



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

V. BIBLIOGRAFIA

MUÑOZ MACHADO (Santiago), PAREJO ALFONSO (Luciano) y RUILOBA SANTANA (Eloy): *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, 479 páginas.

No son muy frecuentes en nuestra literatura jurídica los estudios completos, exhaustivos y precisos sobre problemas especiales del Derecho administrativo. Mejor dicho, no son todo lo frecuentes que cabría desear, máxime cuando nuestro ordenamiento jurídico administrativo presenta numerosas lagunas, ambigüedades, contradicciones y regulaciones defectuosas, que se deben en buena medida a la perpetuación de un sistema arcaico y originariamente mal formado, y que se compaginan mal con el necesario esfuerzo de reforma de nuestra vida administrativa y su incidencia social. Cierto es que el Derecho administrativo, en toda sociedad desarrollada, es un saco sin fondo, un conjunto de regulaciones y, por tanto, de problemas prácticamente inagotable. Cierto es también que son relativamente escasos los efectivos que en las Universidades o en otros ámbitos se dedican a la investigación sobre estos temas, pues la planificación de las enseñanzas jurídicas no ha tenido en cuenta suficientemente el desarrollo espectacular de esta disciplina en los últimos decenios, consecuencia, a su vez, del considerable aumento de

la incidencia social de la Administración pública. Sin embargo, en ese mismo período una prestigiosa doctrina ha desarrollado ya, sobre la base de unos principios sólidos y con un método de interpretación jurídica avanzado, una teoría general del Derecho administrativo. Por eso existe hoy la posibilidad (y cierta obligación moral) de adentrarse en los múltiples problemas concretos y prácticos que nuestro ordenamiento administrativo plantea.

Eso es precisamente lo que vienen a cumplir los autores del libro que se comenta. Trabajando en equipo, como requiere la amplitud del tema (equipo que se completa con tres profesores de la Universidad de Valencia), han abordado con rigor, profundidad y detalle el espinoso problema de la regulación jurídico-administrativa del ejercicio de las profesiones tituladas.

Iba a decir, como sinónimo de lo anterior, de las profesiones «libres», como vulgar y tradicionalmente se las denomina (al menos, en parte). Pero precisamente el aspecto fundamental sobre el que llama la atención este libro es que la libertad de su ejercicio se halla en nuestro país extraordinariamente restringida y limitada por una regulación prolija, desordenada y falta de un enfoque global y unitario, una regulación que es la causa directa de numerosos conflictos «competenciales» y sobre cuya insuficiencia e incongruencia ha llamado repetidamente la atención el Tribunal Supremo. Una larga serie de normas re-

glamentarias, procedentes unas de la Administración educativa, otras de las diferentes ramas de la Administración que requieren la actuación de personal especializado (arquitectos, ingenieros, ingenieros técnicos), otras incluso que regulan simplemente tarifas por la prestación de servicios, etcétera, han venido a operar una delimitación tan confusa del ámbito de acción de cada profesión, que muchas veces es difícil dar un paso sin caer en la consabida acusación de intrusismo profesional por parte de otros sectores interesados.

El origen de esta situación se halla en la concepción «funcionarial» de muchas profesiones tituladas, en el hecho de que ciertos profesionales fuesen formados desde un principio por y para la Administración y pasasen a integrar en su mayoría los correspondientes Cuerpos Especiales. La delimitación de sus campos de actividad se ha realizado en un principio, como se pone de manifiesto en el libro, con la «lógica» (es un decir) de las luchas competenciales en el seno de la Administración pública, criterio que, como es sabido, ha llevado a resultados tan absurdos como el de que el Cuerpo de Ingenieros de Montes sea el competente en materia de aguas cuando éstas son privadas, y el de Ingenieros de Caminos lo sea cuando las aguas son públicas. Este criterio se ha trasplantado más tarde a la regulación del ejercicio profesional privado, entre otras razones, por la comunicabilidad tradicional entre la actividad profesional al servicio de la Administración y la actividad privada. Más tarde, cuando empieza a cobrar mayor importancia la actividad técnica al servicio de la iniciativa privada, la normativa universitaria intentó fundar la delimitación de las atribuciones de cada profesión en la

titulación académica exigida para ejercerla y en la capacitación que dicha titulación acredita. Pero este criterio, más racional, no ha podido desplazar, ni mucho menos, a la regulación tradicional. Así lo demuestra el detallado estudio de la normativa vigente y de la jurisprudencia que realizan los autores del libro.

