

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.

Uno de los principales retos que tuvo que afrontar la autora a lo largo de este exhaustivo trabajo de investigación fue el de concretar su objeto, ya que, en numerosas ocasiones, hasta en la más insignificante reforma del estatuto funcional puede verse escondida la voluntad del legislador de asimilar el régimen de los funcionarios al del resto de los trabajadores. Sin embargo, y a pesar de todas estas dificultades, la autora ha querido centrarse en algunos aspectos que, en su opinión, resultaban ser mucho más relevantes. Tal vez ello le ha llevado a obviar, tal como pone de manifiesto el profesor Franck MODERNE a lo largo del Prólogo, el análisis de una de las instituciones básicas en la Función Pública francesa como es la del contrato administrativo. Sin embargo, ello puede ser debido básicamente a que nuestro legislador optó decididamente a través de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, por la supresión de la figura del contrato administrativo, dejándolo reducido prácticamente al ámbito de los profesores docentes universitarios (Disposición Adicional Vigésima).

Han sido dos principalmente los temas sobre los que se ha centrado la autora. En primer lugar, la incorporación del personal laboral a las Administraciones Públicas, pues son muchos los problemas jurídicos que plantean, no ya sólo respecto a las dudas que han surgido sobre su constitucionalidad, sino también respecto al régimen jurídico que les resulta aplicable. Y, en segundo lugar, la incidencia en la teoría clásica estatutaria del reconocimiento a los funcionarios de determinados derechos de naturaleza colectiva, tales como el derecho de sindicación, la huelga o la negociación colectiva, que, si bien no han servido para abandonar dicha teoría, suponen, al menos, un debilitamiento de los postulados clásicos en los que se sustenta.

Para el adecuado enfoque del tema y con gran acierto, la autora se remontó en el primer capítulo del libro al estudio de las teorías clásicas acerca del nacimiento y consolidación del régimen funcional como un régimen distinto del aplicable al resto de los trabajadores.

Para ello, realiza una escueta aproximación a las diferentes posiciones doctrinales acerca de la naturaleza de la relación que une a la Administración con su empleado y en las que básicamente se discutía sobre la importancia del papel desempeñado por el empleado público durante el proceso de formación de la relación. Este estudio, y sobre todo de la teoría clásica unilateralista o estatutaria, que fue la que triunfó, se hace necesario porque, según la propia autora, de estos postulados clásicos se han hecho derivar prácticamente todas las especialidades que, frente al régimen laboral, han caracterizado tradicionalmente la relación jurídica funcional. En definitiva, pues, como fruto del éxito de esta teoría se fue creando poco a poco un abismo, que además se pensaba insoslayable, entre el régimen funcional y el ya incipiente régimen laboral, en el que los derechos de naturaleza colectiva suponían uno de los principales elementos diferenciadores entre ambas disciplinas.

Sucede, sin embargo, que hoy en día ya no puede mantenerse, o al menos de una forma tan tajante y explícita, una total separación entre ambas disciplinas. Por una parte, el Derecho laboral ha ido incorporando poco a poco a su régimen jurídico algunos elementos provenientes del régimen funcional, aunque no es éste el tema que realmente preocupa a la autora. Y, por otra, el régimen tradicional de Función Pública ha adoptado determinadas instituciones típicas del modelo privado de relaciones laborales. Todo ello ha conducido a un palpable acercamiento entre ambos regímenes jurídicos que ha llevado a algunos autores a plantearse, incluso, si está jurídicamente justificado y resulta conveniente el mantenimiento de dos regímenes completamente diferentes para, al fin y al cabo, regular un mismo fenómeno: la prestación de trabajo en la Administración.

Pues bien, este fenómeno de laboralización de la Función Pública ha tenido distinta intensidad y diferentes respuestas en los modelos de Función Pública que nos resultan más cercanos. En Italia, por ejemplo, ha provocado la crisis y posterior abandono de la concepción

BIBLIOGRAFÍA

clásica estatutaria, mientras que en Francia, por el contrario, la tensión que en ocasiones ha surgido entre ambos ordenamientos se ha resuelto decididamente a favor del régimen de Derecho público.

En Italia, hasta hace relativamente pocos años, el funcionario público se caracterizaba, al igual que en España, por estar sometido a un régimen jurídico que venía completamente determinado por normas de carácter unilateral, es decir, por leyes y reglamentos administrativos, sin que tuviera posibilidad alguna de participación en la determinación de las condiciones de trabajo. Sin embargo, las reformas legislativas llevadas a cabo en los años ochenta y, sobre todo, las Leyes italianas de delegación número 421, de 23 de octubre de 1992, y número 59, de 15 de marzo de 1997, han sentado las bases para una reforma, hasta el momento sin precedentes, en la medida en que han autorizado la práctica total reconducción de la Función Pública al Derecho privado. En efecto, bajo el pretexto de conseguir un control del gasto público, la mejora de la eficiencia y productividad de la Administración y la reorganización del empleo público, el Parlamento italiano autorizó al Gobierno para el abandono definitivo de la teoría clásica estatutaria y su sustitución por la teoría contractualista. Se entendía que sólo introduciendo en el ámbito de las Administraciones Públicas los mismos criterios que rigen en el ámbito de las relaciones privadas se podían lograr estos objetivos. Sin embargo, CANTERO MARTÍNEZ se sigue planteando si es objetivamente posible que la pretendida unificación de los regímenes jurídicos sirva para terminar con las diferencias que subsisten entre el sector público y el sector privado.

