

## Índice General

	<u>Página</u>
PRÓLOGO .....	25
PRESENTANDO AL AUTOR .....	29
TRAYECTORIA ACADÉMICA Y PUBLICACIONES DE LUIS MARTÍN REBOLLO .....	33
EXPLICACIÓN Y ADVERTENCIA SOBRE EL CONTENIDO DE ESTE LIBRO Y LAS CIRCUNSTANCIAS DE SU AUTOR .....	63

\*\*\*

### I

#### ASPECTOS GENERALES: EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO SOCIAL

##### § 1

¿PARA QUÉ SIRVE EL DERECHO? UNA REFLEXIÓN SOBRE EL DE- RECHO PÚBLICO EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA .....	91
I. Introducción. Preguntas simples, respuestas complejas .....	91
II. El Derecho como realidad cultural .....	95
III. El Derecho como realidad política .....	100
IV. El Derecho como lenguaje .....	105
V. El Derecho como técnica .....	108
VI. El Derecho como instrumento de control del Poder .....	108
VII. Final .....	110
VIII. Orientación bibliográfica .....	111

##### § 2

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS CIUDADANOS .....	113
I. Introducción .....	113

	<i>Página</i>
II. El Derecho como ciencia y como sistema .....	115
III. El Derecho como instrumento social .....	116
IV. El Derecho administrativo, herramienta del Poder y garantía de los ciudadanos, en el marco constitucional .....	117
V. Las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, sus puntos de referencia y las respuestas del Derecho .....	123
VI. El reto de la eficacia de la Administración y las posibles técnicas y mecanismos para obtenerla .....	126
1. <i>Las pautas de las normas y la labor legislativa</i> .....	126
2. <i>La apuesta regional y las Comunidades Autónomas</i> .....	127
3. <i>La burocracia</i> .....	133
VII. La integración social como objetivo .....	134
1. <i>Las técnicas participativas</i> .....	135
2. <i>El papel pedagógico de la Administración</i> .....	137
VIII. Perfeccionamiento de las técnicas de control de la Administración .....	138
1. <i>Los procedimientos administrativos</i> .....	139
2. <i>Los recursos administrativos</i> .....	140
3. <i>La justicia administrativa</i> .....	140
IX. Recapitulación hacia el futuro .....	143

### § 3

1980-2010: TREINTA AÑOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO POSTCONSTITUCIONAL .....	147
I. Introducción .....	147
II. Una sucinta referencia a las transformaciones del Derecho Público a finales de los años setenta del siglo XX: la Constitución como punto de referencia obligado .....	150
III. La construcción del Estado de Derecho .....	152
IV. La descentralización política .....	159
V. La integración europea y su incidencia en el Derecho interno ...	166
VI. El modelo económico: del servicio público a la liberalización ...	169
VII. La eclosión normativa. Producción legislativa estatal y autonómica de los últimos veinticinco años. especial referencia a la evolución de la normativa básica del Derecho Administrativo .....	170

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
VIII. Las transformaciones del Derecho y el dilema de su enseñanza .....	175
§ 4	
CONTRA LOS TÓPICOS, POR LAS IDEAS .....	179
§ 5	
PERSPECTIVAS ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	185

II

ORDENAMIENTO JURÍDICO Y SISTEMA DE FUENTES

§ 6	
LA CONSTITUCIÓN, CUATRO DÉCADAS DESPUÉS .....	205
I. Sobre el sentido global de las modernas Constituciones: referencias y recordatorios imprescindibles. Perspectiva política y perspectiva jurídica de la Constitución .....	205
II. La Constitución española de 1978: sus contenidos básicos .....	209
III. Los logros y fracasos de la Constitución .....	210
IV. La Constitución como valor cultural .....	212
V. El debate sobre la posible reforma de la Constitución: una guía y varias propuestas .....	213
VI. Conclusiones finales: el necesario impulso regenerador y el reto educativo de expandir los valores constitucionales .....	218
§ 7	
USO Y ABUSO DEL DECRETO-LEY: UN ANÁLISIS EMPÍRICO .....	221
I. Introducción .....	221
II. Breve referencia a las previsiones constitucionales sobre el decreto-ley .....	224
III. La doctrina constitucional sobre el presupuesto de hecho habilitante del decreto-ley .....	227
IV. La práctica de los últimos 37 años .....	233

