

pedientes de excepción de montes en concepto de aprovechamiento común y dehesas boyales; e informar en las peticiones de exclusión de montes del catálogo de los exceptuados, cualquiera que fuera su procedencia. Aun así, el lento y complejo traspaso de los montes desde Fomento y Hacienda no fue definitivo ya que, en 1921, un Real Decreto de 4 de junio dispuso que todos los montes públicos estarían en lo sucesivo a cargo del Ministerio de Fomento, ordenando al de Hacienda la entrega de los que estaban sujetos a su administración.

A modo de epílogo, la monografía se cierra analizando las causas más plausibles del retraso del Ministerio de Fomento para publicar la relación de montes que quedaban exceptuados de la desamortización por reunir la condición de interés general.

En definitiva, la obra que hemos presentado demuestra en toda su extensión un notable rigor histórico y jurídico en la reconstrucción de los orígenes de los montes catalogados de utilidad pública que no debiera dejar de ser reinterpretada en los tiempos que vivimos para apostar no sólo por una política forestal de conservación, sino también por una política forestal activa de repoblación y fomento del patrimonio natural de nuestros montes y bosques. Cuando se concluye la lectura de este libro es un consuelo saber que es el primer libro de una colección en la que el autor nos seguirá deleitando e ilustrando sobre la reconstrucción del proceso de formación del Catálogo de los Montes Exceptuados por razón de Utilidad Pública, aprobado formalmente por Real Decreto de 1 de febrero de 1901.

Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ

CANO CAMPOS, Tomás: *El permiso de conducción en España: significado y régimen jurídico*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, 225 págs.

I. La obra que ahora recensionamos parte del trabajo presentado por su au-

tor en el 2000 con ocasión del certamen celebrado por la Dirección General de Tráfico en conmemoración del centenario del permiso de conducción en nuestro país (trabajo con el que obtuvo el primer premio en su modalidad). A la vista de la experiencia jurídica del profesor CANO CAMPOS en materia de tráfico, a lo largo de más de doscientas páginas se nos acercará a la figura del permiso de conducción desde una perspectiva jurídico-administrativa. Desde su evolución histórica hasta el tratamiento exhaustivo de aquélla como autorización, el autor de la obra nos brinda la oportunidad de conocer, con cierto detalle, un componente más de una realidad mayor presente entre nosotros, realidad que no es otra que la del fenómeno de la motorización con la que convivimos desde hace ya más de cien años. Varios son los derechos y los bienes jurídicos que pueden verse afectados por el uso de los vehículos de motor, de ahí que sea preciso que el Derecho como instrumento establezca la regulación de los elementos que se desprendan de ese uso en aras a su protección. El permiso de conducción es una figura esencial con la que los poderes públicos ponderarán y garantizarán la convivencia y la libertad de circulación, así como la tutela de otros derechos constitucionales. Ésta es la idea central que el autor nos quiere transmitir haciendo de ella el objeto de la obra. Utilizando una metodología, como él mismo define, «analítica, descriptiva y crítica», veremos diversos planteamientos sobre cuestiones relacionadas con el permiso de conducción; varias serán las posiciones de apoyo, doctrina, la jurisprudencia, el Consejo de Estado, en su calidad de órgano consultor, y el legislador. La monografía consta de doce capítulos que podríamos dividir en tres bloques: por un lado, se fijarán las bases de la figura a analizar, bases históricas, teleológicas y normativas; en un segundo momento el autor establece un detallado estudio del permiso de conducción como autorización administrativa, en el que de una forma clara y directa se afrontan cuestiones fundamentales (capítulos 4-9 y 11); y, finalmente, nos acercamos a esta figura desde una perspectiva instrumental, en la que el permiso de

conducción pasa a un segundo plano en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos (caps. 10 y 12).

II. Hoy en día, muchas son las preocupaciones que para los poderes públicos se desprenden de realidades tales como la del tráfico. Varios los compromisos que aquéllos han de asumir en relación con esta materia puesto que no son pocos, y ni mucho menos baladíes, los bienes y derechos que pueden verse involucrados. Como ya en su momento reconoció el autor en su obra *El régimen jurídico-administrativo del tráfico (bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones)*, Civitas, Madrid, 1999, en el desarrollo y ejercicio de una de las libertades fundamentales que nuestra Constitución reconoce, la libertad de circulación (art. 19 CE), el esfuerzo por parte de los poderes públicos ha de ser real y continuado. Se trata de un derecho especial en cuanto a que su ejercicio de forma incontrolada llevaría a su propia destrucción; es un derecho instrumental sin el cual no podríamos disfrutar de otros tantos derechos y libertades. Pero éste no es el único fundamento que vendría a hacer del permiso de conducción un instrumento necesario; la seguridad vial (la protección de la vida e integridad física tanto de conductores como de terceros), la protección del medio ambiente (el impacto del tráfico en el medio ambiente se ha convertido en una auténtica preocupación y no sólo a nivel interno, sino igualmente a nivel comunitario), la protección de intereses económicos (diferentes éstos según sectores), son algunos de los factores que hacen que el Derecho tenga por compromiso el control de una realidad compleja, como vemos.

