias destructivas.

La autora advierte del peligro que entraña emplear los modelos indicados como descripciones taxativas de la realidad, dado que entonces las políticas públicas tratarán de combatir todo tipo de acciones colectivas. Es decir, si la lógica de los bienes comunes es la de individuos indefensos, atrapados en un proceso inexorable de destrucción de sus propios recursos, las autoridades han de reaccionar imponiendo modelos organizativos más racionales, que cabe identificar entre dos extremos excluyentes: la intervención estatal, que aseguraría la adecuada gestión de los recursos naturales de manera centralizada, o la privatización, que garantizaría el mismo uso prudente

por el interés de los propietarios actuando descentralizadamente.

Ante la exposición de juegos y modelos tan simplistas, el jurista, que conoce la variedad de regímenes de estos bienes comunes, puede ponerse nervioso: ¿dónde están esos pastos abiertos libremente a cualquiera?; ¿cómo encontramos a esos pastores con capacidad ilimitada para adquirir más ganado?; ¿cuándo puede suceder que dos partes de una pequeña dehesa tengan diferente producción como consecuencia de la «lluvia errática»?; ¿qué tribunal condenará a alguien por la acusación de quien sale beneficiado por la misma condena?; ¿nadie ha oído hablar de los bienes comunales, las comunidades de regantes, los montes vecinales en mano común, las vías pecuarias o las cofradías de pescadores?; ¿son estas últimas instituciones tan españolas que no cabe encontrar nada parecido en el resto del mundo?; ¿acaso en el extranjero suelen aprovecharse los bienes comunes con arreglo a criterios de frontera, colonización y conquista?

Parecidos interrogantes son planteados por la autora, quien, en lugar de suponer que los individuos que comparten un bien común se encuentran prisioneros de manera inevitable en una trampa de la que no pueden escapar, afirma sencillamente que «la capacidad de los individuos para evadirse de varios tipos de dilemas varía de situación en situación». La experiencia demuestra, efectivamente, que hay abundantes casos de autogestión de bienes comunes con resultados exitosos, aunque no dejan también de existir notables fracasos. Se trata, pues, de aprender de unos y otros ejemplos, buscando formar una teo-

⁴ M. OLSON (1965), *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, 185 págs. Múltiples reimpressiones.

ría de la acción colectiva a partir de las enseñanzas de la realidad.

3. La autora expone en sucesivos capítulos: primero, casos de instituciones estables que permiten extraer condiciones para la viabilidad de las fórmulas de autoorganización en el uso de recursos comunes; después, casos de procesos de transformación seguidos para modificar situaciones de agotamiento de recursos de uso común, con la finalidad de comprender las razones del éxito en los cambios institucionales; y, por último, casos que cabe caracterizar como fracasos y fragilidades institucionales en relación asimismo con los recursos de uso común, siempre al objeto de extraer las lecciones pertinentes. Vamos a tratar de ofrecer algunas referencias sobre esos distintos contenidos de la obra que permiten a la autora formular un marco teórico de autoorganización y auto-gestión de los recursos de uso común.

Como instituciones estables, la autora selecciona casos de gestión de bienes comunales en Suiza y Japón, y de administración de agua para riego en España y Filipinas. El estudio de los mismos le permite identificar los siguientes aspectos característicos de las instituciones de larga duración en el uso de recursos comunes: a) los usuarios están claramente definidos; b) las reglas de uso conectan con las condiciones locales; c) los usuarios pueden participar en la modificación de las reglas de uso; d) la vigilancia del cumplimiento de las reglas de uso corresponde a los propios usuarios o a sus delegados; e) las sanciones por violación de las reglas están graduadas en función de su gravedad o contexto, y se imponen por los propios usuarios o sus delegados; f) los usua-

rios disponen de mecanismos rápidos y de bajo coste para resolver los conflictos relativos al uso común; g) las autoridades públicas no cuestionan los derechos de autoorganización de los usuarios; y h) cuando los recursos forman parte de sistemas más amplios, las fórmulas de autoorganización se extienden a diversos niveles. Se cumple así el objetivo de explicar las razones por las que determinados recursos de uso común cuentan con tradicionales y eficientes fórmulas de autoorganización