Así las cosas, subsiste hoy una complejidad legal desorbitada y una conflictividad creciente. Pero si esta situación sería ya por sí misma argumento suficiente para una reforma, más aún lo es en cuanto que choca con los artículos 35.1 y 36 de la Constitución, de los que puede deducirse un principio de libertad de ejercicio profesional en los términos que establece la Ley. Ley formal, hoy inexistente, que, por otra parte, puesto que se trata de un derecho fundamental, no puede sino respetar el contenido esencial de cada profesión, según el artículo 53.1 de la propia Constitución.

El texto constitucional exige, pues, una modificación legislativa, sin perjuicio de que los principios que contiene sirvan, aún antes de que aquélla se produzca, para interpretar la normativa en vigor o incluso para declarar derogados ciertos preceptos en evidente contradicción con aquéllos. Dicha reforma legislativa ha de tener en cuenta, además, las competencias que en esta materia se han atribuido a las Comunidades Autónomas, así como la orientación del Derecho europeo, en vista de la posible integración en la CEE. De ahí que ambos extremos se examinen separadamente en el libro. Además, los autores analizan, en un muestreo suficientemente amplio y representativo, la regulación interna de otros Estados de nuestra misma área política y cultural, cuyas soluciones pueden ofrecer elementos a tener en cuenta como modelo para

la reforma que se postula. Destaca en estas regulaciones el interés por proteger la utilización de los títulos profesionales y por impedir que puedan ser empleados por quienes carecen de los requisitos de capacitación exigidos, que en muchas ocasiones precisan de una verificación pública posterior a la obtención del propio título académico. Pero destaca también la ausencia de una regulación detallada y prolija de las «atribuciones» de cada profesión, la inexistencia de una acotación detallista de los ámbitos de actividad y, por ende, la posibilidad de que muchas de ellas puedan ser desempeñadas igualmente por diferentes tipos de profesionales (así, en el campo de la ingeniería), siempre que su titulación les capacite efectiva y sustantivamente para ello.

Como conclusión al estudio general, se proponen las diversas alternativas que puede contener la reforma: bien una regulación de cada profesión que respete su contenido esencial en virtud de la formación adquirida y la especialización de sus tareas, que por mucha que sea su especificidad no implicaría vedar, como hoy lo están por razones «funcionariales», determinados campos de actuación realmente interdisciplinarios; bien eliminar la regulación de las profesiones, admitiendo el más amplio principio de libertad de ejercicio y sustituirla por un control singular de los proyectos técnicos; bien, en último término, admitir ese principio de libertad general, sin acotar previamente las atribuciones de cada profesión, pero proceder al tiempo por vía de excepción a reservar en exclusiva a cada una ciertos cometidos.

Con ser importante esta conclusión y estas propuestas, mediante las que los autores prestan un notable servi-

cio público que siempre cabe exigir de la investigación universitaria, el volumen que se comenta no agota aquí sus virtualidades. En la práctica, con independencia de las proposiciones de *lege ferenda*, se ha procedido a una sistematización y comentario crítico de la jurisprudencia elaborada sobre la normativa vigente, lo que, sin duda, habrá de ser de gran utilidad para los profesionales del Derecho que se enfrenten con este tipo de problemas. Además, este cuidadoso trabajo de recopilación, sistematización y análisis no sólo se ofrece en relación con las reglas o criterios generales y comunes a las diferentes profesiones tituladas, sino también, una por una, en relación con cada una de ellas (las de carácter técnico, ingenierías y arquitectura). Toda una segunda parte de este libro, en este caso también buena, en contra del tópico, que se debe a la pluma de los profesores de Valencia, J. Climent y V. y C. Escuin, expone con detalle la problemática de cada profesión y esboza las posibles soluciones alternativas a la situación actual.

