

za colectiva impedirían dar un paso hacia atrás y retornar a una situación caracterizada por la absoluta prevalencia de la Administración y la nulas posibilidades de participación de los funcionarios en la determinación de sus condiciones de trabajo.

Por otra parte, insiste la autora en que cada vez va teniendo menos sentido la separación entre el personal funcionario y el personal laboral de la Administración. La tendencia que se aprecia es bastante clara en este sentido. Por una parte, el régimen estatutario propende a laboralizarse y, por otra, el régimen de los laborales de la Administración tiende a administrativizarse, en la medida en que aspira a alcanzar las ventajas funcionariales a través del instrumento de la negociación colectiva, por lo que parecería lógica la confluencia de estos dos procesos en un estatuto único.

José María Aristóteles MAGÁN PERALES
Universidad de Castilla-La Mancha

GALERA RODRIGO, Susana: *La responsabilidad de las Administraciones públicas en la prevención de daños ambientales*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2001.

La autora analiza el tema de la responsabilidad en materia de medio ambiente desde una óptica totalmente innovadora. La institución de la responsabilidad no es ya sólo un criterio de imputación de conductas dañosas, sino que, muy al contrario, desarrolla un auténtico cometido o función administrativa. Por tanto, lo que Susana GALERA estudia en realidad no es tanto la imputación tradicional de responsabilidades cuando se produce un daño, sino los efectos derivados de la inactividad o mal funcionamiento de la tutela ambiental, con especial incidencia en los problemas suscitados por la concurrencia de varias Administraciones; en especial, en aquellos casos en los que la actividad productora de daños ha sido previamente autorizada.

El esquema que sigue es: partiendo de la exigencia constitucional de defensa del medio y las facultades de intervención que les corresponden a los poderes públicos, resaltar la primacía que tiene la prevención sobre la corrección. No resulta admisible alterar esta aplicación sucesiva, enfatizando en la aplicación de los preceptos correctivos, pues así se convierte la función pública de tutela ambiental en una función privada, transformación que, además de vulnerar el mandato constitucional, frustra la finalidad esencial del ordenamiento ambiental, cual es la evitación y prevención de daños.

También considera que la reparación de los daños es un proceso físico que corresponde al causante de los mismos y sólo subsidiariamente a los poderes públicos. La reparación en el Derecho ambiental tiene un campo muy limitado ya que los caracteres de individualidad, efectividad y cuantificación son muy difíciles de identificar en este tipo de procesos.

Pretende ensamblar conceptos jurídicos asentados dogmáticamente con las soluciones que de los mismos establece el legislador y la aplicación que en los supuestos concretos hacen los tribunales. Para ello, en la primera parte analiza el complejo reparto constitucional de competencias en materia de intervención ambiental. Poniendo de manifiesto los mecanismos de coordinación y racionalización de las competencias y los distintos casos de prevención de la inactividad.

Comienza analizando la pluralidad de órganos ambientales, ya que el primer paso para imputar la responsabilidad es establecer a quién corresponde el ejercicio de las competencias ambientales. Lo normal en nuestro Derecho, como bien señala la autora, es que sean varias las Administraciones encargadas de una misma competencia, e incluso dentro de la misma Administración puede que haya varios órganos responsables de la misma. No hace una enumeración caótica de las distintas competencias que corresponden a cada una de las Administraciones, sino que establece cuatro reglas básicas de sistematización, apoyándose en la doctrina del Tribunal

Constitucional; para, por último, hacer una referencia a las competencias que les corresponden a los entes locales.

Pero, sin duda alguna, el punto que reviste más importancia de todo este capítulo es el dedicado a la articulación de competencias concurrentes. Hace un exhaustivo estudio de la legislación administrativa general y de la ambiental y sectorial. Analiza tanto el Derecho estatal como el autonómico. Parte de la idea de que para desarrollar la función de prevención ambiental es necesario llevar a cabo una estrecha colaboración: colaboración que puede ser orgánica, a través de órganos específicos creados al efecto; a través de convenios firmados entre las Administraciones con competencias en la materia; participación normativamente ordenada en la actividad de otra Administración pública, como la realización de informes, la sustitución prevista en el artículo 60 de la LBRL o la intervención sustitutoria del órgano ambiental autonómico.

El tercer capítulo de la obra está dedicado al análisis de las actividades de prevención y de vigilancia de la citada prevención. Dentro de la prevención estudia las evaluaciones, las homologaciones, las certificaciones y las autorizaciones ambientales. El estudio de esta segunda hace referencia a la vulnerabilidad del título de intervención, al sujetar la actividad tanto a normas jurídicas como técnicas. La vigilancia está conectada con el polémico tema de la función inspectora administrativa. Se realiza un exhaustivo estudio del tema analizando la jurisprudencia, la legislación estatal y la autonómica. Al mismo tiempo se estudian materias conexas, como es el caso de la adopción de medidas cautelares.

El último capítulo, el más extenso, es el destinado a los sujetos implicados en la reparación de daños ambientales. Este capítulo es el más importante ya que se estudian los temas centrales que se han ido indicando a lo largo de toda la obra. Es decir, la conexión entre la inactividad administrativa y la función privada de tutela ambiental, los correctivos a la inactividad administrativa y, ya por último, el corazón de la obra, la responsabilidad por el mal funciona-

miento de la tutela ambiental preventiva.