Los cambios institucionales exitosos se refieren a diversos procesos de gestión colectiva de cuencas de aguas subterráneas acaecidos en el área metropolitana de Los Ángeles en el período 1940-1960. La sobreexplotación, que conducía a la escasez del recurso y a su falta de calidad por la salinización, venía siendo el resultado lógico de la confluencia de variados títulos, como el de accesión respecto a la propiedad del suelo, el de prioridad de las extracciones más antiguas o el de prescripción. Inicialmente, algunos actores emprendieron acciones judiciales, que sirvieron, ante todo, para determinar la capacidad de la correspondiente cuenca subterránea y, adicionalmente, para configurar un escenario de incertidumbre sobre el resultado final de los litigios. Ello propició el desarrollo de estrategias de negociación entre los variados extractores de agua (ciudades, empresas abastecedoras, propietarios del suelo), que terminaron reconociendo los títulos de explotación de los demás usuarios y compartiendo de manera proporcional la necesaria reducción de las extracciones. El cumplimiento de los acuerdos fue garantizado, en parte, por la configu-

ración de autoridades con potestades de inspección y sanción, pero especialmente mediante un sistema de información recíproca de las extracciones de agua subterránea llevadas a cabo por todos los usuarios, lo que determinó un alto nivel de cumplimiento voluntario. Cabe así sostener que los usuarios de recursos de uso común pueden estar dispuestos a la negociación y a la creación de nuevas instituciones que racionalicen la utilización de tales recursos, siendo la información y el debate abierto importantes estímulos a tal fin.

El estudio de los fracasos y las fragilidades institucionales se apoya en diversas experiencias de pesca de bajura en Turquía, Sri Lanka y Terranova, así como de algunas cuencas subterráneas de California. La autora lleva a cabo una comparación de estos casos con los anteriormente manejados en el libro mediante la aplicación de los criterios característicos de las instituciones de larga duración en el uso de recursos comunes. La identificación de los fallos queda así explicada por la falta de cumplimiento de esos criterios: indefinición de los usuarios, reglas de uso desconectadas de las condiciones locales e impuestas por autoridades externas, etc.

En definitiva, el análisis de los diversos casos sirve a la autora para proporcionar un marco teórico de la acción colectiva en relación con los recursos de uso común. No se trata de optar siempre por las fórmulas de autoorganización y autogestión, sino más bien de disponer de unas herramientas que permitan hacer frente a los problemas que pueden suscitarse en la acción colectiva y ayudar en la elección de la fórmula institucional más adecuada a la vista de las características de cada caso.

4. Bajo la óptica jurídica, cabe destacar que en el libro, siguiendo los planteamientos habituales de las ciencias económicas y sociales, se manejan las expresiones de «bienes comunes» (*commons*) y «recursos de uso común» (*common-pool resources*), aunque no acaba de quedar claro si existe una diferencia entre ambas. En algún momento parecen identificarse los bienes comunes con los recursos naturales en general, o quizá específicamente con los recursos naturales utilizados por muchos individuos (pág. 35). Sin embargo, más adelante se indica que el término recurso de uso común «alude a un sistema de recursos naturales o creados por el hombre lo suficientemente grande como para volver costoso (aunque no imposible) excluir a beneficiarios potenciales», incluyendo entre los ejemplos de recursos de uso común: áreas de pesca, cuencas subterráneas, pastizales, canales de riego, puentes, estacionamientos, servidores de computación, ríos, lagos y océanos (pág. 77). Por otra parte, la autora enfatiza la distinción entre los recursos de uso común y los bienes públicos (*public goods*), a los que parece caracterizar como recursos inagotables (págs. 80-81).

En estos conceptos se incluyen variadas modalidades de relaciones jurídicas: utilización de cosas comunes, como la contaminación en relación con el aire; usos del dominio público, como la pesca en aguas interiores; suministros derivados de obligaciones contractuales, como la energía eléctrica; e incluso prestaciones a los beneficiarios de los servicios públicos, como sucede en materia de sanidad, educación o transporte. La distinción entre estas categorías resulta primordial para un jurista, dado que cada una de

ellas conlleva unas diferentes consecuencias. Si no fuera así, esto es, si cada concepto jurídico no contara con un propio régimen, habría de concluirse: o que el concepto se está aplicando indebidamente al caso, o que el mismo concepto carece de utilidad al no conllevar un específico régimen jurídico. Los debates sobre la naturaleza jurídica de las instituciones son, pues, esenciales en cuanto implican los efectos derivados de las mismas.

A la vista de las anteriores diferencias, podría hablarse de una especie de foso que separa la terminología jurídica de la económica, siendo esta última muy frecuentemente seguida en otras ramas del saber. En consecuencia, el trabajo interdisciplinario con participación efectiva de juristas se encuentra notablemente dificultado, especialmente cuando las razones esgrimidas para justificar el uso de los conceptos jurídicos estriban exclusivamente en las citas de los preceptos que los definen. La ciencia jurídica tendría que esforzarse por identificar y explicar los fundamentos —filosóficos, ideológicos, técnicos, lógicos— de su propia terminología. A tal fin, la participación en proyectos de investigación donde confluyen varias disciplinas puede ser un buen camino.

Las incomprendiones hacia el papel del Derecho en muchas ocasiones parecen derivar de la identificación del jurista con el abogado de parte, capaz de retorcer e interpretar la realidad o la norma hasta acomodarla a sus pretensiones. No es, en efecto, infrecuente que los colegas de otras disciplinas conciban la colaboración del jurista en un proyecto de investigación como una suerte de traducción al lenguaje jurídico de las propuestas o soluciones elabora-

das con arreglo al método «verdaderamente científico».

