

TREINTA AÑOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL **(Una primera aproximación a los principales cambios producidos)¹**

Recuérdalo tú y recuérdalo a otros
(Luis Cernuda)

LUIS MARTÍN REBOLLO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. 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.- 3. La construcción del Estado de Derecho.- 4. La descentralización política.- 5. La integración europea y su incidencia en el Derecho interno.- 6. El modelo económico: del servicio público a la liberalización.- 7. La eclosión normativa.- 8. Las transformaciones del Derecho y el papel de las Facultades Universitarias.

1.- Introducción.

Este es un pequeño trabajo de recordatorios de hechos y cambios que son, todos o casi todos, bien sabidos. Pero, como ilustra la cita de Luis Cernuda que lo encabeza, importa reiterarlos, sintetizados, porque importa tenerlos bien presentes cuando surge otro tiempo. Porque si no, se corre el peligro de olvidar desde dónde venimos y cuál ha sido el camino recorrido. Un camino cuyos principales hitos conviene recordar continuamente y recordárselo a quienes, por razones de edad, no pudieron vivir en persona la enorme transformación sufrida por España y su Derecho Público en

¹ Trabajo redactado para el libro homenaje al Prof. Ariño Ortiz, con motivo de su jubilación académica.

los últimos treinta o treinta y cinco años, los que van desde la muerte de Franco, en 1975, o. mejor aún, desde la Constitución de 1978, hasta la actualidad. Un tiempo, por lo demás, en el que ha transcurrido la edad madura de quien es homenajeado en este libro jubilar.

Gaspar Ariño pertenece a lo que, con un cierto convencionalismo que sin embargo sirve para orientarse, podríamos denominar “la segunda generación” de la RAP (Revista de Administración Pública). En efecto, si la generación de la RAP por antonomasia es la conformada por los fundadores de la Revista, en particular, los que aparecen escribiendo en el número 1, de 1950 (Eduardo García de Enterría, Fernando Garrido Falla, Jesús González Pérez, José Luis Villar Palasí...) puede decirse que la segunda generación es la de los primeros discípulos de aquéllos; una generación que si tomamos como referencia la fecha de nacimiento del prof. Ariño (1936) como año central de los aproximadamente quince años en que se suelen asignar las generaciones, se movería en términos de edad en la década de los años treinta: nacidos en esa década del pasado siglo y, como mucho, los primeros años de la década siguiente². Una generación la mayoría de cuyos miembros acceden a la condición de catedráticos (o Agregados) en los primeros años setenta³.

² El orden de quienes nacieron en la década de los años treinta es: Alejandro Nieto (1930), José M^a Boquera (1930), Francisco González Navarro (1930), Sebastián Martín-Retortillo (1931), Rafael Entrena (1932), Juan Luis de la Vallina (1932), José Luis Meilán (1933), José Ramón Parada (1933), Luis Morell (1933), Lorenzo Martín-Retortillo (1936), Martín Bassols (1936), Gaspar Ariño (1936), Alfredo Gallego Anabitarte (1936), Mariano Baena (1937), Rafael Gómez-Ferrer (1937), Alfonso Pérez Moreno (1937), José Antonio Manzanedo (1938), Luis Cosculluela (1939) y Fernando Sainz Moreno (1939).

³ De la lista anterior, si exceptuamos a S. Martín-Retortillo, R. Entrena, A. Nieto, J.M^a Boquera, J.L. de la Vallina, L. Martín-Retortillo y J.L. Meilán, que fueron Catedráticos en la década de los años sesenta (en 1960 los dos primeros, en 1965 Nieto y Boquera y en 1967 los otros tres), todos los demás (excepto F. Sainz Moreno) accedieron a la Cátedra o Agregación entre 1972 y 1974. A ellos hay que añadir, aunque nacidos ya en la década de los años cuarenta, los nombres de Tomás Ramón Fernández, Enrique Rivero, Jesús Leguina y Juan A. Santamaría, que accedieron a la condición de Catedráticos o Agregados en esos mismos tres años. También lo fue en esas fechas Eduardo Roca, unos años más mayor (1929).

Los integrantes de esas primeras generaciones de juristas tuvieron, casi todos ellos, preocupaciones institucionales. Algunos incluso ocuparon cargos públicos en la etapa inmediatamente anterior o posterior a la Constitución (así, por ej., el propio G. Ariño fue diputado por Valencia en la IV legislatura, 1989-1993). Y todos, desde perspectivas ideológicas en ocasiones muy marcadas, ofrecieron visiones generales que, en distintos ámbitos materiales, trataban de asentar las bases de un futuro que se les antojaba inmediato, como efectivamente así fue.

En el caso de Ariño desde épocas muy tempranas se ocupó, precisamente, de las nuevas personificaciones públicas instrumentales, de la actividad contractual de la Administración y sus derivaciones, de la intervención del Estado en la economía y, en general, del Derecho económico y de cuestiones más concretas relacionadas con éste... Él y otros miembros de su generación adquirieron protagonismo intelectual con sus escritos, aunque – conviene también recordarlo – no ha habido, en su caso y en el de casi todos sus demás contemporáneos, un debate académico serio sobre las posiciones intelectuales –y, finalmente, políticas– de cada uno de ellos. Más allá de ciertos apriorismos ese debate ha brillado por su ausencia o se ha dado por supuesto. De ahí que las generaciones siguientes no hayan tenido un conocimiento exacto de esas posiciones de partida que podían prefigurar y, de hecho, han prefigurado el futuro. Y esa relativa ausencia de precedentes ha supuesto, creo yo, una similar ausencia de presupuestos generales desde los que enfocar, sin prejuicios, los nuevos temas, con la consecuencia de una doctrina posterior con frecuencia y salvo excepciones más bien plana, poco crítica y fundamentalmente descriptiva. Abundante, sí, porque a ello aboca el sistema de selección profesional, pero precisamente por ello, por esa abundancia, poco proclive a la reflexión y a la generación de ideas que es la función prioritaria del trabajo académico reposado.

No es mi propósito en este breve artículo analizar, aunque fuera de manera sucinta, la obra de Gaspar Ariño o su ubicación en el contexto doctrinal de la época en que accedió a la Cátedra, por más que se trate de un trabajo seguramente necesario y que en algún momento, con carácter mucho más general, habrá que hacer. Pretendo simplemente una aproximación recordatoria de cosas ya sabidas pero a veces olvidadas; una aproximación esquemática y fundamentalmente descriptiva, a las principales transformaciones sufridas por el Derecho Administrativo desde los momentos previos a la Constitución hasta la actualidad, como adelanto de un trabajo más detallado sobre esos mismos temas.

2. 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.

Cuando Gaspar Ariño accede a la Cátedra de Derecho Administrativo no había, obviamente, Constitución. El régimen político anterior, el franquismo, iniciaba su última etapa caracterizada por un intento, inevitablemente fallido, de perpetuarse. Pero una etapa en la que se iniciaron los contactos personales, los presupuestos económicos y las incipientes iniciativas políticas que darían su fruto unos años después con la aprobación del texto constitucional.

La Constitución había sido, en efecto, el trabajoso resultado de un complejo proceso articulado entre las incipientes fuerzas políticas surgidas a la luz pública tras la muerte del general Franco. Fue el principal logro de la llamada transición política de la dictadura a la democracia que comienza, en realidad, con las elecciones legislativas de junio de 1977, las primeras libres y democráticas desde hacía más de cuarenta años. Dichas elecciones alumbraron un Congreso entre cuyas primeras funciones estaba la de elaborar una Constitución. Las Cortes de 1977 no eran formalmente unas

Cortes constituyentes, pero todo el mundo asumía el sobreentendido de que la primera función de ese Parlamento era redactar una Constitución. Y así fue.