	<i>Página</i>
1. <i>El número de Decretos-Leyes</i> .....	233
2. <i>Las materias abordadas</i> .....	236
3. <i>Decretos-Leyes tramitados como Leyes</i> .....	238
4. <i>Decretos-Leyes recurridos</i> .....	242
<b>V. La concreta aplicación de la abstracta doctrina jurisprudencial sobre el decreto-ley: sentencias constitucionales estimatorias</b> .....	243
<b>VI. Algunas conclusiones y propuestas</b> .....	246

### III

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### § 8

<b>PERSONALIDAD JURÍDICA Y HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO</b> .....	251
---	-----

### IV

## COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### § 9

<b>REFORMAS ESTATUTARIAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES</b> .....	271
<b>I. Una mirada al pasado</b> .....	271
1. <i>Referencia a la gestación de los actuales estatutos de autonomía</i> .....	271
2. <i>Un recordatorio: las modificaciones estatutarias habidas y el sentido y finalidad de las sucesivas reformas</i> .....	278
3. <i>Una conclusión: lo que tuvieron de común las anteriores reformas</i> .....	281
<b>II. Una ojeada al presente</b> .....	281
<b>III. Oteando el horizonte del futuro</b> .....	287
<b>IV. Una conclusión</b> .....	300

### § 10

<b>SOBRE EL ESTADO DEL «ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS»: UNA VISIÓN RETROSPECTIVA, UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA</b> .....	303
--	-----

ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
<b>I. Las comunidades autónomas en la encrucijada</b> .....	303
<b>II. Una visión retrospectiva: orígenes y evolución del Estado autonómico</b> .....	304
<b>III. Reflexiones prospectivas desde la constatación del enraizamiento del sistema y la necesidad de acuerdos para su evolución</b> .....	306
1. <i>Sobre la necesidad de la coordinación y colaboración interadministrativas</i> .....	307
2. <i>Sobre el tabú de las Leyes de armonización</i> .....	309
3. <i>Sobre los excesos legiferantes y sus problemas</i> .....	311
4. <i>Sobre las duplicidades de servicios y el papel que pudieron haber tenido las Diputaciones provinciales</i> .....	317
5. <i>Sobre la idea de sistema administrativo y sus derivaciones</i> .....	319
<b>IV. Final</b> .....	320
<b>§ 11</b>	
<b>REFLEXIONES SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b> .....	323
<b>I. Introducción</b> .....	323
<b>II. Sobre la potestad legislativa de las comunidades autónomas y su ejercicio: los datos</b> .....	324
<b>III. Primeras conclusiones: se legisla mucho, hay notables diferencias entre comunidades y una relativamente escasa conflictividad directa</b> .....	327
<b>IV. Los problemas principales de la legislación autonómica no son primordialmente de constitucionalidad sino de calidad normativa y, en tal sentido, en gran medida comunes a la legislación del estado. referencia a algunas cuestiones relevantes</b> .....	329
1. <i>Disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas</i> ...	329
2. <i>Leyes singulares</i> .....	331
3. <i>Leyes de «acompañamiento»</i> .....	333
4. <i>Reiteración de Leyes estatales</i> .....	334
5. <i>Los Preámbulos</i> .....	336
6. <i>El lenguaje</i> .....	337
7. <i>Una sucinta referencia a la técnica legislativa</i> .....	340
<b>V. Bibliografía básica</b> .....	343

**§ 12**

<b>DE LAS CASUALIDADES DE LA VIDA Y EL DERECHO: EL ARTÍCULO 149.1.18ª DE LA CONSTITUCIÓN .....</b>	<b>345</b>
--	------------

**V****ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA  
Y CONTRATACIÓN PÚBLICA****§ 13**

<b>EL PROCEDIMIENTO COMO GARANTÍA: SOBRE LOS PRINCIPIOS Y LAS FORMAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>359</b>
---	------------

**§ 14**

<b>NULIDAD, ANULABILIDAD Y CONSERVACIÓN DE ACTOS .....</b>	<b>369</b>
--	------------

**§ 15**

<b>LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS: RIESGOS Y CONSECUENCIAS PATRIMONIALES .....</b>	<b>385</b>
--	------------

<b>I. Introducción .....</b>	<b>386</b>
------------------------------	------------

<b>II. La modificación de los contratos administrativos como prerrogativa de la Administración .....</b>	<b>387</b>
--	------------

1. <i>Justificación y previsiones normativas .....</i>	<i>387</i>
--	------------

2. <i>Referencia a los riesgos de fraude al principio licitatorio por la utilización abusiva del «ius variandi» .....</i>	<i>388</i>
---	------------

3. <i>Modificación de contratos y supuestos afines: en particular, las obras o trabajos complementarios y otros supuestos menores .....</i>	<i>393</i>
---	------------

4. <i>Presupuestos y límites al ejercicio del «ius variand» .....</i>	<i>397</i>
---	------------

[...]