Es cierto que el origen de nuestro permiso de conducción hemos de situarlo a finales del siglo XIX, pero el profesor CANO nos acercará a figuras autorizatorias de siglos previos con las que, en defensa de diferentes valores, ya se pretendía controlar y limitar la circulación en el uso de coches y carrozas. Pasearemos por las primeras normas regulatorias del permiso de conducción en nuestro país, desde el Reglamento de 1900, el Código de Circulación de 1934, hasta

llegar a la actual regulación en la LTSV (Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, recientemente modificada por Ley 19/2001, de 19 de diciembre) y el Reglamento General de Conductores. Veremos cómo estas cuestiones han sido preocupantes no sólo dentro de nuestras fronteras, sino también en el ámbito del Derecho internacional (Convenio de Ginebra de 1949) y en el ámbito comunitario (Directivas 80/1263/CEE y 91/439/CEE, del Consejo).

Al tiempo de analizar las normas vigentes en los diversos sectores y materias, no podemos hacer caso omiso de la realidad organizativa de nuestro Estado; si el Constituyente configuró una organización territorial compleja, hemos de ver cuál es la expresión normativa de ésta en la cuestión que ahora nos ocupa. El autor parte del artículo 149.1.21.ª de la CE, por el que se reconoce competencia exclusiva al legislador estatal en materia de tráfico. Ahora bien, al igual que en otros muchos casos, ello no será obstáculo para que las CC.AA. y los municipios puedan ostentar algunas facultades y competencias en sus respectivos territorios; el profesor CANO llevará a cabo un análisis directo de las normas de desarrollo de aquellas potestades ejecutivas sobre tráfico que asumieron diversas CC.AA. (tres son las CC.AA. que hoy en día gozan de dichas competencias: País Vasco, Cataluña y Navarra), para extraer así posibles facultades relativas a este tipo de permiso.

III. Tras ese primer acercamiento a las bases del permiso de conducción, el autor realiza un estudio detallado de la figura como autorización administrativa. En los planteamientos reflejados, en los que aquél irá posicionándose, veremos reflexiones cargadas de interés sobre fundamentos jurídicos de peso. Nos acercará a la figura del permiso de conducción como autorización, pero no sobre un posible uso especial del dominio público, como parte de la doctrina ha llegado a considerar, sino en base a los bienes y derechos constitucionales a que venimos haciendo referencia. Como expresión de la técnica autorizatoria de la Administración, el permiso de conduc-

ción cuenta con las características y elementos propios de las autorizaciones (en este caso estamos ante la presencia de una autorización personal, reglada y de tracto sucesivo); junto a este estudio, el profesor CANO no ha querido dejar a un lado el análisis de la relación que surge entre la Administración, que es quien emite el referido acto, y los ciudadanos receptores de aquél.

Sobre pautas comunitarias, y en concreto sobre el modelo comunitario de permiso de conducción, se analizan las diversas clases de este tipo de permiso que hay en nuestro país. Elementos formales, datos, especialidades del permiso atendiendo a circunstancias del autorizado o a características externas, especialidad del permiso en virtud de la autoridad otorgante (permisos de conducción expedidos por la autoridad militar o policial), requisitos para la obtención del permiso, o características y efectos en nuestro país de los permisos expedidos en otros Estados, bien comunitarios, bien en terceros países, son algunas de las cuestiones tratadas a lo largo de la obra.

Una vez fijados los márgenes señalados sobre el permiso de conducción, el autor dedicará varios capítulos al estudio de cuestiones íntimamente unidas a la producción del acto administrativo autorizante; se trata de un procedimiento, considerado por él mismo como simple, que viene a estar regulado no sólo en normas específicas sobre tráfico (en este caso, por el Reglamento General de Conductores de 1997 principalmente), sino que, como acto administrativo, estará sometido a la regulación general de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas. El planteamiento llevado a cabo por el profesor CANO sobre esta cuestión, a mi parecer de una forma didáctica, no sólo se centrará sin más en la realidad que al respecto afecta al permiso de conducción, sino que de una manera pausada y clara irá configurando a partir de las normas generales el procedimiento específico para la obtención de este permiso. Nos hablará del órgano competente para su otorgamiento, fases del procedimiento, formas de terminación, plazos, recursos, existencia de un

