

rector de la política social y económica. La garantía institucional de los derechos (perspectiva objetiva) existirá según el derecho subjetivo en el que se basa, por lo que la garantía institucional tiene una función secundaria y de servicio al derecho subjetivo encarnada en el derecho fundamental correspondiente (pág. 160). No obstante, será determinante en la garantía de un flujo no mercantilizado del conocimiento. Y es que la ausencia del Estado en este ámbito podría conducir a la dependencia de la investigación a los intereses del mercado, por lo que el Estado deberá tener presencia especialmente en aquellos ámbitos que el mercado no incentiva (pág. 165).

El autor completa el estudio jurídico de esta libertad con el análisis específico de los límites más destacados que, junto con la tecnociencia, encuentra hoy en día en la ciencia y el mercado (capítulo VIII) así como en la dirección estatal de la ciencia (capítulo IX).

A modo de conclusión diré que el libro tiene un contenido más amplio que el que se desprende de su título. En efecto, realiza una interpretación integrada de los derechos fundamentales, derechos constitucionales y principios rectores de la política social y económica en juego, informados por los valores superiores del ordenamiento. Todo ello en el marco de la doble dimensión subjetiva —libertad individual— en cuya acción promocional el Estado debe guiarse por el principio de neutralidad con la finalidad de salvaguardar el pluralismo, y objetiva, a modo de garantía institucional, en la que la función social de la investigación deberá derivarse de la cláusula del Estado social del art. 9.2 CE. Nos encontramos ante una aportación fundamental en el conocimiento del tema por parte de los estudiosos del derecho, profesores y estudiantes, que pretendan profundizar en el estudio de una libertad fundamental desde una perspectiva global y de conjunto, así como por los diferentes operadores jurídicos y la comunidad científica en general.

Omar Bouazza Ariño

Universidad Complutense de Madrid

S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ: *Vox populi: consultas populares y procesos participativos*, Pamplona, Aranzadi, 368 págs.

La obra recensionada es el fruto del trabajo de dos profesores del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz con experiencia en el estudio del acceso a la información y a las fórmulas de participación presentes en nuestro ordenamiento jurídico. Precisamente, la lectura de esta obra puede conectarse con otro libro escrito por el catedrático Fernández Ramos, quien en 2005 dedicaba un capítulo al análisis de las consultas populares en su libro *La información y participación ciudadana en la Administración Local*. La obra se dedica a la categorización y estudio de las consultas populares, distinguiendo las denominadas votaciones referendarias y las no referendarias. Cabe destacar el profundo

rigor jurídico con que los autores analizan y comentan estos institutos, ciñéndose a comentar aspectos estrictamente jurídicos.

La obra se estructura en tres capítulos, que se refieren, en primer lugar, a las votaciones referendarias (como instrumento de democracia representativa), en segundo lugar, a las no referendarias (como categoría *sui generis*, a medio camino entre la democracia representativa y la participativa) y, en tercer lugar, a los demás procesos e instrumentos de participación presentes en nuestro ordenamiento (ya sí propiamente instrumentos de democracia participativa). De este modo, la lectura evoluciona de las fórmulas tradicionales de votación propias de las democracias representativas hasta las opciones más nítidamente participativas.

Puede hacerse una síntesis de este recorrido como la siguiente.

El primer capítulo, «Las consultas populares municipales referendarias», comienza diferenciando dos tipos de consultas populares: las referendarias y las no referendarias, para, a continuación, analizar las consultas populares referendarias en el ámbito municipal (competencias, jurisprudencia, doctrina...). A este respecto, llama la atención cómo el Estado, aun siendo el competente para la regulación del referéndum (incluido el municipal), apenas ha desarrollado normas para su ordenación. A nivel autonómico, son muy pocas las comunidades autónomas que en su nicho competencial han desarrollado tímidamente algunos aspectos de las consultas referendarias en sus municipios (Andalucía, País Vasco, Islas Baleares y Cataluña). También se estudia en este capítulo el margen competencial de las entidades locales para desarrollar determinados aspectos de estos procesos, que permite cubrir parcialmente las escasas previsiones que a este respecto han aprobado Estado y comunidades autónomas, y que ha posibilitado la aprobación de algunos reglamentos de participación local que integran algunas de las lagunas que presenta la escasa legislación a la que nos acabamos de referir.

Se examina, en fin, la naturaleza de este tipo de votaciones, su objeto y la iniciativa, tramitación y desarrollo del proceso de consulta, siendo especialmente relevante la necesidad de autorización por parte del Gobierno de España que, como se verá, motiva la búsqueda de alternativas menos gravosas para recabar la opinión ciudadana en procesos consultivos.

El segundo capítulo, bajo el lema «Consultas populares no referendarias mediante votación», estudia hondamente los elementos que definen este tipo de consultas. Se analizan las normas autonómicas, que se limitan otra vez a las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares, Cataluña y Foral de Navarra. Nuevamente, se insiste en la diferenciación entre las votaciones referendarias y las no referendarias, reconociendo en ellas sendas bases constitucionales y repartos competenciales distintos.

Estas diferencias han provocado tensiones en la distinción entre ambas figuras, dado que la consideración de una votación u otra da lugar a su proceso específico con sus normas y competencias. Este capítulo nos desgrena dónde reside tal diferenciación: esto es, especialmente, en la presencia del principio de universalidad en las consultas referendarias, que no informa a las no referendarias.

