

BIBLIOGRAFIA

torización operativa, y la técnica de planificación puesta al servicio de la protección del medio ambiente.

El libro se cierra con un capítulo dedicado a la represión administrativa de las infracciones ambientales y su relación con el Derecho Penal. Se estudian en esta última parte los principios rectores del Derecho sancionador administrativo y su aplicación en el ámbito de la protección ambiental, los distintos tipos de sanciones y medidas accesorias aplicables en el ámbito de la protección ambiental, las garantías procesales a la actividad sancionadora de la Administración, y el papel del Derecho Penal como cierre del sistema jurídico-administrativo de la protección ambiental.

Por último, en cada capítulo se ha incluido no sólo una completa nota bibliográfica, sino también una lista de páginas Web de consulta sobre la materia. La Profesora LOZANO facilita así, a aquellos lectores que estén interesados en profundizar o en mantenerse puntualmente informados sobre alguna de las cuestiones que aborda en su obra, el acceso a fuentes vivas e inagotables de información.

III

El libro de la Profesora LOZANO supone, en definitiva, una valiosa contribución al estudio de la protección del medio a través del Derecho. Contribución que viene a enriquecer los importantes esfuerzos realizados por un reducido sector de nuestra doctrina desde que, ya en los años setenta, el Profesor MARTÍN MATEO abordase de forma integral, por primera vez en nuestro país, el estudio del complejo y polifacético universo del Derecho Ambiental.

Además, es preciso resaltar que, frente a la complejidad que caracteriza al Derecho Ambiental, el estilo claro, sencillo y conciso con el que afronta su análisis la autora es un mérito más de este excelente libro que, sin duda, agradecerá el lector.

Por todo ello, este *Derecho Ambiental Administrativo* resulta indispensable tanto para quienes quieran introducirse en el Derecho Ambiental por vez prime-

ra como para aquellos que deseen conocer en profundidad cómo el Derecho Administrativo sirve a la protección de nuestro entorno.

Carmen PLAZA MARTÍN
Dpto. de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

MARINO JALVO, B.: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1999, 388 págs.

Desde siempre se ha estudiado con sumo interés —quizás en estos días, que está a punto de aprobarse el nuevo Estatuto de la Función Pública española, con más interés aún— el empleo público, que es una expresión que hemos tomado —aunque esto no lo sé muy bien, de J. R. PARADA VÁZQUEZ— para referirnos *lato sensu* a la función pública y a su Derecho regulador, comprendiendo en ello, lógicamente, obvio es decirlo, al personal laboral y al eventual y de empleo. Sin embargo, el funcionariado español se ha visto regulado por diversas normas en los últimos tiempos que no han logrado definir ni configurar ni a la Administración ni al funcionario. Así, pese a las múltiples reformas y contrarreformas llevadas a cabo en los últimos tiempos, la regulación de la función pública española sigue sin estar plenamente adaptada a la Constitución y el modelo fragmentado y disperso de estas normas, a lo que ha venido a añadirse el proceso mimético y desbocado de legislación autonómica, siendo ésta, sin embargo, una demanda justificada y necesaria no sólo del funcionariado español, sino de los ciudadanos que desean que la Administración actúe de conformidad con esos parámetros constitucionales que he apuntado más arriba (arts. 1.1, 14, 23.2, 24, 103, 106 y 149.1.18.^o CE).

Es cierto que el funcionariado puede estudiarse desde la perspectiva constitucional y es desde la Constitución doceañista y la vieja legislación decimonónica desde la que parte la nueva regulación del mismo (Estatutos de López Balles-

teros, de Bravo Murillo y de Maura, que enlaza con la todavía vigente en buena medida Ley de Funcionarios de 7 de febrero de 1964). Es cierto también —aunque aquí no pueda entrarse en ello por razones de inoportunidad y espacio— que la literatura española está repleta de precisas y preciosas páginas en torno a los funcionarios españoles y a la burocracia. Aunque también hay que decir —no se sabe bien por qué extraña e ignota razón— que el balance que de las descripciones de nuestros mal llamados empleados públicos se obtiene es casi siempre negativo.

Lo que más me preocupa personalmente en estos momentos —supongo que también a los lectores de esta REVISTA— es el grado de indefinición e inseguridad jurídica que depara la materia pese a la advertencia seria y a la «admonición» del TC en su famosa sentencia 99/1987, que provocó que se dictase la Ley 23/1988, de 28 de julio, además de la cohorte de leyes autonómicas —además, todas con sus reglamentos— y que en nada contribuye a aclarar el panorama y la situación en que ahora nos movemos en este ámbito del Derecho administrativo. Especialmente preocupante es, por ejemplo, la opción por un modelo cerrado o abierto de función pública, la regulación de las Bases que han de configurar la situación de los funcionarios y, con especial preocupación, el grado de indefinición en la configuración de los Derechos y Deberes de los funcionarios públicos, así como el tosco Derecho disciplinario («prebaccario»), que es el peor aliado contra el principio de seguridad jurídica, elemental en cualquier Estado de Derecho. A estos temas he dedicado hace algún tiempo ciertos desvelos y pronto publicaré una monografía sobre el último aspecto aludido, ya que su configuración actual se compadece mal con la fórmula del artículo 1.1 de la Constitución española.

Por esta razón —la preocupación que siempre he sentido por la regulación posconstitucional de la función pública, que conlleva también la modernización del aparato burocrático del Estado en todos sus aspectos—, me he decidido a realizar una pequeña glosa sobre un re-

ciente libro que acabo de leer y cuya autora es Belén MARINO JALVO. Este trabajo, que publica Lex Nova, ha sido dirigido con acierto, a mi juicio, por mi amigo Miguel SÁNCHEZ MORÓN.