Se produjo el proceso de reforma haciendo buena una expresión del Presidente Suárez que hizo cierta fortuna. “De la Ley a la Ley, ése ha de ser el camino”, dijo. Y, como digo, así sucedió. Adolfo Suárez fue nombrado por el Rey Presidente del Gobierno en julio de 1976 y Apenas cinco meses después consiguió que las todavía Cortes franquistas aprobaran la Ley "para la Reforma Política" que, sometida a referéndum el 15 de diciembre de 1976, obtuvo el 94,4 % de votos afirmativos con una participación del 77,4 % del censo. Dicha Ley contemplaba la constitución de unas Cortes integradas por dos Cámaras: un Congreso de 350 Diputados y un Senado de 207 Senadores electivos. La circunscripción electoral era la provincia y se preveía que la elección de diputados y senadores se llevara a cabo mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En el Congreso conforme a un sistema de representación proporcional y en el Senado según un sistema mayoritario. Un modelo que ratificó después la Constitución. No obstante, se otorgaba al Rey la potestad de designar directamente 41 senadores, de modo que el Senado estaría finalmente compuesto por 248 miembros.

Aprobada la Ley y legalizados los partidos políticos, las elecciones generales se celebraron el 15 de junio de 1977. La opción más votada fue la UCD (Unión de Centro Democrático), un conglomerado de partidos liderado por el Presidente Suárez que obtuvo 165 diputados y el 34,7 % de los votos. El Partido Socialista (PSOE), logró 118 diputados y el 29,2 % de los votos, lo que le colocaba como la primera fuerza de la oposición. Después, ya más lejos, quedaron el Partido Comunista de España (PCE), con 20 diputados y el 9,2 % de los votos y Alianza Popular (AP), con 16 diputados y el 8,2 % de los votos. Y con una representación menor varios partidos nacionalistas y otros (como el Partido Socialista Popular, liderado por el prof. Tierno Galván, que obtuvo 6

diputados).

Nada más constituirse el Congreso se creó una Comisión Constitucional que a primeros de agosto de 1977 designó una Ponencia de siete miembros que fue la que redactó el Anteproyecto de Constitución. La ponencia se reunió a lo largo de una treintena de sesiones durante los siguientes cuatro meses. Y en un admirable ejercicio de ponderación, equilibrio y acuerdos básicos logró redactar un texto, que fue discutido, reformado y mejorado a lo largo de 1978, primero en el Congreso y luego en el Senado. Ambas Cámaras aprobaron finalmente el texto resultante en una votación global, simultánea y separada, el 31 de octubre de 1978. 325 diputados de los 345 presentes dieron su voto afirmativo (frente a sólo 6 votos negativos). En el Senado, 226 senadores de los 239 presentes votaron afirmativamente (frente a 5 votos negativos). Aprobado así el texto constitucional, se sometió a referéndum el 6 de diciembre de 1978 obteniendo el voto afirmativo del 87,8 % de los votantes (15.706.078) frente al 7,8 % de votos negativos (1.400.505) y un 3,5 % de votos en blanco (632.902) con una participación del 67,1 % del censo electoral. Tras ese importantísimo soporte popular, la Constitución fue sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978 en un acto solemne que reunió en sesión conjunta al Congreso y al Senado. Y su texto se publicó el 29 de diciembre, entrando inmediatamente en vigor, al tiempo que se disolvían las Cortes y se convocaban nuevas elecciones para la Primera legislatura postconstitucional que habría de empezar en la primavera de 1979.

Si ahora, treinta y dos años después de estos hechos, los he rememorado aquí es porque son el punto de partida y el fundamento y base de todo el Derecho Público posterior. Y, además, porque, sin perjuicio de la necesaria adaptación y de la quizá necesaria modificación constitucional en algún punto concreto, conviene recordar la gestación de un texto en el que presidió la pluralidad, los acuerdos básicos, las cesiones mutuas para lograr eso que se ha llamado, con razón, la Constitución del

consenso, esto es, una Constitución de todos en la que todos se sientan globalmente identificados, aunque no todos se hallen satisfechos en todo y del todo. El pluralismo es, así, junto con la libertad, la justicia y la igualdad, un valor superior del Estado social y de Derecho en que España se constituye mediante la Constitución (art. 1.1). Una Constitución que en un precepto central posterior –el art. 10– añade que “el respeto a la ley y a los derechos de los demás” es el fundamento del orden político y de la paz social.

Y, ¿qué supone, en lo esencial, la Constitución?, ¿qué rasgos hay que destacar para verificar los cambios?, ¿qué hilo conductor utilizar ahora?.

A mi juicio, de la Constitución se deduce un modelo jurídico-político que cabe plasmar en unos pocos adjetivos que van a ser, en efecto, el hilo conductor de las siguientes páginas. España es, desde aquel momento fundacional, un *Estado social y democrático de Derecho*, que adopta como forma de Estado la *monarquía parlamentaria* en la que, en efecto, el Parlamento es el centro del sistema político. Un Estado, además, *políticamente descentralizado* y con *vocación europea*, que asume y practica, decididamente, una *economía abierta y de mercado*.

Estado de Derecho, monarquía parlamentaria, descentralización política, proyección europea y economía de mercado, son, quizá, los elementos clave que singularizan el modelo institucional plasmado en la Constitución. Es sobre la base de esos aspectos, siguiendo el hilo de esos calificativos, desde donde cabe llevar a cabo ahora una cierta comparación. Dejando de la lado la monarquía como forma de Estado, que a nuestros efectos no necesita mayor comentario, me limitaré en lo que sigue a destacar algunas de las transformaciones que se han producido en torno a las demás características que he utilizado, empezando por la primera de ellas.

3. La construcción del Estado de Derecho.

España es, como digo, según dispone el art. 1.1 de la Constitución, un *Estado social y democrático de Derecho*. El concepto de Estado de Derecho, equivalente a la noción anglosajona del *rule of law*, es una expresión que condensa la misma idea de democracia y convencionalmente presupone cuatro notas básicas: *a) el principio de legalidad*, lo que se ha denominado gráficamente el *imperio de la Ley*, entendida ésta como la norma que emana de un Parlamento libremente elegido y conforme a un sistema de voto universal, libre, igual, directo y secreto; *b) el principio de separación de poderes*, de manera que cada uno de ellos tenga su propio ámbito de actuación; *c) la garantía procesal de los derechos fundamentales*, esto es, un Estado en cuya Constitución se proclama una lista homologable a la de otros países de derechos fundamentales, pero en el que esos derechos puedan ser hechos valer mediante instrumentos procesales y órganos jurisdiccionales independientes; y *d)*, finalmente, un Estado donde el control de la actividad administrativa sea posible mediante técnicas jurisdiccionales, como quiere también expresamente el art. 106.1 de nuestra Constitución.

Pues bien, puede decirse que los elementos fundamentales del Estado de Derecho quedaron fijados en lo esencial en los años inmediatos a la aprobación de la Constitución. Esta tenía y tiene vocación de aplicabilidad directa en muchos de los aspectos citados (garantizaba tanto el principio de legalidad como la separación de poderes, la protección de los derechos fundamentales y el control de la Administración) pero a veces era necesario el desarrollo normativo de algunas de esas previsiones. Ese desarrollo se afrontó, como digo, casi de inmediato y se completó en poco tiempo.

El *principio de legalidad* apela, a la postre, al Parlamento y éste, además de por las normas de directa aplicación de la Constitución (arts. 66 a 80), se regula por su propio Reglamento y por las previsiones de la Ley electoral. El Reglamento provisional

del Congreso se aprobó muy pronto, nada más constituirse las nuevas Cortes, pero no así la Ley electoral que tardaría aún algunos años, de modo que hasta 1985 las elecciones y sus aspectos colaterales siguieron regulados hasta entonces por la normativa provisional de 1977, el R. Decreto-Ley 20/1977.

La *separación de poderes* implica igualmente la existencia de normas de desarrollo institucional de cada uno de ellos. Por lo que hace al Poder central, esto es, prescindiendo de los poderes autonómicos, el Poder Legislativo, como digo, se empezó rigiendo por un Reglamento provisional sustituido pronto por los Reglamentos del Congreso y del Senado, de 1982. En cuanto al Gobierno, en los primeros años postconstitucionales no existía una normativa específica del Gobierno (como sucede ahora con la Ley 50/1997, de 27 noviembre) sino que aquél estaba regulado conjuntamente con la Administración del Estado en la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957, que cuarenta años después de su aprobación fue finalmente derogada y sustituida por la citada Ley 50/1997 del Gobierno y por la Ley 6/1997, de 14 abril, de organización y funcionamiento de Administración General del Estado.