En resumidas cuentas, esta nueva colaboración de los profesores Muñoz Machado, Parejo y Ruiloba, que ya con anterioridad habían trabajado juntos en investigaciones de singular trascendencia teórica y práctica (me refiero al volumen *La distribución de las competencias económicas entre el Poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, dirigido por el profesor García de Enterría), constituye una muestra más de la valía de sus autores y ofrece una aportación que, a su nivel propio, no dejará de tener la relevancia que merece en nuestra doctrina jurídica, entre los profesionales y aplicadores del Dere-

cho y, esperemos que pronto, en nuestro ordenamiento positivo.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN

ORDUÑA REBOLLO (Enrique): *Bibliografía Iberoamericana de Administración Local*. Caracas-Madrid, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, 81 páginas.

Contiene este libro el fruto de una cooperación fecunda de dos instituciones admirables, como son la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal y el Instituto de Estudios de Administración Local, representadas, respectivamente, por Orlando Contreras Pulido y Enrique Orduña Rebollo, principal artífice este último y responsable de este trabajo. Perfectamente ensambados los esfuerzos de ambos ilustres investigadores, nos ofrecen una admirable recopilación —muy próxima a merecer la denominación de exhaustiva— de todas las obras y trabajos publicados en los países hispano parlantes sobre materias de Administración local, que facilita el conocimiento y acceso a las fuentes bibliográficas y documentales en todos los campos de la rica y extremadamente compleja Vida local.

Va precedida esta valiosa obra bibliográfica de una jugosa introducción del Director del Instituto de Estudios de Administración Local, don Luciano Parejo Alfonso, en la que resalta el carácter vivificante que el flujo de información desde la América hispana a España, en esta materia, ha de tener forzosamente.

Juan-Luis DE SIMÓN TOBALINA

SOSA WAGNER (Francisco) y ORDUÑA REBOLLO (Enrique): *Ley de las Comunidades Autónomas 1980-1982*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, 658 páginas.

El mapa autonómico de España está ya trazado definitivamente. Diecisiete Comunidades Autónomas están ya en funcionamiento. El Derecho comunitario español ha iniciado su desenvolvimiento al amparo de los artículos 143 y siguientes de nuestra Constitución. Paralelamente a la legislación del Estado, por tanto, discurre una legislación de obligatoria observancia, procedente de las asambleas legislativas de todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Se ha hecho, pues, imprescindible una recopilación —que cada día habrá de ser más sistemática y exigente— de disposiciones normativas integrante de este nuevo Derecho comunitario.

Las dificultades de esta labor son evidentes. Hasta ahora, de modo inexplicable, se insertan las normas emanadas de las Comunidades Autónomas en el *Boletín Oficial del Estado*, a continuación de los anuncios de la Administración de Justicia, bajo un rótulo genérico que engloba simples actos administrativos y normas con rango de Ley. Existe una desidia denunciabile. En tanto se corrijan parejas deficiencias, es una labor de romanos reflejar en colecciones legislativas la constatable fecundidad normativa de las diecisiete Comunidades Autónomas. Ello hace sumamente encomiable la tarea que, con paciencia benedictina, han asumido Sosa y Orduña, y de cuyos primeros frutos es buena prueba este volumen, magníficamente editado por el Instituto de Estudios de Administración Local, que tanto han de agradecer no sólo los ju-

ristas y cuantos ocupan puestos relevantes —como miembros representativos o como funcionarios directivos— de la Administración local, sino también los administrados.