Se señala cómo los supuestos de inactividad prestacional tienen una «fácil» solución, al constituir una infracción del ordenamiento jurídico; una ilegalidad susceptible de ser impugnada ante los tribunales. Sin embargo, cuando nos encontramos ante una omisión funcional, no definida en la Ley y sujeta a los criterios de discrecionalidad, este control es mucho más difícil y se realiza generalmente a través de la criminalización del Derecho administrativo. Criminalización que conlleva a la imposición de sanciones que en muy raras ocasiones solucionarán el problema del daño causado al ambiente. Se produce una ruptura del principio de intervención mínima y, por otro lado, la reparación de los daños corresponderá al causante de los mismos; es decir, en la mayoría de los supuestos, una persona privada. Rompiéndose también el mandato constitucional de tutela del ambiente y quedando en manos privadas tan importante función.

Los correctivos a la inactividad administrativa son de tres órdenes: por un lado, el instituto de la responsabilidad administrativa; el cual deja de ser un mero instrumento reparador para convertirse en un instrumento de orden del sistema, un instrumento para configurar y modular la actuación administrativa. Propugna la concurrencia en la causación de daños ambientales cuando, junto a la inactividad de la Administración, también coactúe un particular. El segundo mecanismo de corrección de la inactividad lo constituyen las técnicas normativas de articulación del ejercicio de competencias concurrentes. Con ellas, la autora se refiere a la sustitución, a la intervención sucesiva y subsidiaria o a la elaboración de informes; las cuales alteran el centro de imputación de la responsabilidad y son un instrumento idóneo para acabar con la inactividad. El último mecanismo es la posibilidad de acudir a los tribunales de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la LJCTo-Adm.

Finaliza la obra con el estudio del tema de la responsabilidad por inactividad, en donde se centra en dos puntos

BIBLIOGRAFÍA

básicos. Por un lado, en la responsabilidad concurrente de los particulares con la Administración y de éstos entre sí cuando se producen daños al ambiente y, por otro lado, el problema de las autorizaciones. Se detiene en un primer momento a estudiar el complejo sistema de la responsabilidad y de la relación de causalidad por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Sigue examinando los elementos de la responsabilidad para determinar la concurrencia de causantes, y se encuentra con el mismo problema de la dificultad que presenta el daño ambiental y las funciones de ordenación de la institución de la responsabilidad.

Para realizar su análisis, Susana GALERA analiza la legislación aplicable, principalmente estatal pero también autonómica, donde es muy loable el profundo estudio que realiza de las funciones de tutela y prevención de daños al ambiente recogidas en la normativa autonómica. Se detiene en el estudio de la doctrina; pero es en este punto en donde más nos llama la atención, ya que sólo se centra en muy pocos autores españoles y, lo que es más sorprendente, no cita a ningún autor extranjero; cuestión ciertamente preocupante ya que en temas medioambientales nos llevan muchos años de ventaja y, en especial, fueron los primeros en estudiar las autorizaciones administrativas.

Inés IBÁÑEZ MÉNDEZ

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, 508 págs.

La presente obra, que han elaborado los catedráticos GONZÁLEZ PÉREZ y FERNÁNDEZ FARRERES y que oportunamente edita Civitas, nos ofrece un completo análisis de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (en adelante, LODA), que se publicó en el «BOE» el pasado 26 de

marzo y que deroga la vieja Ley 191/1964, superando así un largo periodo en el que los más diversos sectores sociales venían reivindicando dicho desarrollo legislativo. El derecho de asociación, reconocido en el artículo 22 CE, genera un fenómeno social de tal dimensión, tal y como reconoce la propia Exposición de Motivos, que resulta inconcebible que el legislador haya permanecido tanto tiempo dando la espalda al mismo.

A pesar de dicha falta de diligencia legislativa en orden a aprobar la Ley Orgánica, lo cierto es que nuestro ordenamiento jurídico, tanto estatal como autonómico, está repleto de numerosas disposiciones reguladoras de modalidades asociativas específicas y que el ejercicio del derecho de asociación ha sido intenso. Hasta la aprobación de la LODA el derecho de asociación se ha regido por la señalada previsión constitucional y, complementariamente, por las normas preconstitucionales compatibles con aquella, de forma que el artículo 22 CE ha sido directamente aplicable sin necesidad de esperar a su desarrollo mediante Ley Orgánica. Por supuesto, tanto el TC como el TS han tenido que ir precisando qué preceptos de la anterior Ley 191/1964 debían considerarse privados de toda eficacia con arreglo a la disposición derogatoria tercera de la CE. Pese a ello, es innegable que la compleja realidad asociativa era acreedora a un nuevo marco jurídico que pusiera término a la situación de precariedad y silencios existente.

La importancia del trabajo sobre el que ahora se da cuenta descansa sobre varios criterios, pero debe reseñarse uno en especial: el objeto de estudio lo constituye una Ley Orgánica sobre un derecho fundamental que se erige en uno de los pilares de otros derechos fundamentales, dado su carácter instrumental con relación a los demás derechos; sin el derecho de asociación, difícilmente pueden ser reales y efectivos otros derechos constitucionales. El libro que ahora se recensiona, primero que aborda con detenimiento la nueva Ley Orgánica —y ahí radica otro de los valores que singularizan la publicación—, aunque nace con la vocación de facilitar su conoci-