

de junio de 1992) y a sus importantes acuerdos, que ahora están marcando inequívocamente el desarrollo político y social en torno a estas cuestiones, si bien todavía no con el éxito global que sería de desear. Igualmente se publicó en un momento en el que la política ambiental de las Comunidades Europeas estaba todavía en sus inicios, pues la fecha clave del Acta Unica Europea, 1986, era todavía demasiado reciente. En todo este entorno, todavía no especialmente proclive por múltiples razones a las tesis defendidas, la publicación del libro de BROWN WEISS significó un alabonazo importantísimo en determinados círculos, siendo uno de esos ejemplos específicos en donde son más que advertibles las transformaciones sobre las pautas tradicionales de comportamiento que tienen actitudes intelectuales firmes, comprometidas y rigurosas.

4. La publicación en español no es una mera reproducción del texto de 1988, sino que la autora ha escrito específicamente para la ocasión un prólogo (págs. 25-41) en donde se constata, con las correspondientes pruebas, que desde la publicación del libro las «cuestiones intergeneracionales han llamado la atención de manera creciente», concluyendo en que «es posible, por lo tanto, que para el año 2000 el concepto de equidad intergeneracional haya pasado a ser una parte normal del discurso jurídico internacional». Al margen de llevar a cabo un estudio de la Cumbre de Río y de los instrumentos jurídicos y financieros que de ella derivan, la autora proporciona una relación de jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia en donde aparece plenamente explicitada, sobre todo en los términos del voto particular de algún juez relevante (WEEREMANTRY), la teoría defendida unos años antes en el libro que comentamos. Igualmente, alguna Sentencia interna relevante en la línea de conceder presencia procesal a las generaciones futuras (7), apa-

(7) Me parece curiosa la Sentencia recogida del Tribunal Supremo de Filipinas, de 30 de junio de 1993, en la que se reconoce legitimación a cuarenta y dos niños, en representación de sí mismos y

rece como punta del iceberg de un fenómeno más profundo que deberá ir concretándose en el futuro, con las peculiaridades y signos distintivos propios de los distintos sistemas nacionales.

Nada mejor para concluir, finalmente, que referir un párrafo de la opinión de WEEREMANTRY en el caso de las pruebas nucleares francesas en el Pacífico Sur, que opuso a Nueva Zelanda, como demandante, frente a Francia. Allí indicó este Juez que: «... Esta Corte debe considerarse fiduciaria de los derechos de esas futuras generaciones de la misma manera que un Tribunal doméstico actúa como fiduciario de los derechos de un niño incapaz de valer por sí mismo. El reclamo de Nueva Zelanda en cuanto a que sus derechos se ven afectados no se relaciona solamente con los derechos de las personas que existen actualmente; los derechos del pueblo de Nueva Zelanda incluyen también los derechos de las personas por nacer, a los que una nación tiene el derecho y, ciertamente, también el deber de proteger» (8).

Antonio EMBID IRUJO

CANO CAMPOS, Tomás: *El régimen jurídico-administrativo del tráfico (Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones)*, Prólogo de L. MARTÍN-RETORTILLO, Editorial Cívitas-Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, Madrid, 1999, 786 págs.

1. La obra del Profesor Tomás CANO CAMPOS tiene su origen en la tesis doctoral leída en Bolonia en julio de 1996, que

de generaciones futuras, para proteger su derecho a un medio ambiente saludable. En el caso se demandaba contra el arrendamiento a gran escala de bosques tropicales. El fallo fue favorable a la demanda y se cancelaron gran mayoría de estos arrendamientos. Cfr. pág. 31 del libro de BROWN WEISS.

(8) Cfr. la referencia de la Sentencia y la cita en las págs. 28 y 29 del libro mencionado.

tenía por objeto fundamental el tráfico urbano y los planes de tráfico municipales peculiares del Derecho italiano y ha sido parcialmente publicada en Italia (*La regolamentazione del traffico nei centri abitati: i provvedimenti sindacali di sospensione e limitazione della circolazione stradale*, en «Comuni d'Italia», núm. 7-8, 1998) y España («La necesidad de una aproximación global a la problemática actual del tráfico. El ejemplo italiano de los Planes de Tráfico», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO*, Valencia, 2000). No obstante, la monografía ahora publicada es mucho más ambiciosa que la tesis inicialmente elaborada, pues constituye un estudio completo y riguroso sobre la ordenación jurídica del tráfico, y explica los casi tres años transcurridos desde el doctorado.