Con la reforma italiana se ha reconducido definitivamente el régimen funcional al Derecho privado, civil o laboral, de tal forma que las relaciones de trabajo de los empleados públicos van a ser disciplinadas mediante contratos individuales de trabajo y convenios colectivos. Ha desaparecido el acto unilateral del nombramiento y el contrato de trabajo y los convenios colectivos se erigen en fuentes directas de regulación del

empleo en la Administración. Este cambio en la naturaleza jurídica ha ido acompañado, en lógica consecuencia, de la atribución al juez ordinario o Pretor del Trabajo de todas las controversias relativas a las condiciones de empleo.

La magnitud de la reforma justifica sin más que la autora dedique dos largos capítulos al análisis de la misma, así como de los problemas jurídicos que todavía están pendientes de solución. Ello le permite llegar finalmente a la conclusión de que, a pesar de la clara voluntad del legislador de someter todo el empleo público al Derecho privado, son continuas y constantes las especialidades y derogaciones al Derecho laboral que se aprecian en los decretos privatizadores. Y ello sin tener en cuenta que han sido excluidos de la reforma ciertos colectivos de personal y que han quedado fuera una serie determinada de materias por considerarlas incluidas dentro de la reserva de ley que realiza el artículo 97 de la Constitución italiana. La naturaleza pública del empleador y la presencia de determinados principios constitucionales habrían terminado convirtiendo en utópico este novedoso intento privatizador, lo que está dando lugar a la aparición de un régimen jurídico mixto regulado en sus aspectos esenciales y en sus instituciones más principales por el Derecho privado, pero en el que no resultan tampoco ajenas importantes prescripciones de Derecho público.

Tras analizar con gran detalle el Derecho comparado sobre la Función Pública italiana y la francesa, CANTERO MARTÍNEZ llega a la conclusión de que nuestro ordenamiento jurídico se encuentra a mitad de camino entre estos dos sistemas, en el sentido de que, al menos teóricamente, se mantiene la naturaleza estatutaria de la relación funcional, tal como el modelo francés, pero al mismo tiempo se ha producido una palpable tendencia hacia su laboralización; tendencia que, en determinadas ocasiones, recuerda los pasos seguidos en el ordenamiento italiano previos a la actual reforma privatizadora.

A pesar de que el artículo 103.3 de la Constitución española establece una re-

serva de ley para la regulación del régimen estatutario de los funcionarios públicos, y de que ello ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio, como una consagración de la teoría clásica unilateralista, en los últimos años y debido al fenómeno de la laboralización se ha producido un desfase entre lo que sucede en la propia realidad y los postulados clásicos de la teoría estatutaria. Efectivamente, el fenómeno laboralizador no sólo se manifiesta en la incorporación a la Administración de personal laboral, sino también en la introducción en el régimen funcional de instituciones típicas y exclusivas del Derecho del Trabajo, tales como la huelga, la negociación colectiva, los planes de empleo, etcétera.

Estos son básicamente los dos temas principales de los que se ocupa la autora en el resto de su obra. Por una parte, efectivamente, analiza la aplicación del Derecho del Trabajo a los empleados públicos vinculados a la Administración en virtud de un contrato de trabajo, para llegar finalmente a la conclusión de que ni siquiera es posible una aplicación íntegra del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral de las Administraciones Públicas, en la medida en que ello lo impide la naturaleza pública del empleador y, sobre todo, la necesaria vigencia —también en este ámbito— de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Ello, tal como acertadamente resalta la autora, está produciendo ya importantes problemas en la gestión ordinaria de los recursos humanos, especialmente cuando se trata de aplicar las normas laborales que castigan la contratación temporal irregular. Todo este análisis permite a CANTERO MARTÍNEZ denunciar la tendencia hacia la «administrativización» del régimen laboral de los empleados públicos y, como la propia autora denomina, la tendencia a la creación de una relación de trabajo especial *parestatutaria* para el personal laboral de la Administración.

El otro gran bloque temático sobre la laboralización que aborda la autora en su libro es el relativo a la importación al ámbito funcional de instituciones

que provienen y son típicas del Derecho laboral, lo que, a su juicio, refleja un considerable grado de debilitamiento de la concepción clásica estatutaria que le lleva a la búsqueda de nuevos argumentos que relegitimen la exclusión en este ámbito del Derecho laboral y la aplicación de normas de Derecho público, máxime en el momento actual en el que desde algunos sectores se propugna una laboralización de la Función Pública.

El estudio de toda esta compleja situación permite a la autora concluir que difícilmente el régimen estatutario podría llegar a coincidir totalmente con el Derecho Laboral. En primer lugar, porque ello supondría equiparar a los funcionarios públicos con los trabajadores privados, con lo cual se estaría desconociendo la diferenciación que entre ambos colectivos realizan los artículos 35.2 y 103.3 de la Constitución, así como la mención expresa que este último artículo hace a la figura de los funcionarios públicos. Y, en segundo lugar, porque si analizamos la experiencia privatizadora italiana o lo que está ocurriendo en nuestro país con la aplicación al personal laboral de la Administración del Derecho del Trabajo, no resulta difícil llegar a la conclusión de que es imposible una aplicación íntegra del régimen privado en el ámbito de las Administraciones Públicas.

La naturaleza pública del empleador y el necesario respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y eficacia han llevado en la práctica, en unas ocasiones, hacia una inaplicación de las normas laborales, sobre todo en materia de acceso a la Administración o negociación colectiva, y, en otras, a una atracción hacia el ámbito de lo público del régimen aplicable a los trabajadores, lo que ha sucedido, por ejemplo, en materia de incompatibilidades. Ahora bien, tampoco podría tener este régimen estatutario un contenido de carácter típicamente unilateral, tal como hasta hace relativamente pocos años tenía. La implantación de un nuevo modelo de Estado, la consagración de determinados principios como valores superiores del ordenamiento jurídico y el reconocimiento constitucional de derechos de naturaleza-

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