<b>IV. Efectos patrimoniales de las modificaciones irregulares de los contratos .....</b>	<b>402</b>
---	------------

1. <i>Planteamiento general y posibles supuestos .....</i>	<i>402</i>
--	------------

2. <i>La doctrina de la responsabilidad patrimonial .....</i>	<i>407</i>
---	------------

## ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
3. <i>El criterio del enriquecimiento injusto: requisitos y consecuencias económicas</i> .....	412
3.1. Requisitos de la acción de enriquecimiento injusto .....	414
3.2. Efectos y consecuencias económicas de la acción .....	415
3.3. El supuesto específico de las obras o prestaciones suplementarias inicialmente no previstas, ni ordenadas por la Administración .....	417
4. <i>Referencia al principio general de buena fe como criterio matizador del enriquecimiento injusto</i> .....	419
IV. <b>A modo de conclusión</b> .....	423

## VI

### SERVICIO PÚBLICO

#### § 16

<b>DE NUEVO SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO: PLANTEAMIENTOS IDEOLÓGICOS Y FUNCIONALIDAD TÉCNICA</b> .....	429
I. <b>Introducción</b> .....	429
II. <b>La teoría del servicio público en la polémica del criterio conceptual del Derecho Administrativo</b> .....	431
III. <b>Los orígenes jurisprudenciales de la teoría del servicio público</b> .....	435
IV. <b>La obra de Léon Duguit y el carácter omnicompreensivo del servicio público en su concepción de un Estado en transformación</b> .....	438
A. <i>Excurso sobre las relaciones Ley-reglamento en la obra de Duguit: una reflexión de actualidad</i> .....	441
V. <b>Gaston Jeze y la tecnificación del servicio público como criterio central del Derecho Administrativo</b> .....	447
VI. <b>Los planteamientos ideológicos que subyacen en la teoría del servicio público y la justificación de la expansión del poder del Estado</b> .....	449
VII. <b>Recepción y crisis de la teoría del servicio público como explicación global del Derecho Administrativo. Crisis de la técnica, auge de la idea</b> .....	457
VIII. <b>La evolución posterior: la declaración de un sector como servicio público y algunos problemas prácticos a la luz de la Constitución española de 1978</b> .....	461

	<u>Página</u>
<b>IX. Conclusión. Los restos del naufragio: la idea del fin como criterio básico</b> .....	467
<b>§ 17</b>	
<b>SOBRE EL NUEVO CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO EN EUROPA Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES FUTURAS</b> .....	473
[...]	
<b>III. El papel del Estado: acerca de los nuevos servicios públicos</b> .....	474
1. <i>Generalidades sobre el concepto tradicional de servicio público y su crisis</i> .....	476
2. <i>Excurso sobre el concepto de privatización: a qué llamamos privatizar.</i> .....	480
3. <i>La nueva concepción del servicio público</i> .....	482
4. <i>Sobre el futuro del servicio público</i> .....	490
5. <i>De la situación de los usuarios de los servicios</i> .....	491
<b>IV. Final</b> .....	493

## VII RESPONSABILIDAD PÚBLICA

<b>§ 18</b>	
<b>LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA</b> .....	497
[...]	
<b>V. Bienes que pueden ser lesionados</b> .....	497
1. <i>La inclusión de toda clase de bienes o derechos frente a los residuos de la legislación anterior: únicamente podían ser lesionados los bienes objeto de expropiación. Restos jurisprudenciales de este criterio</i> .....	497
2. <i>El tema de los daños morales. Inadmisibilidad de los mismos</i> ....	498
A. Una excepción en una Sentencia de Audiencia Territorial. El problema de la valoración de la vida .....	500
a. Referencia al planteamiento del tema en el Derecho civil .....	501