El Poder Judicial no tenía una Ley de organización específica y completa posterior a la Constitución puesto que la Ley orgánica del Poder Judicial, de 1985, tardaría aún en aprobarse, por lo que, en teoría, seguía vigente la vieja Ley provisional (?) del Poder Judicial, de 1870, aunque el Consejo General del Poder Judicial, previsto en el art. 122.2 CE, sí había sido objeto de un primer desarrollo en 1980.

Así, pues, limitándome a las normas básicas del edificio del Estado de Derecho (y prescindiendo de posteriores modificaciones), el cuadro comparativo resultante entre 1977 y 2010, considerando los diferentes períodos políticos, es el siguiente:

	ETAPA PRECONSTITUCIONAL	1978-1982 (UCD)	1982-1996 (PSOE)	1996-2004 (PP)	2004-2010 (PSOE)
PODER LEGISLATIVO (CONGRESO Y SENADO)	-RD-Ley, 20/1977, 18-3, de Régimen Electoral. - Reglamenteo del Congreso de 13- 10-1977	-Reglamento del Congreso (de 10- 2-1982) y del Senado (de 26-5- 1982).	-LO 5/1985, de 19-6, de Régimen electoral general.		
PODER EJECUTIVO (GOBIERNO Y ADMINISTRA- CIÓN)	- Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26-7- 1957.	- Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado,	- Ley 7/1985, de 2- 4, R. Bases del Régimen Local.	- Ley 50/1997, de 27-11, del Gobierno. - Ley 6/1997, de 14-4, de Organización y Funcionamiento de la AGE.	
PODER JUDICIAL	- Ley (provisional) de organización del Poder Judicial, de 15-9-1870.	- Ley orgánica 1/1980, de 10-1, del Consejo General del Poder Judicial	- Ley orgánica 6/1985, de 1-7, del Poder Judicial (modificada luego varias veces)		

El *control de la Administración* apela a instrumentos procesales detallados. Las previsiones de los arts. 103.1 y, sobre todo, 106.1 CE precisaban una Ley de desarrollo: la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Una Ley que no se aprobó hasta veinte años después de la Constitución, en 1998 (Ley 29/1998, de 13 de julio). Así, pues, hasta 1998 siguió vigente la Ley jurisdiccional anterior, esto es, la Ley de 26 de diciembre de 1956, entre cuyas modificaciones cabe singularizar la llevada a cabo por Ley 10/1992, de 30 abril para incorporar el hasta entonces inexistente recurso de casación; Ley que, interpretada por el TS y el TC para adecuarla a la Constitución en algunos aspectos concretos o aceptando la derogación implícita de algunas otras cuestiones de detalle (legitimación para recurrir, ejecución de Sentencias...) se mostró, en general, como una Ley flexible y suficiente para contener y posibilitar, con eficacia y solvencia, el principio de control. A esa Ley se unió la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, que reguló un procedimiento judicial, alternativo al común, para recurrir

los actos administrativos que afectaran a los derechos fundamentales y que, hasta su derogación por la vigente Ley 29/1998, ha sido la norma que regulaba el “procedimiento preferente y sumario” al que apela y remite el art. 53.2 CE.

Finalmente, muchos de los *derechos fundamentales* básicos, los previstos en los arts. 14 a 29 CE, sin perjuicio de la aplicabilidad directa de esos preceptos, debían ser desarrollados en lo concreto por medio de Leyes orgánicas que, en todo caso, habían de respetar su contenido esencial. La mayor parte de esas Leyes se aprobaron en la década de los años ochenta del pasado siglo, pero todavía en los años noventa se siguieron aprobando, o modificando, normas reguladoras de los derechos fundamentales. Se puede, pues, sin mayores comentarios, esquematizar las normas vigentes en el período considerado, limitando la referencia a los derechos susceptibles de amparo que, salvo el art. 14, son también los que precisan para su desarrollo una Ley orgánica (art. 81 CE), esto es, los arts. 15 a 29, más el ya citado art. 14 con el que se abre el Capítulo II. Se añade también ahora la referencia al art. 13 (derechos de los extranjeros). Algunas de estas Leyes han sido objeto de modificaciones posteriores. Ahora sólo se menciona la Ley principal y, como mucho, las que han supuesto una modificación importante y significativa. Se indican en cursiva las normas derogadas.

	1978-1982 (UCD)	1982-1996 (PSOE)	1996-2004 (PP)	2004- (PSOE)
Art. 13 (extranjeros)		- <i>LO 7/1985, de 1-7, de derechos y libertades de los extranjeros en España (STC 115/1987, 7-7 afectó a tres artículos).</i> - Ley 4/1985, de 21-3, de extradición pasiva.	- LO 4/2000, de 11-1 de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y LO 8/2000, de 22-12, de modificación sustancial. Luego, LLOO 11 y 14/2003, de 29-9 y 20-11.	- LO 2/2009, de 11-12 (de modificación sustancial de la LO 4/2000, como consecuencia, entre otras cosas, de la STC 236/2007, de 7-11.

		- Ley 5/1984, de 16-3, del derecho de asilo.		- Ley 12/2009, 30-10, derecho de asilo y protección subsidiaria.
Art. 14 (igualdad)				- LO 3/2007, de 22-3, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.
Art. 15 (vida)		- LO 9/1985, de 5-7, de despenalización del aborto (y STC 53/1985, de 11-4) - LO 11/1995, de 27-11, abolición pena de muerte en tiempos de guerra.		- LO 2/2010, de 3-3, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.
Art. 16 (libertad religiosa)	- LO 7/1980, de 5-7, Libertad religiosa. - Acuerdos con la Santa Sede de 3-1-1979.	- LL.OO. 24, 25 y 26/1992, de 10-11, Acuerdos de cooperación con Entidades Evangélicas, Comunidades israelíitas y Comunidades islámicas.		
Art. 17 (libertad personal)	- Ley de Enjuiciamiento Criminal	- Ley 6/1984 de 24-5, de "habeas corpus".		
Art. 18 (honor, intimidad e imagen)	- LO 1/1982, de 5 mayo, protección civil al honor, intimidad y propia imagen.	- LO 5/1992, de 29-10, de tratamiento automatizado de datos de carácter personal.	- LO 4/1997, de 4-8, de videovigilancia.	- LO 15/1999, de 13 diciembre, de protección de datos carácter personal.
Art. 19 (libertad de circulación)				
Art. 20 (libertad de expresión)		- Ley 2/1984, de 26-1, del derecho de rectificación.	- LO 2/1997, de 19-6, de la cláusula de conciencia.	
Art. 21 (derecho de reunión y manifestación)	-Ley 17/1976, de 29-5, reguladora del derecho de reunión (preconstitucional)	- LO 9/1983, de 15-7, del derecho de reunión.		
Art. 22 (derecho de asociación)	- Ley 191/1964, de 24 diciembre, del régimen de asociaciones.		- LO 1/2002, de 22-3, del derecho de asociación.	
Art. 23 (participación y acceso a cargos públicos)	- RD-Ley 20/1977, de 18-3, de Régimen electoral	- LO 5/1985, de 1919-6, del Régimen electoral general.		
Art. 24 (tutela judicial)			- Para el Derecho Administrativo, Ley 29/1998, de-13-7, de la jurisdicción contencioso-administrativa	

			(deroga la LJ de 27-12-1956)	
Art. 25 (principio de legalidad sancionadora)		- Código Penal, y art. 127 Ley 30/1992, 26-11.		
Art. 26 (Prohibición Tribunal Honor)				
Art. 27 (Educación)	- LO 5/1980, 19 junio, del Estatuto de Centros Escolares.	-LO 8/1985, de 3-7, del derecho a la educación. - LO 1/1990, 3-10, de Ordenación General del Sistema Educativo - LO 9/1995, de 20-11, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros docentes no universitarios. - LO 11/1983, de 25-8, de Reforma Universitaria..	- LO 10/2002, de 23-12, de Calidad de la Educación. - LO 5/2002, 19-7, de Cualificación y Formación Profesional -LO 6/2001, de 21 diciembre, de Universidades.	- LO 2/2006, de 3 mayo, de Educación. - LO 4/2007, 12-4, de reforma de la LO 6/2001
Art. 28 (Libertad sindical y huelga)	- Ley 19/1977, de 4 abril, de asociación sindical	- LO 11/1985, de 2-8, de Libertad sindical.		
Art. 29 (derecho de petición)			- LO 4/2001, de 12-11, del derecho de petición (deroga Ley de 22-12-1960).	

