

ciones Hidrográficas en órganos de planificación y ejecución.

En conclusión, podemos afirmar que la realización de obras como la presente, centradas en el reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas, representan una luz que nos guía en la madeja de jurisprudencia, legislación y entresijos políticos que siempre está presente en esta materia. Sin lugar a dudas, la protección ambiental y las aguas son dos ramas de un mismo tronco y su estudio conjunto es interesante para realizar un análisis comparativo; a la vez que la diversa autoría de las dos partes de la obra le aportan singularidad.

La transparencia en la asunción de competencias por la Administración estatal y las distintas Administraciones autonómicas no deja de ser una utopía en la actualidad; la eficacia de las actuaciones viene marcada por un espíritu de cooperación y no de exclusión, y los afanes de control ocasionan la paralización de las actuaciones y la inevitable consulta del Tribunal Constitucional, que se ha convertido en una especie de «asesoría» de Administraciones que conocen, en la mayoría de las ocasiones, que están equivocadas.

Reflexión aparte nos merece la «desorganización» en la que se encuentra la «organización» administrativa en materia de aguas, que debería llevarnos a recordar, como hace la autora, la eficacia de la participación de los interesados y a instituciones como el Tribunal de las Aguas de Valencia. Además, es de destacar la creciente actualidad de esta materia y la futura problemática que presenta el desigual reparto del agua y los posibles trasvases.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

GALERA RODRIGO, Susana: *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales* (Prólogo del Prof. Martín BASSOLS COMA), Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 2001, 196 págs.

La preocupación por el medio ambiente queda reflejada en el artículo 45 CE y en la abundante jurisprudencia

que al respecto ha emanado de nuestro Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A partir de este bloque se deduce que existen dos facetas determinantes: la prevención y la reparación, siendo la primera de ellas la decisiva para una adecuada protección. Además, este mandato constitucional se complica con la distribución de competencias entre las distintas Administraciones implicadas. Éste es el esquema general del que parte la autora para manifestar sus opiniones al respecto.

El primer apartado se encarga de aclarar el entramado competencial; el panorama viene marcado por una serie de puntos que expone la profesora GALERA. En primer lugar hay que tener presente que el Estado, aun cuando en principio sólo es competente para adoptar la legislación básica, puede excepcionalmente tener competencias ejecutivas; de otro lado, los diversos temas que afectan al medio ambiente obligan a conjugar las competencias que sobre los mismos ejercen cada una de las Administraciones, con especial mención de las competencias locales. Asimismo, merecen atención dos competencias, los espacios naturales, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y los bienes de dominio público de titularidad estatal.

Ante lo que, sin duda, puede ser calificado como un «maremágnum competencial», es indispensable acudir a fórmulas de coordinación y cooperación interadministrativas. De esta forma, nos encontramos en la legislación administrativa general con las Conferencias Sectoriales y los Consorcios; en el ámbito de la legislación ambiental y sectorial son frecuentes los órganos colegiados por ejercer competencias propias, y no concurrentes, de la Administración a la que quedan adscritos; por último, también son usuales los convenios de colaboración.

La participación de cada uno de los entes competentes se materializa a través de informes, cada vez más cercanos a declaraciones de voluntad por su habitual carácter vinculante, o bien a través del mecanismo de la intervención sustitutoria ante la inactividad de la Admi-

nistración competente (art. 60 LBRL y legislación sectorial autonómica).

En el marco de las actuaciones administrativas de tutela ambiental es la actuación preventiva, y en concreto la protección del medio ambiente, uno de los pilares básicos para la protección del medio ambiente.

La primera gran línea de actuación es la intervención previa de una Administración ante la futura realización de actividades con incidencia ambiental. Las evaluaciones ambientales, que pueden formar parte de la autorización o configurarse como procedimiento independiente, se van a encargar de analizar los efectos de la actividad sobre el entorno y las medidas que se deban adoptar. Las evaluaciones de impacto ambiental se caracterizan, según la autora, por ser un único acto formado por dos resoluciones independientes; mientras que la declaración de impacto ambiental es una declaración previa que se une a lo previsto en la autorización del proyecto. La evaluación de impacto ambiental desplaza a la legislación sectorial cuando ambas son aplicables; ello puede ocasionar la «tiranía del técnico» ante el desconocimiento del ciudadano de sus prácticas.

Las autorizaciones ambientales son un mecanismo de control previo que da lugar a una relación jurídica entre la Administración y el particular. Se caracteriza por su dependencia de las leyes y reglamentos y sus correspondientes modificaciones; la solución ante el continuo cambio normativo que exigen los avances tecnológicos viene de la mano de las cláusulas abiertas.