Este primer volumen recoge las Leyes publicadas hasta 31 de diciembre de 1982 emanadas de las Comunidades Autónomas (por este orden) de: Andalucía, Asturias, Cataluña, Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco y Cantabria. Esperamos con expectación la continuación de esta labor benemérita.

Juan-Luis DE SIMÓN TOBALINA

FERNÁNDEZ VEGA (José) y MARISCAL DE GANTE Y MIRÓN (Jaime): *Diccionario de la Constitución*. Barcelona, Editorial Planeta, 1983, 355 págs.

El libro que comentamos ha sido escrito por Fernández Vega y Mariscal de Gante, dos funcionarios que conocen bien la experiencia parlamentaria y que, desde ella, han querido elaborar esta publicación con la finalidad de contribuir a la difusión y conocimiento de nuestro primer texto fundamental.

Desde que se publicó la Constitución de 1978 han aparecido trabajos de la más diversa índole, pero tal vez dirigidos a quienes, por su formación o dedicación profesionales, desean profundizar en los temas constitucionales. Sin embargo, se viene echando en falta una literatura que, sin caer en la vulgaridad o la ramplonería científica, sirva de vehículo para que los ciudadanos se acerquen a la Constitución y se familiaricen con sus ideas y planteamientos.

A este loable propósito responde el trabajo que nos ocupa, concebido para difundir con amenidad y sencillez la

Constitución de 1978 y pensando, como se indica en el párrafo precedente, en el hombre de la calle que quiere enriquecer sus conocimientos sobre la vida pública y sobre las instituciones básicas que conforman nuestra arquitectura política.

Fernández Vega y Mariscal de Gante han seleccionado las voces hasta un total de alrededor de 350, incluyendo en ellas términos como «autonomía», «Ayuntamientos», «contratos administrativos», «descentralización», «Diputaciones provinciales», «Estatuto de Autonomía», «jerarquía normativa», «nacionalidad», «Provincia», etc., que se inscriben bien en el ámbito del Derecho constitucional, bien en el del Derecho administrativo, con preferencia a otras ramas jurídicas. Con lo que se consigue un repertorio de palabras que, cada una en su especificidad y todas unidas en su globalidad, abarcan las cuestiones más caracterizadas de nuestra vida pública y los perfiles definitorios de nuestras instituciones básicas a nivel estatal, autonómico y local.

Junto al tradicional método enumerativo, alfabéticamente hablando, de los diccionarios, el libro enriquece su contenido y aumenta su interés desde el momento en que sus autores se han preocupado de aportar tres instrumentos de información al lector: primero, diagramas de procedimientos diversos (legislativo, convalidación de Decretos-leyes, cuestión de confianza, presupuesto, amparo e inconstitucionalidad, referéndum, etc.); segundo, cuadros sinópticos (funcionarios, estados de emergencia, derechos y libertades, utilización de las lenguas, tratados, jerarquía normativa, etc.), y tercero, organigramas de determinados organismos e instituciones (Presidencia del Gobierno, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Casa de

Su Majestad el Rey, etc.). Así, al tiempo que se quiebra la monotonía y aridez que suele acompañar a los diccionarios, se ofrece plástica y gráficamente la exposición de unos conocimientos que no siempre resultan de fácil asimilación a personas no iniciadas.

Con lo expuesto en los párrafos precedentes, se deduce que el libro va destinado a colectivos muy diversificados. A sus páginas pueden asomarse los estudiantes de los últimos cursos de BUP, los jóvenes universitarios, los profesores de EGB, los funcionarios de las diferentes Administraciones públicas, las personas interesadas por los temas políticos que inundan a diario los periódicos, etc., porque todos ellos dispondrán de una buena herramienta de trabajo a la hora de la consulta, la aclaración o la simple curiosidad.