En las distintas columnas del cuadro se reflejan, como digo, las principales Leyes de desarrollo de los derechos fundamentales en cada período o etapa política, prescindiendo, no obstante, de las que solamente modificaron aspectos parciales o secundarios. Y es que, aunque los preceptos de la Constitución tenían y tienen vocación de aplicabilidad directa, su desarrollo detallado requería en muchos casos una Ley posterior. Gran parte de esas leyes se fueron aprobando en la década siguiente a la Constitución. Algunas fueron sustituidas por otras sobre el mismo objeto y muchas modificadas en aspectos parciales. Pero si se observa bien el cuadro se verá que, en términos generales, ha habido bastantes coincidencias en la medida en que muchas de estas Leyes no han sido modificadas cuando ha cambiado el signo político del

Gobierno y a pesar de que en varias ocasiones esos Gobiernos han tenido el soporte parlamentario de una mayoría absoluta que les permitía incluso modificar Leyes orgánicas. Esa parcial coincidencia tiene, sin embargo, dos excepciones notables que hacen referencia al desarrollo de los arts. 13 y 27, esto es, los derechos de los extranjeros –lo que incluye la política de inmigración– y la regulación de la educación, una cuestión absolutamente esencial sobre la que ya se manifestaron desacuerdos de fondo en el debate constituyente. Dos aspectos, pues, centrales y dos ámbitos de desencuentro que resultan sumamente significativos.

En todo caso y por lo que ahora importa hay que destacar que la comprensión del sistema de derechos no es posible sin considerar, como he dicho, la aplicabilidad directa de la Constitución, pero también la primera doctrina del Tribunal Constitucional que, en vía de amparo, precisó conceptos, impuso o matizó interpretaciones de las leyes existentes y llevó a cabo una tarea que conviene recordar porque en este punto fue absolutamente decisiva. En los años siguientes, y teniendo en cuenta esa doctrina, diversas Leyes fueron desarrollando y completando los preceptos constitucionales mencionados con matices y diferencias que son más patentes, como ya he dicho, en los dos aspectos antes mencionados.

Por lo que se refiere al concepto de Estado social, éste apunta a las políticas sociales a las que se refieren, como principios y criterios finalistas, los arts. 39 a 52 de la Constitución, muchos de los cuales sirven de soporte y fundamento a numerosas leyes sectoriales que no es ahora el momento de mencionar aquí, aunque sí importa destacar que esos criterios constitucionales no son criterios cerrados sino, como se acaba de decir, orientaciones finalistas que, a la postre, dependen de dos factores esenciales: lo que se quiere y lo que se puede. Es decir, criterios finalistas cuya concreción legislativa depende de lo que se quiere (esto es, de las orientaciones ideológicas de las mayorías gobernantes de cada momento) y de lo que se puede (o sea, de los condicionantes

económicos y presupuestarios). Depende de ambas cosas, aunque con el límite, según se indica, de la orientación genérica que no cabe desconocer pero sí matizar en su extensión y alcance.

4. La descentralización política.

España es, desde 1978, un Estado fuertemente *descentralizado*. Descentralización política –y no sólo administrativa– en la medida en que los entes autonómicos poseen capacidad de dictar leyes que, en principio, no están supeditadas, ni condicionadas por la normativa estatal sino únicamente vinculadas a la Constitución y al Estatuto de cada Comunidad.

En 1978 España era un país centralista. Fue la Constitución la que optó decididamente por la descentralización. Una descentralización que se llevó a cabo aceleradamente, en muy poco tiempo, hasta el punto de convertir a España, treinta años después, en uno de los Estados más descentralizados de Europa.

La plasmación básica de esa descentralización está en el Título VIII de la Constitución. Se trata de un Título, relativamente abierto, fruto de una opción deliberada de los constituyentes a partir de presupuestos que se consideraban implícitos a la propia democracia. Por los escasos debates parlamentarios públicos que el tema suscitó y por la comúnmente aceptada idea de la necesidad de la descentralización, puede decirse que el resultado no fue fruto de ningún racionalismo o previsión apriorística sino que tuvo mucho de improvisación (como, por lo demás, buena parte de las opciones del período de la transición) a partir, sobre todo, del valor central del consenso que presidió los momentos fundacionales de la nueva democracia y de un conjunto de sobreentendidos y expresiones deliberadamente ambiguas que a lo largo de los años siguientes propiciaron diversas y aun contradictorias "lecturas" posteriores.

Adoptada la opción genérica, el hecho cierto es que la

Constitución ni estableció el mapa autonómico, ni impuso un listado de competencias obligadas de las Comunidades Autónomas, ni prefiguró su organización. Fijó sólo un marco dentro del cual cada Estatuto establecería su estructura organizativa y su propio ámbito competencial. Es lo que se ha denominado el *principio dispositivo*, en virtud del cual habrían de ser los Estatutos de las futuras Comunidades Autónomas los que establecieran tanto su organización como sus competencias, siempre dentro del respeto al citado marco constitucional. Un marco que no es un modelo final completo y cerrado sino más bien un cuadro de posibilidades cuya concreción se ha ido produciendo con posterioridad. En esa concreción, desde el plano jurídico, es donde de forma más clara ha destacado la labor del Tribunal Constitucional, sobre todo en los primeros años de su andadura efectiva. Una labor que, en resumidas cuentas, consistió en dotar de cierta coherencia a los escasos preceptos del Título VIII de la Constitución.

Así, pues, aprobada la Constitución se puso en marcha el proceso. Y la primera cuestión a abordar sería la del acceso a la autonomía, para lo que la Constitución, como es sabido, preveía varias vías, a las que se anudaban después, siquiera fuera transitoriamente, dos niveles competenciales. Pues bien, entre 1979 y 1983 se aprobaron todos los Estatutos de Autonomía. Primero los del País Vasco, Cataluña y Galicia (Leyes orgánicas 3 y 4/1979, de 18 de diciembre, y 1/1981, de 6 de abril, respectivamente). También el de Andalucía (LO 6/1981), tras un rocambolesco episodio, mediante la vía del art. 151; una vía que exigía un referéndum en el que, sorprendentemente, el Gobierno de entonces (UCD), patrocinaba el “no”, a pesar de lo cual el Estatuto finalmente se aprobó, lo que produjo una crisis política que estuvo en la base de la crisis posterior de la UCD y que concluyó con su desaparición.

Por esas fechas se aprobó también, para Navarra, y sobre la base de la Disp. Adic. 1ª CE, la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. Y los Estatutos de las 12 Comunidades Autónomas que accedieron a la

autonomía por la vía ordinaria del art. 143: Asturias (LO 7/1981), Cantabria (LO 8/1981), La Rioja (LO 3/1982), Murcia (LO 4/1982), Comunidad Valenciana (LO 5/1982), Aragón (LO 8/1982), Castilla-La Mancha (LO 9/1982), Canarias (LO 10/1982), Extremadura (LO 1/1983), Baleares (LO 2/1983), Madrid (LO 3/1983) y Castilla y León (LO 4/1983).

Así, pues, de las 17 Comunidades Autónomas, 7 podía decirse que accedían desde el principio el nivel máximo de autonomía (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra y, de algún modo también, Canarias y la Comunidad Valenciana que, aun habiendo accedido por la vía del art. 143 CE, habían visto ampliadas sus competencias mediante dos Leyes orgánicas de las previstas en el art. 150.2 CE (Leyes orgánicas 11 y 12/1982).