Así pues, mientras las consultas referendarias se dirigen al electorado en su conjunto, las no referendarias preguntan sobre una determinada decisión política a un colectivo determinado de una población. Este punto denota una cuestión de interés compartida entre los autores y quien suscribe estas líneas, puesto que tal discriminación (entendida en el sentido técnico de la palabra) puede comportar ciertos conflictos en la determinación de las personas que han de ser consultadas, hiriendo así lo contenido en el derecho fundamental a la igualdad que informa a todo sistema democrático.

En adición, los autores subrayan que este tipo de votaciones pueden ser consideradas una vía alternativa a la necesidad de autorización del Gobierno de España que sí exige el referéndum, tal y como anteriormente ya se ha anotado. De este modo, defienden que las votaciones no referendarias se encuentran a medio camino entre los instrumentos de democracia directa y los de democracia participativa.

En todo caso, compartimos con los autores la idea de que este tipo de votaciones ha sido una solución para facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política sin las gravosas condiciones que impone el legislador a la organización de las consultas referendarias.

Esta clasificación *sui generis* en la que cabría etiquetar este género de consulta acarrea a su vez un problema recurrente de diferenciación, dada su peculiar naturaleza. Su solución a veces ha sido judicializada, en cuanto a la necesidad de aclarar la verdadera identidad (referendaria o no) de estas preguntas. Esta confusión es desde un punto de vista jurídico preocupante y poco práctica, habida cuenta de que se entorpecen estos procedimientos de consulta en el que los ciudadanos, interpelados por las instituciones para responder a una pregunta política de su interés, pueden encontrar su respuesta inmersa en un proceso, innecesariamente largo, que haga ineficaz la consulta y, por ende, desoída la opinión de la ciudadanía.

El tercer y último capítulo se titula «Procesos e instrumentos de participación». En él se abre el estudio a otras fórmulas, propiamente participativas, cuya ejecución es más sencilla que las anteriormente recensionadas, y que permiten a los poderes públicos recibir de la ciudadanía propuestas para la dirección política de la comunidad. En este capítulo se estudian primeramente algunos aspectos relativos al derecho de participación que afectan a su ejecución, como son los relacionados con el derecho a la información, el derecho a recabar la colaboración de la Administración, el derecho a la iniciativa para promover los procesos participativos y la compensación de gastos por participación ciudadana. Se estudian algunos aspectos de su contenido, como las obligaciones que vinculan a las Administraciones durante la tramitación de estos procesos, los sujetos legitimados para su incoación, los registros de participación, entre otros elementos definitorios de su naturaleza. Resulta de utilidad la enumeración de instrumentos participativos que realizan los autores, quienes mencionan las audiencias públicas ciudadanas, las encuestas, los foros de participación, los paneles ciudadanos y los jurados. De esta manera, al analizar las características y la vinculación de estas herramientas, se da una idea bastante completa de los instrumentos participativos presentes en nuestro ordenamiento.

Este capítulo, por ende, constata la presencia de instrumentos que facilitan a la ciudadanía la expresión de su opinión y su participación en foros distintos a los tradicionalmente presentes en las elecciones periódicas propias de las democracias representativas, sorteando en cualquier caso la confusión existente entre votaciones referendarias y no referendarias que tan necesariamente se analizan en la obra.

A guisa de conclusión, podemos decir que el libro recensionado sirve a varios propósitos: de un lado, a interpretar y establecer las principales diferencias entre las consultas de carácter referendario y las de carácter no referendario, y de otro lado, a ordenar y estudiar los principales instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local. Esta obra supone, pues, una revisión jurídica rigurosa que permite contemplar el estado actual de la dirección normativa, doctrinal y jurisprudencial de los institutos señalados. Esto, a nuestro juicio, es de gran utilidad a los estudiosos de la materia a fin de seguir las ulteriores modificaciones e innovaciones que habrán de emanar de las fuentes de nuestro Derecho para resolver las lagunas jurídicas aún existentes en este campo si los diferentes actores políticos y sociales contemplan el desarrollo de las consultas locales en sus agendas de actuación.

Noel Armas Castilla
Universidad de Sevilla

LUIS MIGUEL GARCÍA LOZANO: *La Arquitectura Administrativa de la Cultura en Italia. Análisis del diseño organizativo de la Administración para la tutela de los bienes culturales*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi-Thomson Reuters, 2019, 150 págs.

Esta obra presenta un estudio que se adentra en el análisis acerca de la organización administrativa realizada en Italia en torno al ámbito de la cultura y, concretamente, en lo tocante a los bienes culturales, cuya importancia es clave para el crecimiento económico en Italia.

Comienza la misma con la dedicatoria del volumen al profesor Luciano Vandelli, fallecido en julio de 2019 y quien se encontraba prologando la obra en el momento de su desaparición.

La investigación parte del análisis de la regulación constitucional, tanto de la organización administrativa y territorial del Estado italiano como del reparto competencial entre los diversos niveles territoriales. En el supuesto italiano, dicho reparto no existe, a diferencia de lo que sucede en otros contextos, por lo que se consolida en manos de la Administración del Estado.

Más allá de dicha adjudicación, el resto de los niveles administrativos carece de ámbito de actuación alguno, al menos directamente. Esto porque existen materias, relacionadas con aspectos limítrofes, que sí están atribuidas a las regiones italianas.

En los capítulos siguientes, el autor profundiza en el estudio de la Administración estatal italiana, examinando el entramado que se ha creado en torno a