Registro Público *ad hoc* sobre conductores (receptores de dicha autorización), consideraciones personales acerca de los documentos que pueden sustituir a los originales (duplicados, fotocopias cotejadas y copias auténticas), tasas estatales y administrativas derivadas de tales actuaciones por parte de la Administración, y casos en los que el permiso de conducción es otorgado sin que se hayan cumplido los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico (casos de nulidad y anulabilidad del permiso). Al hilo de tales cuestiones, el autor nos hará partícipes de conclusiones llenas de interés sobre el elemento temporal del permiso de conducción. Veremos a éste como un acto administrativo que, si bien es considerado de tracto sucesivo, su vigencia no es indefinida, aunque sí prorrogable, siempre que las circunstancias que motivaron su otorgamiento se mantengan; se presentarán argumentaciones a favor del uso del término «pérdida de vigencia» en lugar del de «caducidad» en los casos en los que el transcurso del tiempo sea el causante de la extinción objetiva de la autorización. Al tratar el ya comentado tema de la invalidación del permiso, no podemos cerrar este segundo bloque sin hacer mención especial a una cuestión central que nos servirá para conectar con esa tercera y última parte; vengo a referirme a la «revocación» del permiso de conducción en un sentido amplio del concepto. Mientras que de forma efectiva el permiso puede ser objeto de una realidad de invalidez sobrevinida por pérdida de los requisitos que en su momento sirvieron de fundamento, ello no puede confundirse con los casos de revocación como sanción (al respecto, el autor nos ilustra con planteamientos claros y, a mi parecer, impregnados de razón jurídica).

IV. Como cierre en esta recensión he considerado una tercera categoría constituida por las reflexiones que el profesor CANO nos presenta relativas a la suspensión del permiso de conducción desde una doble perspectiva; en un primer momento como medida provisional, para pasar a su análisis como suspensión-sanción en el último de los capítulos de la obra. El carácter de la suspen-

sión cautelar del permiso de conducción ha sido objeto de modificación por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, en la que el legislador ha querido establecer la obligatoriedad de la adopción de esta medida en los casos fijados por la norma siempre que se den las circunstancias habilitantes que en ella se han considerado (circunstancias que serán básicamente la puesta en peligro por el conductor de la «seguridad del tráfico»). La suspensión provisional sólo se adoptará, por tanto, en el desarrollo de determinados procedimientos, siendo las normas aplicables en cuanto a su adopción las generales de la LAP (Ley 30/1992) (al respecto, es interesante hacer referencia al debate que el autor ha querido plasmar sobre la propia naturaleza de la figura de las medidas provisionales, al tiempo de analizar su posible impugnabilidad). El segundo de los ámbitos en que encontramos posibilidades de suspensión del permiso de conducción es el sancionatorio. En función a la protección de los bienes y derechos que hemos considerado desde el primer momento y cuya garantía es en realidad el verdadero fundamento de esta autorización administrativa, el legislador configura un sistema sancionatorio que el autor ha querido reflejar como última reflexión. Se analizan las sanciones de suspensión y de revocación, haciendo alusiones de fondo, como viene siendo ya habitual por el profesor, no sólo respecto al ámbito administrativo, sino como pilar del poder punitivo del Estado que es, al Derecho penal (en cuanto a las relaciones entre una y otra disciplina en este sentido hemos de considerar el art. del profesor CANO CAMPOS publicado en el núm. 156 de esta REVISTA, sobre el principio del *non bis in idem*).

V. Sobre la base constitucional de la libertad de circulación del artículo 19.1 y el compromiso de los poderes públicos de promover las condiciones para la efectividad de las libertades (art. 9.2 CE), el profesor CANO CAMPOS nos hace receptores de una obra en la que analiza de lleno la autorización administrativa del permiso de conducción. De una manera directa, clara, sugestiva y no falta de gran interés, nos dará a conocer re-

flexiones jurídicas al respecto, en las que no ha dudado en incorporar las propias y personales. Desde el atractivo que en sí mismo lleva aparejado el tema tratado de forma monográfica, la nitidez literaria con la que el autor nos transmite el resultado de sus investigaciones, las interesantes anotaciones a que el autor nos tiene acostumbrados, la considerable bibliografía que acompaña y, por supuesto, los razonamientos jurídicos que en ella se han recogido hacen de ésta una herramienta necesaria para comprender un poco más la libertad de circulación, no sólo como libertad constitucional, sino como uno de los pilares de esa realidad mayor, realidad que no es otra que la Comunitaria.

M.ª Isabel RIVAS CASTILLO  
Dpto. Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho  
Univ. Complutense de Madrid

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa: *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral* (Prólogo de Franck MODERNE), Civitas, Madrid, 2001, 495 páginas.

El objeto de esta nueva monografía sobre Función Pública, tan concienzudamente elaborada por la doctora CANTERO MARTÍNEZ, no es otro que el de analizar las cada vez más complicadas relaciones entre el Derecho laboral y el régimen estatutario funcional y, más concretamente, la influencia que aquella rama del Derecho está teniendo en el régimen aplicable a los funcionarios públicos. Este concreto tema había tenido un escaso tratamiento en la doctrina administrativista española, con las excepciones de Francisco Javier IZQUIERDO HERNÁNDEZ y Mónica MOLINA GARCÍA: *La laboralización de los funcionarios públicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, y, sobre todo, Silvia DEL SAZ CORDERO: *La laboralización de la función pública: del contrato laboral para trabajos manuales al contrato de alta dirección*, en «Documentación Administrativa», núm. 23; año 1995.