Este resultado, menos de cinco años después de aprobada la Constitución, fue posible por un importante Pacto político al que llegaron, en julio de 1981, el Gobierno, el partido que lo sustentaba (la UCD) y el entonces principal partido de la oposición (el PSOE). En ese pacto se acordó la generalización del sistema autonómico y, en consecuencia, se fijó el mapa, así como las especificaciones que habrían de contener todos los Estatutos que se elaboraran allí donde esas dos fuerzas políticas fueran determinantes para ello: esto es, se acordó el nivel de la autonomía, las listas de competencias, el régimen del traspaso del personal y los servicios concretos, la financiación, etc., buscando así una cierta homogeneidad entre todas las Comunidades Autónomas; homogeneidad que, sin pacto previo, no cabía imponer por vías legislativas porque la Constitución partía del llamado principio dispositivo, de la libertad de opción, de manera que cualquier limitación legal convertiría a esa Ley directamente en una ley inconstitucional. Así, pues, en virtud de esos Pactos y de sus contenidos se tramitaron los Estatutos de la mayoría de las Comunidades Autónomas, aunque para Canarias y la Comunidad Valenciana, como ya se ha dicho, se hizo uso de la previsión del art. 150.2 CE, lo que vino a traducirse en una sustancial igualdad

competencial, bien que extraestatutaria, con las Comunidades Autónomas de primer grado.

A partir de la aprobación de los Estatutos más atrás mencionados el sistema de descentralización política pergeñado en la Constitución comenzó su andadura. Se constituyeron las instituciones de autogobierno, las Comunidades constituidas recibieron los trasposos de funciones y servicios que hasta ese momento eran responsabilidad del Estado, los Parlamentos comenzaron a legislar, los Gobiernos y las incipientes Administraciones autonómicas empezaron a gestionar las competencias asumidas....

Pero habrían de pasar aún muchos años para que el edificio se completara. Para que se reformaran los Estatutos de todas las Comunidades de acceso por la vía del art. 143, para que se celebraran los diversos procesos electorales, se aprobaran leyes y las Administraciones Autonómicas asumieran, como asumen hoy, el bloque mayoritario de las competencias públicas que afectan a los ciudadanos.

Tuvieron que pasar más de diez años, digo, para que el edificio se completara y se reformaran de nuevo los Estatutos de las Comunidades Autónomas de segundo grado. En efecto, en febrero de 1992 se llegó a un acuerdo: los segundos pactos autonómicos, esta vez entre el Gobierno y el partido que lo sustentaba (ahora el PSOE) y el principal partido de la oposición (el PP). En dichos Pactos se decidió una ampliación competencial en dos fases: *primero*, una Ley de transferencias de las previstas en el art. 150.2 CE (la LO 9/1992) y, *después*, ya en 1994, la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de segundo grado. El objetivo global era ampliar el nivel competencial de esas Comunidades y, al mismo tiempo, resolver algunas otras cuestiones pendientes. El resultado fue una *notable elevación* del techo competencial de las Comunidades Autónomas de segundo grado que de esta forma se acercaron mucho al nivel competencial de las

Comunidades de primer grado. Se abrió así un nuevo panorama. Se reformó por dos veces (1997 y 2001) el sistema de financiación autonómico del que depende la efectividad de las competencias asumidas. Y, entre 1996 y 2001, se volvieron a modificar los Estatutos de doce Comunidades Autónomas: Asturias, Cantabria, La Rioja Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León. En todos estos casos (salvo en el de Navarra) las reformas supusieron una nueva ampliación competencial (destacando la gestión de la sanidad) al tiempo que se abordaron otras cuestiones pendientes (disolución anticipada de los Parlamentos, nuevas instituciones, cuestiones simbólicas...).

Llegamos así a la actualidad. Una actualidad en la que puede decirse, sin error, que se ha producido, con escasas excepciones, una sustancial igualdad competencial entre Comunidades Autónomas, lo que no necesariamente significa igualdad en el plano político y de influencia. Se han generado políticas diferenciadas, han cambiado varias veces las élites autonómicas y se han abierto nuevas perspectivas de desarrollo. En ese contexto se han generado también nuevos debates sobre el "modelo de Estado"; un modelo relativamente abierto, que pivota sobre una cierta indefinición y que, quizá por ello mismo, obliga a tener presente un criterio al que se ha referido en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional: el criterio de la lealtad institucional, el criterio de la colaboración que debe ser exigible, desde luego, tanto al Poder Central como a los Poderes autonómicos. Y, finalmente, el criterio de la coordinación, un criterio que, como afirma el Tribunal Constitucional, permite "articular las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones". Este es quizá el aspecto fundamental y, al mismo tiempo, la carencia institucional más destacada. Porque la colaboración y la coordinación, faltas de un apoyo institucional, acaba dependiendo del talante personal o, más aún, la visión institucional acaba siendo desplazada por la perspectiva partidista.

En ese contexto un tanto contradictorio, en el que el modelo ha manifestado toda su potencialidad descentralizadora pero no todas las exigencias unificadoras que un modelo así precisa, se ha abierto también de nuevo el debate sobre las reformas estatutarias. En efecto, tras un primer y fracasado intento en el País Vasco, se puso en marcha el complejo proceso de reforma del Estatuto de Cataluña. Una reforma de entidad que fue aprobada por el Parlamento de Cataluña en 2005 y, como es sabido, profundamente cambiada a su paso por el Congreso de los Diputados antes de ser aprobada definitivamente, sometida a referéndum en junio de 2006 y publicada como LO 6/2006, de 19 de julio, objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, el más importante de los cuales ha sido finalmente resuelto en la STC 31/2010, de 28 junio. En el mismo año 2006 se aprobó la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana por Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril (objeto de la importante y hoy un poco olvidada STC 247/2007, de 12 diciembre). A lo largo de 2007 se han aprobado los nuevos Estatutos de Illes Balears (LO 1/2007), Andalucía (LO 2/2007), Aragón (LO 5/2007) y Castilla y León (LO 14/2007). Y otras Comunidades Autónomas han pretendido o pretenden continuar en la misma línea.

No es posible ahora detenerse para referir, en detalle, el contenido de estas reformas que suponen, en muchos casos, ciertamente, un salto cualitativo, aunque ese salto, por grande que se pretenda, no puede superar nunca el listón que impone la Constitución, que es lo que a la postre ha venido a decir el Tribunal Constitucional: que son los Estatutos los que deben ser analizados a la luz de la Constitución y no al revés. Así, la STC 31/2010 dirá que los Estatutos “son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada” (FJ 3), para concluir más adelante (FJ 8) declarando: “que los Estatutos de Autonomía, como cualesquiera otras normas del Ordenamiento español, tienen su fundamento jurídico en la Constitución Española es cuestión tan elemental y de principio que no admite discusión”.

No es posible, digo, detenerse en el contenido de los nuevos Estatutos. Baste decir, simplificando mucho, que las cuestiones que tratan de abordar se refieren a *los temas identitarios*, la enumeración de una serie de *derechos* ciudadanos vinculados a las competencias asumidas, *la ampliación competencial* por el expediente de desagregar detalladamente los contenidos de muchas de las ya existentes, rellenando con criterios minuciosos las “materias” genéricas precedentes o cambiando la calificación con la que se asumen (exclusivas en vez de compartidas, aunque ese cambio nominativo no vincula al TC en caso de conflicto posterior), *la pretensión de condicionar futuras reformas de Leyes estatales*, y *previsiones sobre el modelo de financiación* (supeditadas también a reformas normativas estatales).

Estas previsiones y otras en las que no cabe ahora insistir han sido objeto de análisis en la STC 31/2010, antes citada, sobre el nuevo Estatuto de Cataluña; una Sentencia políticamente importante, aunque en el plano de las novedades jurisprudenciales puede decirse que no supone grandes cambios. No comporta, en efecto, una doctrina sustancialmente –y conviene resaltar el adverbio– diferente de la que venía aplicando el TC con anterioridad en ámbitos como el de las competencias, las instituciones, la bilateralidad, la financiación o, en general, el papel que la Constitución atribuye a las instituciones centrales del Estado. Pero, al mismo tiempo y sin contradicción con ello, plantea importantes cuestiones sobre el papel de la jurisprudencia constitucional y, desde un punto de vista más directamente político, abre un debate que no es posible ni siquiera ahora esbozar.