Así que el libro que ahora nos ocupa, con un excelente prólogo de Miguel SÁNCHEZ MORÓN, está dividido en doce capítulos, y se cierra con una amplia bibliografía sobre el tema y en la que es un acierto recoger la obra de Alejandro NIETO GARCÍA y un olvido —en mi opinión— no recoger la de Eduardo ROCA ROCA o la de mi amigo Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ. Todo es opinable.

Además de la Introducción, el primer capítulo está dedicado al estudio de los fundamentos de la potestad disciplinaria, con particular atención al concepto de disciplina, la función pública y el poder disciplinario, las bases constitucionales de la función pública y del poder disciplinario (acceso a la función pública, mérito y objetividad, capacidad y jerarquía), así como la ética de los funcionarios públicos.

El segundo capítulo se ocupa del Derecho disciplinario y la potestad sancionadora de la Administración, haciendo hincapié en las diversas teorías sobre la naturaleza del Derecho disciplinario, las relaciones de sujeción especial —luego aludiré a esto último—, clases de sanciones administrativas y Derecho disciplinario y potestad sancionadora de la Administración.

El capítulo tercero recoge el principio de legalidad con el estudio de la reserva de ley en el Derecho administrativo sancionador y la reserva de ley en el Derecho disciplinario.

El capítulo cuarto estudia el principio de tipicidad, deteniéndose en la exposición de este principio como mandato del legislador y tal principio como mandato a la Administración con prohibición de la aplicación del principio de la analogía o el de la interpretación extensiva.

El capítulo quinto expone la irretroactividad de la ley desfavorable y retroactividad de la ley favorable, y el sexto se ocupa del principio de *non bis in idem*, su concepto y naturaleza jurídica y su relación con el Derecho disciplinario, el efecto procesal externo del principio, el

efecto interno y las sanciones penales, administrativas y disciplinarias.

Los capítulos séptimo y octavo están dedicados por este orden a la exposición de los principios de culpabilidad y proporcionalidad, con especial atención a las peculiaridades del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador —sobre esto volveré más adelante—, este mismo principio y el Derecho disciplinario, las causas de exculpación y las eximentes y modificativas de la responsabilidad disciplinaria, así como el principio de proporcionalidad en la determinación de las infracciones y sanciones, la proporcionalidad en la aplicación de las sanciones y la proporcionalidad y el control judicial.

Por lo que se refiere a los capítulos noveno y décimo, se ocupan éstos de la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas y del procedimiento disciplinario a seguir para su imposición, con particular detenimiento en el estudio del concepto y naturaleza jurídica de la prescripción de infracciones y sanciones, los principios informadores del procedimiento sancionador (disciplinario), con las tres fases características (hay quien habla de cuatro con la ordenación) de iniciación, instrucción y resolución, respectivamente.

Finalmente, los capítulos decimoprimero y decimosegundo se ocupan de las infracciones disciplinarias y las sanciones disciplinarias, destacando la autora la graduación de las faltas en muy graves, graves y leves, y las sanciones, que pueden consistir, como es sabido, en la separación del servicio, la suspensión de funciones, el traslado con cambio de residencia y el apercibimiento, concluyendo con todo ello el libro objeto ahora de mi comentario.

Es forzoso decir que el libro —al menos desde mi punto de vista— no innova demasiado en un tema tan manoseado como el de la función pública, al tiempo que tan mal resuelto siempre por la demostrada incapacidad de todos los Gobiernos para hacer frente a este auténtico problema de Estado que es la reforma definitiva de la Función pública española. Sin embargo, algunas aporta-

ciones sí son valiosas y a ellas hay que referirse brevemente. Destaca, en primer término, la autora que hay que desligar en lo posible la teoría de las relaciones especiales de sujeción y el Derecho disciplinario, incluso con los avances producidos tras la Sentencia del Tribunal de Karlsruhe de 14 de marzo de 1972 y que la nueva Constitución no impida tampoco su subsistencia (sobre esto publicaré pronto algo en Alemania con Eduardo ROCA ROCA).

También destaca la autora cómo el principio de culpabilidad es esencial en la construcción del sistema punitivo funcional, si bien con las matizaciones que respecto del Derecho penal existen. Totalmente de acuerdo. Es menester, sin embargo, acabar la obra de A. NIETO GARCÍA en esta materia. Y otra aportación que se juzga de importancia es el análisis hecho de la doctrina científica y de la legal en torno a la tesis según la cual ninguna resolución sancionadora ni medida disciplinaria debería ser impuesta sin aguardar a su firmeza, tal y como ocurre incluso en el propio ordenamiento jurídico-penal, del que la autora se hace eco citando a CEREZO MIR, A. ONECA, M. COBO DEL ROSAL, P. BRUTAU y otros. De particular interés es la jurisprudencia conformada por las SSTC 108/1984, de 26 de noviembre; 269/1991, 104/1995 y 41/1996, así como SSTS de 17 y 21 de julio de, Ar. 4228 y 4442, respectivamente (vid. *op. coment.*, pág. 303).

Resta sólo para concluir —como por lo demás suele ser habitual en estos casos— recomendar sinceramente la lectura de este libro a cuantos se interesan por estos temas y felicitar a la autora por la labor de síntesis que la confección del mismo depara claramente. No parece ocioso advertir que la autora del libro objeto de este comentario y yo mismo coincidimos en el núm. 136 de esta REVISTA comentando, la primera, el libro sobre *Las relaciones especiales de sujeción* (I. LASAGABASTER HERRARTE) y, yo mismo, *Derechos fundamentales y garantías institucionales*, del profesor A. GALLEGU ANABITARTE (págs. 571-590).

Francisco Javier JIMÉNEZ LECHUGA