En las autorizaciones ambientales, nos encontramos con que la Administración está legitimada para modificar el contenido de la misma con el fin de perseguir el interés medioambiental, con lo que encontramos similitudes importantes entre estas autorizaciones y las cláusulas de progreso y de precario, especialmente en las autorizaciones de vertidos.

Por su parte, en el marco de la actividad industrial se realizan actividades de control y vigilancia, que han evolucionado desde las homologaciones, realizadas por la Administración, hasta la activi-

dad de certificación, más amplia y a cargo de entes privados sin ánimo de lucro especializados en seguridad industrial.

La labor de vigilancia es fundamental en el ámbito medioambiental, ya que la inadecuación del titular a la normativa, la alteración de los presupuestos fácticos que legitiman los títulos y la ineficacia de los mecanismos de reacción provocarían el fracaso de la actividad preventiva. La potestad de inspección ambiental se enmarca dentro de la potestad sancionadora y de ejecución, pero necesita de una específica cobertura legal; aun cuando se considera una actividad discrecional por su puesta en marcha, limitada por el interés público y por los mínimos exigidos en la norma.

El sujeto activo de la inspección tiene la condición de «agente de la autoridad», y puede pertenecer a una entidad pública o privada. En el primero de los casos hay que atender a la importante diversidad de órganos de las distintas Administraciones que tienen competencia en materia ambiental, lo que aconseja acudir a principios de coordinación y planificación.

Las «Entidades Colaboradoras», privadas o públicas extrañas a la estructura administrativa, son habituales en el sector ambiental. El título de la delegación puede ser: la concesión para actividades y funciones públicas (policía) y la autorización para actividades privadas intervenidas (fomento). En referencia al alcance de la delegación, la profesora GALERA distingue entre funciones de asistencia, asumibles por estas entidades, y funciones de sustitución de la Administración en su práctica, que deberían pertenecer al ámbito de lo público.

El último apartado de la obra analiza los sujetos que se encuentran implicados en la reparación de daños ambientales. La Administración tiene una serie de potestades de hacer, de ejercicio obligado, y que actúan principalmente en la fase de prevención de daños; el problema surge cuando la Administración no actúa, con lo que se produce la inactividad administrativa. Actualmente, la solución parece provenir de dar un papel más relevante al Derecho sancionador y a las obligaciones de reparación, indem-

nización y reposición; todo ello resulta un «parche» que oculta, desde la sede de lo privado, la pasividad de la Administración.

La inactividad de la Administración se combatiría desde distintos frentes: exigiendo responsabilidades a la Administración, recurriendo a las técnicas que articulan el ejercicio de competencias concurrentes, con soluciones como la sustitución interadministrativa, y a través del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción. Otro mecanismo sería la acción pública en materia ambiental, reconocida por la mayoría de las Comunidades Autónomas, que, según la profesora GALERA, se estarían extralimitando en sus competencias y afectando a la igualdad en el ejercicio del derecho a la tutela judicial.

La aplicación del régimen de la responsabilidad de la Administración (arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992-4/1999) presenta importantes particularidades en el ámbito de los daños ambientales. Los supuestos de inactividad administrativa se corresponderían con los de mal funcionamiento y, normalmente, la relación de causalidad vendrá marcada por las obligaciones que no se han cumplido y que se recogen en las normas, o se concretará a través de criterios jurisprudenciales.

La determinación del nexo causal se complica por cuanto el daño ambiental suele ser el resultado de la suma de múltiples factores, y por la concurrencia de la actividad de un sujeto que suele gozar de autorización administrativa. La reparación y restauración sería responsabilidad de las actuaciones públicas que consintieron las actividades privadas causantes del daño al medio.

Esta aplicación del régimen de responsabilidad respondería a los supuestos de concurrencia de «productores» del daño y al cumplimiento de los fines de resarcimiento y «corrección» de la inactividad. Si concurrieran varias Administraciones, la autora considera que la mejor solución se encuentra en los criterios recogidos por la Sentencia de 15 de noviembre de 1993.

El ejercicio de la acción plantea un grave problema en los supuestos de aplicación del artículo 140.2, concretamente en los casos en que no proceda la solida-

ridad, que exige la aplicación del conflicto negativo de competencias. Otro punto que suscita dudas es la repetición de la obligación indemnizatoria por la Administración que hizo frente al pago; el plazo de prescripción es el general de quince años; sería necesario determinar lo que corresponda a cada Administración y, en caso de imposibilidad, dividir la cantidad en partes iguales.

Un último supuesto objeto de reflexión son las actividades autorizadas sobre las que recae sentencia civil condenatoria que ordena su modificación o una obligación de resarcimiento. La base legal se encuentra en los artículos 590, 1902 y 1908 Cc, que acarrearán consecuencias a la Administración, bien sobre la autorización de la actividad o bien sobre su propia responsabilidad. Incluso podemos encontrarnos con el supuesto de que el particular, que es condenado por la sentencia civil, repercute contra la Administración, ya que la pasividad de la misma pudo ser la única causa de la condena.