	<i><u>Página</u></i>
b. Referencia al planteamiento del tema en el Derecho penal .....	503
c. La praxis jurisprudencial contencioso-administrativa. Los criterios «laborales» y la negativa a admitir los daños morales .....	506
3. <i>Incidencia de la responsabilidad en un determinado tipo de bienes: la defensa del derecho de propiedad</i> .....	509
<b>§ 19</b>	
<b>JUECES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: EL ART. 121 DE LA CONSTITUCIÓN</b> .....	517
<b>III. La evolución de la responsabilidad del poder judicial en España</b> .....	518
3. <i>El único supuesto de responsabilidad directa del Estado: el error constatado en un recurso de revisión penal</i> .....	518
4. <i>Otros supuestos a los que no llega la cobertura de la responsabilidad estatal: en especial, la prisión preventiva</i> .....	527
<b>§ 20</b>	
<b>FUNDAMENTO Y FUNCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS</b> .....	531
<b>I. Introducción: la encrucijada actual de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas</b> .....	532
<b>II. El sistema español de responsabilidad pública: referencias fundamentales. [...]</b> .....	539
<b>III. Reflexiones sobre el fundamento y la función de la responsabilidad patrimonial</b> .....	542
1. <i>La responsabilidad como garantía; la responsabilidad como control.</i> .....	542
2. <i>Consecuencias desde el punto de vista de la imputación: el funcionamiento anormal como criterio básico; el funcionamiento normal como excepción</i> .....	547
3. <i>La responsabilidad como seguro de ciertos riesgos colectivos; la responsabilidad como precio de ciertas decisiones legítimas</i> .....	549
<b>IV. Un ejemplo particularmente significativo: la responsabilidad en el ámbito sanitario público</b> .....	552
<b>V. Reflexiones finales</b> .....	557

**VIII**  
**CONTROL JURISDICCIONAL: LA JURISDICCIÓN**  
**CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

**§ 21**

<b>EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 1888</b> .....	563
<b>I. Orígenes y antecedentes de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1888</b> .....	564
1. <i>El marco histórico jurídico: la campaña legislativa de la Restauración. La reconstrucción de las bases del Estado. El programa de gobierno de los liberales en el poder</i> .....	564
[...]	
<b>II. Orígenes y antecedentes de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1888. El proyecto de Sagasta de 1886 como precedente inmediato</b> .....	574
4. <i>Evolución parlamentaria del proyecto de Ley de Sagasta. A) El nombramiento de la Comisión dictaminadora en el Congreso de los Diputados</i> .....	574
[...]	
<b>IV. La evolución parlamentaria de la ley. La postura de Santamaría de Paredes y el proceso de vaciamiento del llamado sistema armónico</b> .....	577
[...]	
5. <i>La polémica acerca de la naturaleza de la jurisdicción: jurisdicción retenida versus jurisdicción delegada. Una cuestión de partido</i> .....	577
6. <i>El tema de la organización de los tribunales contencioso-administrativos (...)</i> .....	579
7. <i>Final. La obra de la Comisión mixta y la negativa de Santamaría a firmar su Dictamen</i> .....	586

**§ 22**

<b>LAS TRANSFORMACIONES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA</b> .....	591
<b>I. Introducción: sobre las funciones de la justicia administrativa</b> .....	591
<b>II. Breve recorrido histórico</b> .....	595

ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
1. <i>Orígenes y justificación del contencioso</i> .....	595
2. <i>Evolución de la jurisdicción contenciosa en el Derecho español</i> .....	596
A. De las primeras propuestas a la Ley de 1888 .....	596
B. La Ley de 1956 y el acta de nacimiento de la moderna jurisdicción contencioso-administrativa. Principales ca- racterísticas de la Ley Jurisdiccional de 1956 .....	599
<b>III. La vigente ley jurisdiccional de 1998 y sus modificaciones poste- riores</b> .....	603
1. <i>Elaboración y principales características de la Ley 29/1998</i> .....	603
2. <i>Reflexiones sobre el funcionamiento del sistema jurisdiccional y el         reto de la eficacia. Datos y referencias a considerar</i> .....	606
<b>IV. Los retos del futuro: algunas sugerencias y propuestas para un debate necesario</b> .....	612
<b>V. Final</b> .....	618

IX

CULTURA

§ 23

<b>CULTURA Y DERECHO: PERSPECTIVA EUROPEA Y PERSPECTIVA ESPAÑOLA</b> .....	623
<b>I. Introducción</b> .....	623
<b>II. La Unión Europea y la cultura</b> .....	624
1. <i>La competencia comunitaria en materia de cultura: el art. 128 TCE</i> .....	624
2. <i>La dimensión comercial de la cultura: exportación y tráfico de bienes         culturales</i> .....	630