El tráfico es una materia de indudable trascendencia social y, como señaló el Profesor L. MARTÍN-RETORTILLO, que prologa la obra, requiere una decidida actuación de todos los poderes públicos para asegurar la adecuada protección de la vida e integridad física de las personas (vid. «Transportes», en *Derecho Administrativo Económico*, 11, Madrid, 1991, y *Accidentes de Autobuses. Estado Autonómico y Administración Única*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 35, 1993).

El objeto de la obra lo constituye el estudio de las normas relativas al tráfico, la circulación de vehículos a motor y la seguridad vial, aunque el autor señala que son expresiones equívocas pues no comprenden los diferentes matices de la realidad estudiada, como el tránsito peatonal u otros bienes jurídicos protegidos diferentes de la seguridad. El reto fundamental de la monografía es precisamente un análisis detenido de los problemas que plantea el sector, cómo se abordan en el Derecho positivo, cuáles son sus deficiencias y hacia dónde debería encaminarse el ordenamiento jurídico para conseguir los fines perseguidos.

El trabajo se estructura en tres grandes bloques (bases históricas y normativas, bases constitucionales y técnicas de intervención), que comprenden diferentes capítulos en los que se afrontan las distintas cuestiones de interés. Se trata de

una obra de la parte especial del Derecho administrativo y, como trabajos de similares características, requiere el esfuerzo de adquirir una perspectiva general de los conceptos y categorías generales para después descender a lo particular y comprobar la validez de los mismos en un concreto sector, con sus propios y peculiares problemas. Desde esta perspectiva, su autor ha tenido que estudiar derechos constitucionales y fuentes, actos y sus diferentes modalidades, los criterios constitucionales de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como la determinación de las que corresponden a los municipios, la potestad sancionadora de la Administración y un largo etcétera de lo que se conoce como parte general de la disciplina para aplicar dichos conceptos a una materia concreta como es el tráfico y la circulación vial. Este rigor se refleja en toda la obra pues el Profesor CANO se desenvuelve con soltura en dichas construcciones generales y refleja su amplia formación jurídica, e incluso explican algunas de sus publicaciones como las relativas al control jurisdiccional de los decretos legislativos o la distribución competencial en materia de carreteras.

2. La monografía parte del estudio histórico, centrándose en el análisis de la relevancia histórica del tráfico y el origen y evolución de la intervención pública en el sector, que, como demuestra el autor, ha estado estrechamente relacionada con otras materias como la policía de seguridad y la política de infraestructuras. Obviamente, este examen diferencia con claridad dos etapas: una primera en la que todavía no ha irrumpido el desplazamiento mediante vehículos a motor; luego la acción pública se centra fundamentalmente en el dominio público viario. Sin duda, el título demanial justificó inicialmente la intervención en materia de tráfico. Por esta razón, el autor realiza un detallado estudio de la evolución histórica en materia de carreteras, aunque quizá resulta excesivamente amplio desde una perspectiva global para una monografía relativa al tráfico, esto es, al tránsito o circulación que sobre las vías realizan personas y vehículos. La segunda etapa comienza

con la irrupción del automóvil y su generalizado uso social, pues con ello surgen unas necesidades que, si bien no pueden considerarse nuevas —la seguridad de los caminos y en los caminos ha sido siempre de interés público—, adquieren una nueva dimensión, y se convierte en el eje central de la ordenación del sector.

3. La segunda parte tiene por objeto el estudio de las bases constitucionales que presiden la intervención pública en el tráfico. Comprende tres capítulos dedicados al análisis de los presupuestos constitucionales que deben tenerse presentes, fundamentalmente la libertad de circulación y la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en la materia, así como un detenido análisis de las competencias municipales respecto del tráfico urbano.

El autor parte del derecho fundamental a la libertad de circulación del artículo 19 de la Constitución, pues incluye la facultad de desplazarse por medios diferentes y, en la sociedad actual, es la circulación mediante vehículos a motor una de sus manifestaciones más relevantes. Otra cuestión es concretar la naturaleza de la relación entre dicha libertad y la disciplina del tráfico, o, dicho de otro modo, la justificación de la intervención pública. La doctrina ha mantenido dos posiciones diferentes que CANO CAMPOS analiza con detenimiento, para, sobre su base, ofrecer nuevas perspectivas. En primer lugar, el autor rechaza la posible equivalencia entre la tutela de la libertad de circulación y la disciplina del tráfico. A tal efecto, pone de relieve que esta pretendida equiparación ni valora que la libertad garantizada en el artículo 19 tiene un alcance más amplio que el desplazamiento por las vías públicas, ni toma en consideración que la ordenación del tráfico persigue fines diversos, y algunos —como la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico— no guardan relación con la libre circulación de las personas. De esta forma, concluye afirmando que la legislación del tráfico no constituye desarrollo de la libertad de circulación, sino regulación de una de las modalidades de ejercicio de esa libertad y, por ello, no es exigible ley or-