Una parte del contenido de esta larga Sentencia de carácter fundamentalmente interpretativo es tributaria de la anterior STC 247/2007 donde el TC reitera los principios estructurales de la descentralización, se pronuncia sobre la posición de los Estatutos en el sistema de fuentes y el contenido lícito de éstos, aborda la cuestión de la delimitación competencial y precisa en qué medida

cabe hablar de derechos de los ciudadanos en los Estatutos. Parte de estas cuestiones quedaban, pues, perjudicadas en esta Sentencia que la del Estatuto de Cataluña se limita a reiterar en términos más claros.

Las declaraciones de inconstitucionalidad afectan apenas a 14 preceptos. Las declaraciones interpretativas explícitas inciden en otra veintena de artículos. Pero, más allá de esos datos formales, importa más la doctrina general que se desprende del conjunto de la Sentencia que salva, sí, la literalidad de gran parte del Estatuto pero en un contexto interpretativo que no supone cambios significativos en cuanto a la jurisprudencia fundamental anterior, en cuanto a los aspectos arquitecturales del sistema que se mantienen, sin perjuicio de procurar, en virtud del principio de deferencia al legislador, una interpretación más o menos forzada, según los casos, que facilite el encaje de algunos aspectos polémicos del Estatuto en el marco constitucional. Al menos desde la perspectiva genérica del texto y sin perjuicio de la eventual revisión posterior de la legislación de desarrollo.

Los nuevos Estatutos y la Sentencia de 28 de junio de 2010 abren un nuevo panorama que puede que culmine en una reforma constitucional. No lo sabemos. Por el momento, baste recordar, para concluir, que con todas sus posibles insuficiencias y eventuales disfunciones la descentralización es *un dato ya enraizado política, social y jurídicamente; que se ha producido una sustancial identidad y equiparación competencial entre todas las Comunidades Autónomas y que el grado de descentralización es realmente muy amplio*. Ha sido un cambio espectacular. En muy pocos años hemos pasado de un Estado fuertemente centralizado a uno de los más descentralizados de Europa. Las Comunidades Autónomas gestionan casi la mitad del gasto público y sus empleados duplican ampliamente a los de la Administración del Estado. En el año 2009 los funcionarios estatales eran 583.447 (en torno al 22 % del total) en tanto los del conjunto de las Comunidades superaban ampliamente el millón (1.345.587, el 51

%), sin incluir a los de las Universidades, vinculadas también al ámbito autonómico (102.894) y los funcionarios locales. Se plasma así en el plano del personal y en el del gasto el contenido real de la autonomía, el peso competencial que han adquirido las Comunidades Autónomas, que se nota, básicamente, en las dos grandes áreas que más afectan al ciudadano: sanidad y educación, a las que se adscriben casi un millón de empleados.

Ese resultado desde la óptica de lo que supone la cercanía y la posibilidad de que los ciudadanos elijan a sus representantes de entre una gama de ofertas y programas diferenciados debe juzgarse como satisfactorio, sin perjuicio de algunas disfunciones, seguramente inevitables. Entre ellas, la necesidad, reiteradamente recordada por el TC, de la cooperación, la colaboración y, sobre todo, la coordinación. Se trata seguramente del problema básico de la gobernación de un Estado compuesto en el que las "partes" no son partes aisladas del todo, sino que *configuran* el conjunto. Y eso debe tener proyección institucional y traducción formal.

¿Qué importa retener de todo ello para el Derecho Administrativo?. La respuesta es evidente. Se trata de una transformación del Estado de la máxima trascendencia. De un Estado centralista se ha pasado a otro descentralizado, lo que supone poder legislativo autonómico, diseño de políticas propias en los más variados temas, capacidad de gestión de múltiples servicios, una nueva organización con una estructura propia y peculiar, nuevos funcionarios, más medios y una nueva planta judicial para controlar los actos y reglamentos de las nuevas organizaciones... Y eso se traslada al mundo del Derecho que, en muy buena medida, se ha "autonomizado" sin perjuicio de la incidencia creciente del Derecho de la Unión Europea y de los títulos competenciales que el Estado mantiene; en particular, los derivados del nunca suficientemente ponderado art. 149.1.18^a CE, que garantiza la unidad del sistema en los aspectos esenciales del Derecho Administrativo.

5. La integración europea y su incidencia en el Derecho interno.

España es también, conforme prevé la propia Constitución, un Estado *con vocación europea*, pretensión que se consolida y hace realidad en 1986 con el ingreso en la entonces Comunidad Económica Europea. Era una bien temprana aspiración española que comienza a fraguarse en 1962 pero que, por la falta de libertades y de una estructura que obedeciera a las tradiciones democráticas comunes de los Estados miembros, no se plasma y se hace realidad hasta casi veinticinco años después.

En efecto, inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977 de las que saldrían las Cortes que habrían de hacer la Constitución, el Presidente Suárez solicitó formalmente el ingreso de España en la CEE mediante una carta dirigida al Consejo de Ministros fechada el 28 de julio de 1977.

La aprobación de la Constitución se hizo con la mirada puesta en la Comunidad. Por eso, el art. 93 contempla una previsión esencial e imprescindible para la integración: la cesión de soberanía que supone atribuir a instituciones supranacionales competencias y atribuciones ínsitas al carácter soberano del Estado como es la potestad legislativa. Así se deduce del art. 93 CE cuando afirma que “mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”.

Poco después de la aprobación de este texto y al año y medio de la solicitud, en febrero de 1979 se abrieron oficialmente las negociaciones para el ingreso; negociaciones que duraron hasta 1985, año en el que dos Decisiones del Consejo de las Comunidades Europeas, de 11 de junio de 1985, procedieron formalmente a aceptar la solicitud de España y Portugal cuya

incorporación a la CEE surtió efecto a partir del 1 de enero de 1986.

Para incorporar al Derecho interno español todo el acervo comunitario y para modificar la legislación española que resultaba afectada se aprobó la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. A efectos del art. 82 de la Constitución se consideran bases, principios y criterios de la delegación los textos de "las Directivas y demás normas de Derecho Comunitario cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de Ley" (art. 2). En su desarrollo el Gobierno aprobó numerosos Decretos legislativos que afectaban a materias muy diversas como los contratos administrativos, los residuos sólidos urbanos, las cuotas de pantalla y la industria cinematográfica, las inversiones extranjeras, la metrología, las entidades de crédito, la circulación de vehículos a motor y el transporte por carretera, la evaluación de impacto ambiental, el régimen minero y otras cuestiones que afectan más directamente al Derecho privado...

A partir del ingreso de España en la Comunidad su papel en ella ha adquirido cierta relevancia y, en todo caso, ha estado y ha participado en todos los procesos de ampliación y de avance. En particular, en el Tratado de la Unión Europea, de 1992, que supuso un salto cualitativo importante, o en los procesos de ampliación que transformaron una Comunidad de doce (en el momento de la entrada de España y Portugal), a una Comunidad de quince (1995), de veinticinco (2004) y en la actualidad de veintisiete Estados miembros, o la adopción de medidas tan destacadas como la moneda única común, el euro.

La entrada en la actual Unión Europea supuso una profunda transformación. La incidencia del Derecho Comunitario y la presencia cotidiana de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo es cada vez mayor y se hace presente en múltiples aspectos de la vida cotidiana. Hay que tener en cuenta que el Tratado constitutivo de la Comunidad no contenía inicialmente como

cláusula competencial una lista de materias, sino algo mucho más genérico: una lista de objetivos y fines, de modo que los ámbitos potencialmente incluibles en el Derecho Comunitario eran cada vez mayores y las políticas expresamente previstas en la última versión del Tratado afectaban no sólo a las tradicionales e iniciales libertades básicas de circulación de mercancías, capitales y personas y al derecho de establecimiento, sino que también han ido poco a poco incidiendo en aspectos tan dispares como la agricultura, la pesca, los transportes, la política económica y monetaria, la política social y comercial, la educación, la juventud, la cultura, la sanidad, los consumidores, la industria, el medio ambiente, la investigación, etc. Eso significa, con algunos matices en los que no cabe ahora entrar, la posibilidad de normas comunitarias en estas materias: *Reglamentos*, con alcance directo, inmediato y prevalente y *Directivas*, como normas de resultado que obligan a incorporar sus previsiones al Ordenamiento interno conforme a las pautas constitucionales propias.