X

REFLEXIONES SOBRE EL TERRITORIO:  
DERECHO URBANÍSTICO

§ 24

<b>SOBRE EL URBANISMO Y LA HISTORIA DEL DERECHO URBA- NÍSTICO</b> .....	643
---	-----

	<i>Página</i>
<b>I. Urbanismo y derecho: el fenómeno urbano como objeto de consideración jurídica</b> .....	643
<b>II. El Derecho urbanístico y la historia de la reciente normativa urbanística</b> .....	646
A. <i>De las normas del siglo XIX a la Ley del Suelo de 1956</i> .....	647
B. <i>De la Ley del Suelo de 1956 al Texto Refundido de 1976</i> .....	650
C. <i>Del Texto Refundido de 1976 a la Ley 8/1990 y el Texto Refundido de 1992</i> .....	653
D. <i>La situación actual</i> .....	657
<b>III. Sobre el contenido y función del Derecho urbanístico: el Derecho urbanístico como el Derecho del plan</b> .....	657
<b>IV. Reflexiones finales</b> .....	663
<b>V. Orientación bibliográfica</b> .....	665
<b>§ 25</b>	
<b>CAMBIOS FRECUENTES, INSEGURIDAD CRECIENTE: LA SITUACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL</b> .....	667
<b>§ 26</b>	
<b>DEL SUELO NO URBANIZABLE AL SUELO RÚSTICO: EVOLUCIÓN DE LA RECIENTE NORMATIVA URBANÍSTICA</b> .....	677
<b>I. Introducción: la ocupación ilegal del suelo rústico y la historia de un artículo a contracorriente</b> .....	677
<b>II. Las relaciones campo-ciudad: una dialéctica tradicionalmente excluyente</b> .....	681
<b>III. El suelo no urbanizable en la legislación urbanística del Estado (1956-1992)</b> .....	682
1. <i>La Ley del Suelo de 1956</i> .....	682
2. <i>El Texto Refundido de 1976</i> .....	683
3. <i>La ley 8/1990 y el Texto Refundido de 1992</i> .....	686
4. <i>Recapitulación</i> .....	689
<b>IV. Los cambios operados por la ley estatal 6/1998 en la definición y posición relativa del suelo no urbanizable. La STC 164/2001 y sus consecuencias sobre el suelo rústico</b> .....	691

	<i>Página</i>
V. El nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo, de 20 de junio de 2008: el suelo rural y su utilización básica .....	695

**XI  
UNIVERSIDAD**

§ 27	
«BEWITCHED, BOTHERED AND BEWILDERED» (EMBRUJADOS, INCÓMODOS Y DESCONCERTADOS) .....	701

§ 28	
LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO TRAS LA DECLARACIÓN DE BOLONIA .....	725
I. Introducción .....	725
II. Contexto normativo .....	727
1. <i>La Declaración de Bolonia y el Espacio Europeo de Educación Superior</i> .....	727
[...]	
8. <i>Resumen y conclusiones</i> .....	729
III. Un pretexto, para reflexionar sobre el qué, el cómo, el quién y el para qué de la enseñanza del Derecho Administrativo en la Universidad que se avecina .....	730
V. Epílogo: sobre el papel de la asociación de profesores en los ámbitos de que trata esta ponencia .....	748

§ 29	
LA SELECCIÓN DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO FUNCIONARIO: CRÓNICA DE UNA REGULACIÓN INESTABLE .....	751
I. Introducción: sobre la importancia de los sistemas de selección del profesorado .....	751
II. Una inesperada constatación inicial: el modelo de selección público, centralizado y con ejercicios es el modelo «provisional» de la II República que, sorprendentemente, perdurará más de 50 años .....	754

	<u>Página</u>
1. <i>La selección de Catedráticos</i> .....	757
2. <i>Los Profesores Agregados y su selección (1965)</i> .....	766
3. <i>Los Profesores Adjuntos de Universidad (1970)</i> .....	770
4. <i>Algunas conclusiones sobre el modelo de selección centralizado</i> .....	773
<b>III. El sistema descentralizado de la Ley de Reforma Universitaria de 1983</b> .....	<b>774</b>
<b>IV. El sistema bifásico de habilitaciones y concursos de acceso de 2001</b> .....	<b>777</b>
<b>V. El sistema de acreditación y posteriores concursos de acceso de 2007</b> .....	<b>782</b>
<b>VI. Reflexiones finales</b> .....	<b>788</b>

## XII FINAL Y PRINCIPIO

### § 30

<b>A PROPÓSITO DEL REGENERACIONISMO: ACTUALIDAD DE MACÍAS PICAVEA</b> .....	<b>795</b>
<b>I. Introducción: a modo de justificación</b> .....	<b>795</b>
<b>II. La sociedad: el viejo regeneracionismo</b> .....	<b>797</b>
1. <i>Ricardo Macías Picavea como pretexto: una referencia biográfica</i> .....	798
2. <i>Sobre «El Problema Nacional»</i> .....	801
3. <i>¿Actualidad de Macías Picavea?</i> .....	805