Desde una perspectiva más singularizada, como es la local, el lector puede tener a la vista esta publicación, ya que en ella encontrará explicaciones sucintas, pero muchas veces suficientes, en torno a la Administración local, los Municipios, los Ayuntamientos, las Provincias, las Diputaciones provinciales, etc., considerados en su doble versión funcional y orgánica (contratos, funcionarios, actos administrativos, tributos, presupuestos, etcétera). Si añadimos el tratamiento que se da, tanto a la Administración del Estado como a las Comunidades Autónomas, resulta que contamos con un caudal de ideas, conceptos y definiciones que son del mayor interés en su proyección constitucional y administrativa. Y al diccionario noticiado podrá, y deberá, acudir quien, en un momento dado, desee simplemente conocer o más ambiciosamente profundizar en nuestra Constitución, enten-

didamente como marco máximo de convivencia cívica y de realización democrática.

V.-M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. SECRETARÍA GENERAL: *Jurisprudencia constitucional*. Madrid, Ed. BOE, 1982, 2 volúmenes.

La introducción en nuestro sistema jurídico de un Tribunal Constitucional al que se han asignado las funciones del control de constitucionalidad de las leyes, la resolución de los conflictos de competencias y la garantía de las libertades públicas a través de los recursos de amparo ha constituido, sin duda, uno de los aspectos más trascendentes del texto constitucional.

No cabe ocultar, sin embargo, que ante este hecho renacieron las discusiones ya clásicas en torno a este órgano constitucional. La recuperación de un Parlamento democrático hacía difícil, en cierta medida, la asimilación de medios de control de la soberanía popular. Pero tampoco faltaron voces que tempranamente recordaron las virtudes de la justicia constitucional y su aportación decisiva en la consolidación y desarrollo de los Estados democráticos.

La breve, pero intensa, vida de nuestro Tribunal Constitucional creo que permite ratificar ya el acierto que supuso la introducción de tal institución en nuestro ordenamiento. El texto constitucional, como norma jurídica encargada de técnicas principales, ha encontrado en las sentencias del Tribunal Constitucional un espléndido intérprete que ha sabido extraer muchos de los aspectos positivos que se encerraban en los enunciados norma-

tivos. La Constitución se ha convertido de esta forma en una verdadera norma ordenadora de la sociedad, de las relaciones de los poderes públicos y de la situación de los ciudadanos, y al mismo tiempo ha actuado como norma transformadora de esta sociedad.

Tomando como punto de referencia a la Constitución, el Tribunal Constitucional ha sometido, a través del razonamiento jurídico, al resto de los poderes públicos y ha garantizado al particular su esfera de libertades. En esta misma línea, el difícil encaje de las diversas normas jurídicas en un ordenamiento «desordenado» con relación a las construcciones anteriores, ha encontrado en el Tribunal Constitucional el instrumento idóneo para la «reordenación». En definitiva, el principio de legalidad se ha visto superado por el de constitucionalidad, de forma que el sometimiento a reglas jurídicas previas no es algo predicable tan sólo de la Administración, sino también hoy del resto de poderes públicos.

Si es evidente que la falta de un Tribunal Constitucional hubiera impedido, de hecho, el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica, lo que me interesa destacar ahora es que sin la concreta jurisprudencia constitucional emanada por nuestro más alto Tribunal, la aplicación de esta norma hubiera podido ser mucho más reducida, más decepcionante. Hoy nadie se cuestiona el valor de la Constitución como norma jurídica. Se esperan con impaciencia los fallos del Tribunal Constitucional, y éstos se recogen en las primeras páginas de los periódicos cuando, por ejemplo, se perciben avances notables en la consolidación de un régimen de libertades.