gánica. En segundo lugar, el autor cuestiona la tradicional justificación de la normativa sobre tráfico en la regulación del uso común sobre las vías públicas. Sin duda, los ciudadanos gozan de un derecho subjetivo al uso común general de las vías públicas, pero del mismo no deriva una equiparación absoluta entre la normativa del tráfico y la disciplina jurídica del uso de las vías públicas. Dos son los argumentos fundamentales que explican esta interpretación: por un lado, las normas son aplicables con independencia de la titularidad pública o privada de la vía; y, por otro lado, las vías públicas son susceptibles de usos diferentes al de circular. Sobre todo lo anterior incide la necesaria tutela de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos, fundamentalmente el derecho a la vida y a la integridad física. Esta protección, que persigue la seguridad vial, constituye el pilar fundamental, el objetivo preferente y prioritario de la intervención pública en el sector.

Esta progresiva delimitación entre libertad de circulación, uso común de las vías públicas y otros bienes jurídicamente protegidos se explica por la sistemática empleada por el autor. Puede discutirse este planteamiento general del Profesor CANO, que considera la seguridad vial (junto al medio ambiente, al patrimonio histórico-artístico o al ahorro energético) un bien jurídicamente diferenciado del propio uso común de la vía pública y del efectivo ejercicio del libre desplazamiento que sobre las mismas se realiza. Cabe preguntarse si sería posible el uso común general de las vías sin normas que disciplinen el tráfico, y lo hagan de forma segura, sin perjuicio de otros posibles usos anormales de las vías o de la necesaria protección de otros bienes jurídicos secundarios. Estas dudas surgen porque el autor realiza este planteamiento general sin diferenciar el tráfico interurbano y el urbano, y es precisamente en la circulación desarrollada en las áreas urbanas donde esos bienes jurídicos que en el tráfico interurbano podrían considerarse secundarios dejan de tener tal carácter y se convierten en bienes tan protegidos como la seguridad. En las ciudades, la disciplina del tráfico está condicionada, además

de por la protección de conductores y peatones, por unos problemas específicos como los derivados de la congestión, la contaminación acústica y atmosférica, el deterioro estético y del patrimonio histórico de la ciudad...

4. La tercera parte tiene por objeto el análisis pormenorizado de las técnicas de intervención en materia de tráfico y seguridad vial, tradicionalmente incluidas en lo que la doctrina denomina actividad de limitación. Sobre este planteamiento general, se estudian las diferentes técnicas que caracterizan esta actividad: reglamentación, diferenciando los distintos tipos de normas (prescriptivas, organizativas y atributivas de competencias) que se reconocen en el sector; las autorizaciones, cuyo régimen jurídico se estudia partiendo de la teoría general para descender al detalle de las diferentes modalidades de autorizaciones, según se refieran a las personas (permiso y licencia de conducir), al vehículo (permiso de circulación) o a las actividades empresariales (centros de enseñanza y autoescuelas); la imposición y fiscalización de deberes, con especial atención a las órdenes administrativas: la actividad registral, pues la normativa prevé diferentes registros con una finalidad informativa, censal y estadística. Por último, la coacción administrativa directa, que comprende técnicas de policía distintas de las medidas cautelares y provisionales que se adoptan en el curso de un procedimiento administrativo. Dichas medidas no están orientadas a asegurar la resolución ni tienen una finalidad represiva, pues están directamente orientadas a proteger los intereses públicos. Sobre esta diferenciación, señala el autor que procede la coacción directa cuando se produce una situación de hecho contraria al orden establecido por la normativa del tráfico, pero no cuando no se produce ese entorpecimiento grave ni cuando no es posible rectificar o restaurar el orden alterado. El Profesor CANO insiste en la necesidad de diferenciar con claridad las medidas provisionales, las de policía y las sancionadoras, pues persiguen fines diversos y se rigen por principios diferentes.

5. Se realiza un análisis detenido de la potestad sancionadora en materia de tráfico. El estudio sobre el principio de legalidad sancionadora en esta materia resulta de enorme interés, pues el autor no rehúye los problemas que surgen del análisis conjunto de la Ley de Bases y del Texto Articulado. Como acertadamente subraya el autor, las reglas constitucionales del artículo 25 no son exigibles a la Ley de Bases, sino al Texto Articulado. El juicio de constitucionalidad de la Ley de Bases deriva del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 82 de la Constitución. Por ello, se señala la diferencia conceptual respecto de los límites exigibles a una Ley de Bases y el cumplimiento por el Gobierno del mandato en la elaboración del Texto Articulado y el cumplimiento en dicho Texto de los principios del artículo 25 respecto de la tipificación de infracciones y sanciones. Sobre la base de este doble plano, el Profesor CANO pone de relieve que es el Texto Articulado el que debe cubrir las exigencias del principio de legalidad, no la Ley de Bases.