Una apertura por ambas partes, la ciencia económica y la ciencia jurídica, sería necesaria a fin de lograr la formación de esos equipos interdisciplinarios de los que tan buenos frutos cabe esperar. En ellos habría de dejarse al jurista un ámbito de libertad para desenvolver sus propios conocimientos y habilidades en el estudio de la materia objeto del proyecto. Pero también sería preciso que el jurista no tratara de imponer el contenido de las normas, buscando más bien explicar los fundamentos o intereses a los que obedece el Derecho positivo, proporcionando siempre argumentos y reflexiones.

5. La aplicación de los anteriores planteamientos al libro comentado y, en general, al formidable esfuerzo intelectual desarrollado por la escuela de Bloomington se justifica en el mismo momento en el que se comprueba que los recursos de uso común analizados por la autora se refieren a praderas, bosques, acequias, aguas subterráneas y pesca de bajura. Se trata de supuestos que aparecen en muchos de los programas de la parte especial del Derecho administrativo, donde es habitual: a) incluir el estudio de los bienes comunales como una categoría especial de los bienes de dominio público; b) volver sobre las situaciones de comunidad al estudiar específicamente los montes, llegándose en el noroeste peninsular a dar una importancia singular a los montes vecinales en mano común; c) referirse a las confederaciones hidrográficas y las comunidades de usuarios dentro de la lección dedicada a las aguas, prestando particular aten-

ción a la fórmula tradicional de las comunidades de regantes, así como al régimen de las aguas subterráneas; y d) comprender también, esto ya en territorios marítimos, el régimen de las cofradías de pescadores. Estas materias, que a veces han encontrado acomodo en asignaturas optativas de Derecho agrario o Derecho de la economía, son asimismo objeto de atención de civilistas, procesalistas y mercantilistas.

Si de la docencia pasamos al plano de la investigación, encontramos una literatura jurídica extensa, sólida y muy tradicional, donde cabe recordar, como pioneros, a Rafael ALTAMIRA o Joaquín COSTA y, más modernamente, a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, Alejandro NIETO o Víctor FAIRÉN, entre muchos otros autores que han trabajado en variados aspectos del régimen jurídico de lo que nuestra autora denomina los recursos de uso común⁵.

En definitiva, hay sólidas bases para integrar la perspectiva jurídica en las investigaciones relativas a los bienes comunes y a la acción colectiva. Y en todo caso, para los juristas, la lectura de la obra de E. OSTROM depara abundantes ocasiones de disfrute y conexión intelectual, además de proporcionar datos, plantea-

mientos y reflexiones útiles para los trabajos jurídicos.

Fernando LÓPEZ RAMÓN
Universidad de Zaragoza

RUIZ OJEDA, A. (Dir.); PETITBÒ JUAN, A.; MONTERO PASCUAL, J. J.; MILLÁN PEREIRA, J. L.; BEL I QUERALT, G., y ESTRUCH MANJÓN, A.: *Fundamentos de Regulación y Competencia. El diálogo entre Derecho y Economía para el análisis de las políticas públicas*; Iustel, Madrid, 2013, 274 págs.

La cuestión sobre el papel de lo público en la economía está plenamente activa en las agendas políticas. Las medidas de austeridad contra la crisis financiera se han concretado con frecuencia en acciones de privatización y de liberalización. A veces, la enorme entidad y repercusión de estas previsiones —como las que afectan al ámbito de las prestaciones sanitarias— están suscitando un activo, amplio y, a veces, apasionado debate social.

El tema, es evidente, no es baladí. La acción económica del Estado, su intervención ya sea como empresario, ya sea como regulador, imprime siempre carácter. Las decisiones que se adopten sobre el vínculo, entre el sector público y el privado; la configuración de los servicios públicos, sus límites y su prestación; la intervención o no en los sectores estratégicos o en los que perviven intereses sociales muy intensos, configuran, en suma, los modelos políticos o sociales que a la postre deciden el devenir histórico y sus resultados.

⁵ Limitándonos a alguna obra en la materia de los autores citados: R. ALTAMIRA (1890), *Historia de la propiedad comunal*, Madrid, 396 págs.; J. COSTA (1898), *Colectivismo agrario en España*, Madrid, 606 págs.; S. MARTÍN-RETORTILLO (1960), *De las administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 249 págs.; A. NIETO (1964), *Bienes comunales*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 974 págs.; V. FAIRÉN GUILLÉN (1975), *El Tribunal de las Aguas de Valencia y su proceso (Oralidad, concentración, rapidez, economía)*, Valencia, Gráficas Soler, 516 págs. (2ª ed., Caja de Ahorros de Valencia, 1988).