Cierto que hay aspectos de nuestra

Constitución carentes aún de un verdadero desarrollo, como se comprueba con la lectura de los principios rectores de la política social y económica. Es verdad que no se han extraído todas las consecuencias de la definición del nuevo Estado como social. Pero en este sentido debe también reconocerse que es al legislador y a las Administraciones públicas a quienes compete, en primer término, dotar de contenido a los mandatos constitucionales directamente vinculados a la definición del Estado como social. No se trata, pues, de reservar al Tribunal Constitucional el papel de intérprete exclusivo de los preceptos y principios constitucionales, pero sí es bueno destacar el papel que ha venido desempeñando en esta línea de potenciación de los valores constitucionales, función que ha realizado con el respeto más estricto de las diversas opciones políticas propias de un sistema también definido por el pluralismo. No se ha caído, por último, en la trampa de una instrumentación política, pese a peligros evidentes, como el que encierra el desafortunado, por no decir inconstitucional, recurso previo de inconstitucionalidad.

Sirvan estas breves palabras para destacar la importancia de la publicación por la Secretaría General del Tribunal Constitucional de dos espléndidos volúmenes, en los que se recogen las sentencias y autos dictados por el citado Tribunal desde el 11 de agosto de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1981.

Se trata, pues, de dos volúmenes de muy cuidadosa edición (dato éste que siempre debe señalarse y agradecerse, y más en este caso, en que se nos libera de la lectura de la letra menuda del BOE), en los que se contienen de forma íntegra todas las resolucio-

nes del Tribunal, con un pequeño extracto o resumen doctrinal previo en el caso de las sentencias, y con unos términos de referencia en el caso de los autos, ordenado todo ello cronológicamente y con unos índices finales de gran valor.

A la perfecta confección de esta recopilación tan sólo nos atrevemos a realizar una pequeña sugerencia, en orden a la identificación de las sentencias. Estas son citadas por la fecha de su emisión y se les añade un número ordinal de acuerdo con la estructura de los dos volúmenes. A efectos del manejo de estos últimos, el sistema es seguro y claro. Pero entiendo que con el simple valor de una decisión de la Secretaría General del Tribunal Constitucional, careciendo, pues, de todo valor oficial, se hubieran podido «bautizar» las diferentes sentencias, introduciendo una designación que luego la doctrina hubiera aceptado (de hecho, ya hay sentencias con nombre propio). De esta forma, su reconocimiento hubiera sido inmediato, y así se hablaría, como se hace en otros ordenamientos, del asunto de las «Diputaciones catalanas» o del caso de los «Medios de comunicación social», por poner tan sólo algún ejemplo.

Al margen de esta observación de tono menor, debe destacarse el valor de la publicación de los autos, en los que se encierra una doctrina a veces de extraordinaria importancia. Así, a nadie escapa el efecto de tales pronunciamientos en la interpretación del artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, o en la

imposición de un carácter antiformalista al enjuiciar las cuestiones, carácter que ha pasado a reflejarse en sentencias del Tribunal, como ha destacado recientemente el profesor Lorenzo Martín-Retortillo, y que puede incidir en las resoluciones futuras de la jurisdicción ordinaria (diversas sentencias recientes de las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo recogen ya este mismo espíritu antiformalista).

En definitiva, pues, se trata de un trabajo de extraordinaria importancia y de perfecta confección, que facilita la consulta de un conjunto de sentencias y autos de indudable valor. Consulta que parece ya obligada para todos los juristas, pues el ordenamiento jurídico con el que se trabaja debe ser aplicado en conformidad con la Constitución y, por tanto, en conformidad con la doctrina contenida en los autos y sentencias del Tribunal Constitucional. Y en este caso, como ha expuesto brillantemente el profesor Bocanegra, no sólo importa el fallo; la *ratio decidendi* es esencial dado el valor particular de las sentencias del Tribunal Constitucional. Aquí radica, pues, y con esto terminamos, el extraordinario interés que posee la edición de los dos volúmenes que comentamos. La labor de consolidación del Estado democrático, que viene realizando el Tribunal Constitucional en su actividad diaria, ha sido puesta al servicio de los operadores jurídicos con estos dos volúmenes. En sus manos está también el colaborar en esta tarea.

Joaquín TORNOS MAS