El Derecho Comunitario, así, desde 1986, ha supuesto una verdadera revolución en el sistema fuentes del Derecho. Porque unas normas no emanadas de las instituciones nacionales se imponen a ellas, prevalecen sobre las normas propias y, además, son alegables ante los Tribunales internos, que se convierten así en los Tribunales propios del Derecho Comunitario, sin perjuicio del papel unificador del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Así, pues, el impacto del Derecho Comunitario ha sido uno de los acontecimientos más destacados de los cambios producidos en estos años que estamos rememorando. Unos cambios que afectan igualmente a algunas pautas de comportamiento que van desde el pasaporte europeo, la supresión de fronteras, la utilización del euro, la ampliación de la oferta de empleo a todos los nacionales de cualquier Estado miembro de la UE o la posibilidad de que ciudadanos extranjeros sean electores y elegibles en los comicios locales del lugar donde residen.

Un fenómeno de acercamiento y lenta unificación del

Derecho, que contrasta, justamente, con el de signo contrario al que aludí en el apartado anterior de este trabajo, esto es, el fenómeno de la descentralización y la gestación de un Derecho que se pretende diferenciado y diversificado del Derecho estatal. He aquí, pues, los dos acontecimientos más relevantes de estos años: la incorporación a la Unión Europea y la descentralización interna del Estado. Y sus correlatos jurídicos: el Derecho Comunitario, que tiende a una cierta unificación, y el Derecho Autonómico, que se pretende diverso y singular. Tres polos, ángulos o perspectivas (la europea, la estatal y la autonómica) que han de poder convivir pero que conforman un panorama complejo y de interacciones mutuas impensable en los primeros años de la democracia española y que ponen en primer plano, como problema seguramente principal, el de la coordinación de esta estructura multinivel que es el Ordenamiento actual; una coordinación y, también, una necesidad de colaboración que es, a mi juicio, el verdadero reto del momento, donde hay que centrar todos los esfuerzos para lograr que el conjunto funcione con eficacia y, al tiempo, con coherencia.

6. El modelo económico: del servicio público a la liberalización.

Finalmente, dos brevísimas palabras sobre el modelo económico por el que opta la Constitución. Se trata de un modelo abierto que parte de la economía de mercado, sin excluir posibles supuestos de planificación. Así se deduce del art. 38 según el cual “se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado”, y se hace una mención “en su caso” a la planificación. Por su parte, el art. 128, después de decir que toda la riqueza del país y sea cual fuere su titularidad “está subordinada al interés general”, añade en su apartado 2 que se reconoce también “la iniciativa pública en la actividad económica” y que, mediante ley, “se podrán reservar al sector público recursos o servicios esenciales”.

No es posible descender ahora a un análisis con cierto detalle

de lo que subyace en estos artículos. Baste, pues, con una reflexión paradójica que es una buena muestra de los cambios que se han producido en este último cuarto de siglo.

Hace aproximadamente treinta años, en efecto, algunos autores se preguntaban si habría algún límite al papel del Estado más allá de la frontera que suponían los derechos fundamentales. La pregunta solía entenderse como un supuesto máximo. Dicho de otra manera, la cuestión era la de saber si había algún límite a la expansión del Estado. Veinticinco años después la misma pregunta se sobreentiende como una pregunta de mínimos: ¿impone la Constitución un mínimo de Estado?, ¿hay algún límite a la privatización?. Hace veinticinco años la respuesta a la primera pregunta apuntaba al art. 38 CE que reconoce y garantiza, en todo caso, la libertad de empresa. Hoy las circunstancias han cambiado y lo que hay que buscar en la Constitución es un mínimo de Estado. Porque parece que, en efecto, también existe un mínimo de Estado: la Constitución garantiza, por ejemplo, un régimen "público" de Seguridad social (art. 41), la existencia de "prestaciones y servicios" sanitarios (art. 43.2), la presencia de los Poderes públicos en relación con una gran parte de los principios rectores de la política social y económica, aunque en esos preceptos no se cuantifique la presencia pública que dependerá, pues, de las diferentes políticas legislativas y las distintas opciones...

Todo ese debate es en cierto modo nuevo y se abre, o reabre, a partir de 1989, tras la caída del muro de Berlín, cuando surge otra Europa cuyo futuro incierto hace replantear muchas cosas. Entre ellas, el papel del Estado, el mantenimiento de servicios hasta ahora denominados servicios públicos, algunos de los cuales dejan de serlo en el sentido subjetivo tradicional, esto es, en el sentido de la titularidad, el monopolio y la gestión pública, que sólo admitía como espita la concesión. Surgen nuevas cuestiones, digo. Nuevos interrogantes. El núcleo duro de la idea de servicio público se reconduce en muchos sectores a los ahora denominados servicios de interés general o servicios universales. Pero, más allá de ese

mínimo general, recobra fuerza la idea de los servicios públicos impropios, virtuales, objetivos, que ni están en contradicción con el mercado, ni suponen monopolio. O sea, las actividades privadas de interés público donde lo que realmente importa es la regulación, el control, la vigilancia, las exigencias, los límites. Un tema que no puede ser tópicamente despachado con cualquier peyorativa acusación, pero que abre un panorama nuevo donde las cosas aún no están suficientemente claras. Las dobles exigencias del Derecho Comunitario (de propiciar la competencia y, al mismo tiempo, imponer límites al endeudamiento de los entes públicos) y algunas derivaciones directamente ideológicas, han concluido presentando temas nuevos o cambiando la perspectiva de algunos otros planteamientos clásicos. El papel de las Administraciones, el concepto de potestad pública, los límites del Derecho privado, las nuevas organizaciones (fundaciones, agencias, entidades empresariales...), las categorías de las privatizaciones, el papel de la financiación privada, la reaparición de cuerpos intermedios por vías consorciales o incluso actuando a través de las llamadas "oenegés"... He ahí un simple muestrario de novedades de las que en 1978 ni siquiera se podía sospechar su existencia.

7. La eclosión normativa.

Acabo ya. Acabo con una referencia a la producción normativa a lo largo de todos estos años de vigencia de la Constitución. Una producción que ha sido, sin hipérbole alguna, impresionante, enorme. El Derecho ha cambiado profundamente. Al dato de la descentralización política (con la consecuencia de asumir la existencia de Parlamentos con poder legislativo autónomo) y de la incorporación a la actual Unión Europea (con el correlato de que las normas emanadas de las instituciones europeas son Derecho interno a todos los efectos y, además, se imponen y tienen efectos prevalentes sobre él) se une la enorme producción normativa del Parlamento central, esto es, de las Cortes Generales (Congreso y Senado). Baste un simple cuadro estadístico para corroborar lo que

acabo de decir.

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN EL PERÍODO 1979-2009						
Año	LEYES ESTATALES				LEYES AUTONÓMICAS	
	ORGANICAS	ORDINARIAS	TOTAL	VIGENTES	TOTAL	VIGENTES
1979	4	45	49	25	-	-
1980	13	83	96	41	8	8
1981	8	50	58	29	26	14
1982	13	53	66	34	43	23
1983	14	46	60	38	148	101
1984	10	53	63	25	167	115
1985	14	51	65	34	180	123
1986	4	25	29	19	156	106
1987	7	34	41	25	158	105
1988	7	44	51	24	134	95
1989	3	20	23	18	158	120
1990	1	31	32	20	174	125
1991	13	31	44	34	174	136
1992	10	39	49	38	140	108
1993	-	23	23	14	143	118
1994	20	43	63	47	205	169
1995	16	44	60	37	168	132
1996	5	14	19	16	169	139
1997	6	66	72	43	232	187
1998	11	50	61	51	236	199
1999	15	55	70	57	203	178
2000	9	14	23	23	180	163
2001	7	26	33	29	256	235
2002	10	52	62	45	285	264
2003	20	62	82	80	251	234
2004	3	4	7	7	170	160
2005	6	30	36	36	207	193
2006	8	44	52	51	236	228
2007	16	56	72	71	206	200
2008	2	4	6	6	188	183
2009	3	29	32	31	180	178
TOTAL	278	1.221	1.499	1.048	5.181	4.339

Fuente: Congreso de los diputados, base de datos del BOE y de Ed. Aranzadi.

