

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

	<u>Página</u>
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
V. La concreta aplicación de la abstracta doctrina jurisprudencial sobre el decreto-ley: sentencias constitucionales estimatorias	243
VI. Algunas conclusiones y propuestas	246

III

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

§ 8

PERSONALIDAD JURÍDICA Y HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	251
---	-----

IV

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

§ 9

REFORMAS ESTATUTARIAS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES	271
I. Una mirada al pasado	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
II. Una ojeada al presente	281
III. Oteando el horizonte del futuro	287
IV. Una conclusión	300

§ 10

SOBRE EL ESTADO DEL «ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS»: UNA VISIÓN RETROSPECTIVA, UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA	303
--	-----

ÍNDICE GENERAL

	<i>Página</i>
I. Las comunidades autónomas en la encrucijada	303
II. Una visión retrospectiva: orígenes y evolución del Estado autonómico	304
III. Reflexiones prospectivas desde la constatación del enraizamiento del sistema y la necesidad de acuerdos para su evolución	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
IV. Final	320
§ 11	
REFLEXIONES SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	323
I. Introducción	323
II. Sobre la potestad legislativa de las comunidades autónomas y su ejercicio: los datos	324
III. Primeras conclusiones: se legisla mucho, hay notables diferencias entre comunidades y una relativamente escasa conflictividad directa	327
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	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
V. Bibliografía básica	343

§ 12

DE LAS CASUALIDADES DE LA VIDA Y EL DERECHO: EL ARTÍCULO 149.1.18ª DE LA CONSTITUCIÓN	345
--	------------

V

**ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
Y CONTRATACIÓN PÚBLICA**

§ 13

EL PROCEDIMIENTO COMO GARANTÍA: SOBRE LOS PRINCIPIOS Y LAS FORMAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	359
---	------------

§ 14

NULIDAD, ANULABILIDAD Y CONSERVACIÓN DE ACTOS	369
--	------------

§ 15

LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS: RIESGOS Y CONSECUENCIAS PATRIMONIALES	385
--	------------

I. Introducción	386
------------------------------	------------

II. La modificación de los contratos administrativos como prerrogativa de la Administración	387
--	------------

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>
---	------------

[...]

IV. Efectos patrimoniales de las modificaciones irregulares de los contratos	402
---	------------

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

	<u>Página</u>
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. A modo de conclusión	423

VI
SERVICIO PÚBLICO

§ 16

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

	<u>Página</u>
IX. Conclusión. Los restos del naufragio: la idea del fin como criterio básico	467
§ 17	
SOBRE EL NUEVO CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO EN EUROPA Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES FUTURAS	473
[...]	
III. El papel del Estado: acerca de los nuevos servicios públicos	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
IV. Final	493

VII RESPONSABILIDAD PÚBLICA

§ 18	
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA	497
[...]	
V. Bienes que pueden ser lesionados	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>Página</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
§ 19	
JUECES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: EL ART. 121 DE LA CONSTITUCIÓN	517
III. La evolución de la responsabilidad del poder judicial en España	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
§ 20	
FUNDAMENTO Y FUNCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS	531
I. Introducción: la encrucijada actual de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas	532
II. El sistema español de responsabilidad pública: referencias fundamentales. [...]	539
III. Reflexiones sobre el fundamento y la función de la responsabilidad patrimonial	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
IV. Un ejemplo particularmente significativo: la responsabilidad en el ámbito sanitario público	552
V. Reflexiones finales	557

VIII
CONTROL JURISDICCIONAL: LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

§ 21

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 1888		563
I. Orígenes y antecedentes de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1888		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
[...]		
II. Orígenes y antecedentes de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1888. El proyecto de Sagasta de 1886 como precedente inmediato		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
[...]		
IV. La evolución parlamentaria de la ley. La postura de Santamaría de Paredes y el proceso de vaciamiento del llamado sistema armónico		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

LAS TRANSFORMACIONES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA		591
I. Introducción: sobre las funciones de la justicia administrativa		591
II. Breve recorrido histórico		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
III. La vigente ley jurisdiccional de 1998 y sus modificaciones poste- riores	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
IV. Los retos del futuro: algunas sugerencias y propuestas para un debate necesario	612
V. Final	618

IX

CULTURA

§ 23

CULTURA Y DERECHO: PERSPECTIVA EUROPEA Y PERSPECTIVA ESPAÑOLA	623
I. Introducción	623
II. La Unión Europea y la cultura	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

SOBRE EL URBANISMO Y LA HISTORIA DEL DERECHO URBA- NÍSTICO	643
---	-----

	<i>Página</i>
I. Urbanismo y derecho: el fenómeno urbano como objeto de consideración jurídica	643
II. El Derecho urbanístico y la historia de la reciente normativa urbanística	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
III. Sobre el contenido y función del Derecho urbanístico: el Derecho urbanístico como el Derecho del plan	657
IV. Reflexiones finales	663
V. Orientación bibliográfica	665
§ 25	
CAMBIOS FRECUENTES, INSEGURIDAD CRECIENTE: LA SITUACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL	667
§ 26	
DEL SUELO NO URBANIZABLE AL SUELO RÚSTICO: EVOLUCIÓN DE LA RECIENTE NORMATIVA URBANÍSTICA	677
I. Introducción: la ocupación ilegal del suelo rústico y la historia de un artículo a contracorriente	677
II. Las relaciones campo-ciudad: una dialéctica tradicionalmente excluyente	681
III. El suelo no urbanizable en la legislación urbanística del Estado (1956-1992)	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
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	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
III. El sistema descentralizado de la Ley de Reforma Universitaria de 1983	774
IV. El sistema bifásico de habilitaciones y concursos de acceso de 2001	777
V. El sistema de acreditación y posteriores concursos de acceso de 2007	782
VI. Reflexiones finales	788

XII FINAL Y PRINCIPIO

§ 30

A PROPÓSITO DEL REGENERACIONISMO: ACTUALIDAD DE MACÍAS PICAVEA	795
I. Introducción: a modo de justificación	795
II. La sociedad: el viejo regeneracionismo	797
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