Por otra parte, se aborda el estudio detenido de las relaciones entre ley y reglamento en la tipificación de infracciones y sanciones, centrando debidamente el problema derivado de las remisiones entre la norma sancionadora y la descriptiva de la conducta ilícita en el propio texto legal, que se completa por el reglamento. En tales casos se cumplen los principios de legalidad y tipicidad tanto desde el punto de vista formal como material, al menos con carácter general y sin perjuicio de concretas infracciones. En ese contexto general, CANO CAMPOS se plantea si es constitucionalmente admisible la tipificación de infracciones y sanciones en las Ordenanzas municipales. Quienes así lo aceptan se apoyan en el argumento histórico, el principio democrático o la autonomía local, argumentos que en esta obra son rebatidos fundadamente.

El planteamiento teórico sobre el Derecho Administrativo sancionador y los principios que lo vertebran se acompaña con un detenido examen del régimen de infracciones y sanciones en materia de tráfico, combinando las nociones generales con las cuestiones más concre-

BIBLIOGRAFIA

tas y particulares. No obstante, sorprende la ausencia de un tema de indudable trascendencia como es el procedimiento sancionador específico en materia de tráfico.

6. Por último, es obligado señalar que la obra comentada termina incorporando unas nuevas perspectivas al planteamiento tradicional de la intervención pública en la materia. El autor señala que la ordenación del tráfico basada casi exclusivamente en la actividad administrativa de limitación se muestra claramente insuficiente e, incluso, ineficaz para asegurar los bienes jurídicos protegidos. Igualmente, pone de relieve la escasa atención que se ha prestado a otras técnicas jurídicas. Pero el Profesor CANO no se detiene en esta afirmación, sino que incorpora unas propuestas sumamente interesantes sobre hacia dónde debe encaminarse la disciplina del tráfico y el necesario recurso a otras formas de actividad administrativa, distintas de la estrictamente limitativa, como el fomento, la actividad de prestación o las técnicas planificadoras.

7. En resumen, nos encontramos ante una voluminosa y extensa monografía, que cuenta con exhaustiva bibliografía y numerosas notas. En ocasiones, el autor, probablemente llevado por una excesiva modestia, incorpora en las notas a pie de página sus propias reflexiones, aunque hubiera sido preferible que se manifestara más claramente en el texto. En todo caso, el libro cubre con altura el objetivo de analizar un sector tan complejo de la actividad administrativa, aplicando con rigor las construcciones dogmáticas de la teoría general del Derecho Administrativo. Se podrá o no coincidir con las conclusiones vertidas en este libro, pero, sin duda, el lector encontrará en su lectura una respuesta coherente a los problemas planteados que será de enorme utilidad a similares cuestiones que surgen en otros ámbitos materiales de la acción pública.

Eloísa CARBONELL PORRAS
Profesora Titular D. Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

CARBONELL PORRAS, Eloísa: *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Prólogo de Manuel REBOLLO PUIG, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, 302 páginas.

Cualquier conocedor de la realidad que envuelve a los órganos colegiados —de su número desbordado, de la relevancia de las cuestiones que se les encomiendan y de su creciente utilización como cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos— comprende fácilmente la oportunidad y la necesidad de esta monografía. Basta reflexionar brevemente sobre la diversidad de situaciones que permanentemente surgen en el funcionamiento ordinario de estos órganos y la disparidad de soluciones que doctrina y jurisprudencia proporcionan para recibir con los brazos abiertos una obra que colma una importante laguna en la bibliografía española sobre organización administrativa. Y es que, pese a la indudable calidad de algunos de los trabajos existentes sobre determinados órganos colegiados o sobre concretos aspectos de su régimen jurídico, no existía en nuestra bibliografía un estudio que abordase una teoría general de los órganos colegiados y que lo hiciese de una forma tan exhaustiva, tan brillante y, sobre todo, tan clara.

La autora ha sabido culminar una empresa que desde un comienzo se adivinaba difícil, tanto por las elevadas pretensiones que la impulsaron como por los numerosos escollos que el tema presenta. Se elabora una doctrina general que comprende y que integra a los distintos tipos de órganos colegiados, que ordena y que completa un régimen jurídico plagado de matices y de precisiones singulares. Además, se afronta la empresa con todos los materiales legislativos y jurisprudenciales. No se limita al estudio únicamente de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, sino que aborda la totalidad de la legislación estatal y autonómica. En su construcción recurre permanentemente a la legislación de régimen local, que conforma una regulación de los ór-