Como conclusión, creemos que esta obra viene a reunir y simplificar parte de la compleja regulación medioambiental de nuestro ordenamiento, por lo que se convierte en un «libro de cabecera» de esta materia. Destaca el certero análisis sobre el desplazamiento de funciones de prevención, fundamentalmente de control, desde la Administración hacia la empresa, desde lo público hacia lo privado, en aras de la eficacia. Y, por desgracia, es una realidad palpable que en manos del sector privado «las cosas funcionan mejor». Asimismo, es relevante el estudio sobre la inactividad de la Administración, y los conflictos y soluciones que plantea.

Tras lo expuesto se nos plantea un interrogante: si un importante sector de lo que solían ser potestades de la Administración se encuentra en manos de lo privado, y es común sufrir la pasividad de las Administraciones, ¿qué hacen todo el elenco de organismos y entidades de todo tipo que se dedican al Medio Ambiente (con mayúsculas) en la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales? La respuesta, aun cuando en un primer momento pudiera parecer un

misterio sin resolver, se encuentra en esta obra, y es que la prevención y reparación de daños ambientales es una ardua tarea que necesita de especialistas eficaces y de importantes medios humanos, económicos y legislativos. Es este último aspecto el que aparece más descuidado, con una Administración reacia a aceptar sus propias responsabilidades y que embarca al ciudadano en una penitencia en búsqueda del medio adecuado para accionar, y que lo aburre ante largos procedimientos. El objetivo a conseguir es tan simple, y a la vez tan complejo, como el cumplimiento de un precepto constitucional, con lo que cerramos el comentario igual que como lo iniciamos, con el intermedio repleto de serias reflexiones.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

GARCÍA MACHO, R.; RECALDE CASTELLS, A.; OLLER RUBERT, M., y SOLERNOU SANZ, S.: *Normativa turística*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004

Desde que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, consagrara en su artículo 24 el derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre, como derivación del derecho al trabajo, las normas internacionales en materia de turismo van a tomar ese importante reconocimiento para desarrollar las bases, guías o directrices sobre las cuales deberá desarrollarse la ordenación racional del turismo mundial. Sin embargo, los avances que a nivel internacional se han ido consiguiendo a través de distintos foros de discusión en materia de turismo, que se remontan a los años setenta y ochenta, serán asumidos por España de una forma algo tardía.

En efecto, puede decirse que hasta que, a mediados de los años noventa, el País Vasco aprobara una Ley general en materia de turismo, en virtud de la competencia que el artículo 148.1.18.<sup>a</sup> permite asumir a las Comunidades Autónomas en esta materia, no se había tenido la suficiente sensibilidad a la hora de

abordar, desde un punto de vista legal, los riesgos que implica una carencia de una ordenación legal adecuada del sector. No obstante, a partir de la aprobación de la Ley vasca, el resto de las regiones españolas reaccionan y han ido elaborando sus propias Leyes generales turísticas, cual efecto cascada. Este proceso ha quedado completado con la publicación oficial de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón, en el «BOA» de 10 de marzo de 2003.

Una vez que todas las Comunidades Autónomas se han dotado de una Ley general turística, los profesores de la Universidad Jaume I de Castellón Ricardo GARCÍA MACHO, Andrés RECALDE CASTELLS, Marta OLLER RUBERT y Stella SOLERNOU SANZ, procedentes del área de Derecho administrativo y del área de Derecho mercantil, se han decidido a recopilar, de una manera muy completa, la ingente normativa turística pública y privada dictada hasta el momento. Dos de sus autores ya se habrían interesado por lo turístico en el libro *Lecciones de derecho del turismo*, dirigido por Ricardo GARCÍA MACHO y Andrés RECALDE CASTELLS y coordinado por M.<sup>a</sup> Victoria PETIT LAVALL, libro en el que ya apuntan, de una manera muy definida, los entresijos de la materia. Y es que el turismo parece que se está consolidando en España como un sector objeto de atención por parte de la doctrina administrativista, fenómeno relativamente reciente pues allá por los años noventa, antes del excelente estudio del profesor José TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, publicado en el número 45 (I) de la «Revista Vasca de Administración Pública», nuestra doctrina apenas se ocupaba de este tema, hecho que verdaderamente sorprende si tomamos en consideración que es la primera industria nacional y que países turísticos de nuestro entorno, tradicionalmente, han dedicado tiempo a trabajar e investigar en el Derecho turístico. Como muestra, obsérvese que nuestra vecina Francia ofrece a los estudiosos una revista jurídica en materia de turismo —«Tourisme & Droit»— en la que, periódicamente, destacados juristas galos llaman la atención sobre los avances normativos que