Así, pues, 6.680 Leyes (de las que más del 70 % están vigentes) a las que hay que añadir las normas con fuerza de Ley (381 Decretos-Leyes y 52 Decretos legislativos) que alcanzan la nada despreciable cifra de 7.113 normas. Una cifra a la que aún habría que sumar el centenar largo de Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas... Cifras que asustan ciertamente, aunque es verdad que muchas de estas leyes no tienen un contenido sustantivo destacado. Las más abundantes son Leyes de carácter económico y financiero, organizativas y de reforma parcial de normas anteriores. Sorprende la abundancia de normas penales y procesales, hasta llegar al nuevo Código Penal de 1995 que, no obstante, también ha sido reformado más de veinte veces con posterioridad, en ocasiones, como en 2010, de manera sustancial. De las leyes que pudieran afectar directamente al Derecho Constitucional o Administrativo muchas no son relevantes a efectos generales: leyes de creación de cuerpos de funcionarios, reformas aisladas y escasamente significativas de leyes anteriores, normas organizativas, etc. Pero otras, sí. De modo que hablar de legislación motorizada con estos datos no es ni siquiera un símil plástico. Pretender un conocimiento detallado de todas esas normas es una utopía, como también lo es aspirar a su coherencia y a la ausencia de contradicciones y antinomias. A la vista de un Ordenamiento tan profuso y al mismo tiempo tan plural, proveniente de fuentes normativas diversificadas, se comprende mejor que se haya afirmado que ser jurista hoy consiste no en saber las normas sino en saber moverse *entre* las normas.

Ilustraré gráficamente los cambios en lo que se refiere al Derecho Administrativo haciendo referencia a sus normas fundamentales. Si convencionalmente aceptamos que el núcleo duro del Derecho Administrativo General es la normativa sobre la organización y los aspectos básicos comunes a que se refiere el art. 149.1.18^a CE más algunas otras normas que aluden al patrimonio, la expropiación y al control, se verá que, en la actualidad, las normas que disciplinan esos aspectos son todas ellas (menos la ley de expropiación) relativamente recientes, como se observa en el

siguiente cuadro:

ÁMBITO MATERIAL	AÑO 1978	AÑO 2010
ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	- <i>Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio 1957.</i>	- Ley 7/1997, de 14 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL	- <i>Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958.</i>	- Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
ADMINISTRACIÓN LOCAL	- <i>Ley de Régimen Local, Texto articulado y refundido de 24 de julio de 1955.</i>	- Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
PROCEDIMIENTO Y ACTOS	- <i>Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958</i>	- Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
CONTRATOS PÚBLICOS	- <i>Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965</i>	- Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público
CONTROL JUDICIAL	- <i>Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 26 de diciembre de 1956</i>	- Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 1998
PATRIMONIO	- <i>Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado de 15 de abril de 1964.</i>	--Ley 33/2003, de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
EXPROPIACIÓN FORZOSA	- Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre 1954	
FUNCIONARIOS DEL ESTADO	- Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero 1964. Y Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la función pública (parcialmente vigentes)	- Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto básico del Empleado Público.

En los primeros años de vigencia de la Constitución y hasta, más o menos, 1985, se aprobó una gran parte de las Leyes institucionales y organizativas que, en algunos casos, venían impuestas por la propia norma fundamental: Tribunal Constitucional (1979), Referéndum (1980), Consejo de Estado (1980), Defensa Nacional (1980), Financiación autonómica (1980), Defensor del Pueblo (1981), estados de alarma (1981), Ministerio fiscal (1981), Tribunal de Cuentas (1982), primera Ley de cesión de tributos a las CCAA (1983), iniciativa legislativa popular (1984), Régimen local (1985), Poder Judicial (1985), Fuerzas y Cuerpos de seguridad (1986)...

En el mismo período se aprobaron también buena parte de las Leyes que concretaban la regulación de los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, la ley penitenciaria (1979), la de

libertad religiosa (1980), protección al honor y a la intimidad (1982), reunión (1983), rectificación (1984), "habeas corpus" (1984), derecho de asilo y condición de refugiado (1984 y 2009), derecho a la educación (1985), régimen electoral (1985), libertad sindical (1985), extradición pasiva (1985), derechos de los extranjeros (1985)...

Puede decirse, entonces, que el aparato institucional derivado de la Constitución estaba bien adelantado, con algunas excepciones, siete años después de aprobada aquélla.

En estos dos mismos ámbitos (el institucional y el de la regulación de derechos) cabe citar también, aunque ya en una etapa cronológica posterior, Leyes como las del Consejo Económico y Social (1991), el Gobierno (1997), la Administración General del Estado (1997), Protección de Datos (1999), derecho de petición (2001), asociación (2002), partidos políticos (2002), subvenciones (2003), la ley presupuestaria (2004), Haciendas Locales (1988 y 2004), la de acceso electrónico a los servicios públicos (2007) o las ya citadas normas sobre procedimiento administrativo, empleados o contratación pública.

Pero si nos salimos del plano institucional y de la arquitectura constitucional para aludir a ámbitos sectoriales relacionados con las políticas públicas concretas los cambios producidos más que sorpresa producen vértigo. No es ya la transformación del Estado desde las perspectivas antes señaladas sino su radical mutación desde la consideración de sus finalidades y objetivos. No es cuestión ahora de enumerar todas esas normas que afectan al Derecho Público de una manera significativa. Pero, aunque sea para vislumbrar mínimamente los cambios producidos, piénsese, por ejemplo, en normas sobre agricultura y pesca, como la ley de agricultura de montaña (1982), cultivos marinos (1984), modernización de las explotaciones agrarias (1995), pesca marítima (2001), sanidad vegetal (2002), sanidad animal (2003) o la ley de la viña y el vino (2003). Piénsese en todas las normas sobre sanidad,

como las leyes trasplante de órganos (1979), general de Sanidad (1986), reproducción asistida (1988, 2006), medicamento (1990 y 2006), autonomía del paciente y de derechos en materia de información (2002), la ley de calidad del sistema de salud (2003), la de ordenación de las profesiones sanitarias (2003), investigación biomédica (2007) o la llamada Ley de dependencia (2006). La numerosa normativa sobre consumidores y usuarios (especialmente de 1984, 1996 y 2007) y horarios comerciales (1996 y 2004). La abundantísima normativa en materia de medio ambiente como, por ejemplo, la legislación de espacios protegidos y del patrimonio natural (1989, 1997 y 2007), evaluación de impacto ambiental (1986, 2001, 2003, 2008), aguas (1985 y 2001), montes (2003), la normativa sobre el uso del suelo (1989, 1992, 1998, 2007) y la edificación (1999), la legislación de impacto ambiental (1986, 2001, 2002, 2006), el ruido (2003), medio rural. (2007)...

Piénsese en las Leyes de telecomunicaciones (1987, 1998, 2003), de tráfico y circulación de vehículos (1989, 2005, 2009), la del servicio postal (1998) y el sector ferroviario (2003). En las Leyes de industria (1992), del sector eléctrico (1997), hidrocarburos (1998), las Leyes de Cajas de Ahorro (1985), Marcas (1988), Publicidad (1988), Defensa de la competencia (1989 y 2007), cooperativas (1999).... Las Leyes de protección civil (1985), seguridad ciudadana (1992), seguridad privada (1992) o videovigilancia (1997). Las relacionadas con la defensa y la carrera militar, tropa y marinería (2006) y la Guardia civil (2007).

Normas en materia de cultura como la Ley del patrimonio histórico (1985), la de investigación (1986), propiedad intelectual (1996 y 2006), deporte (1990) o la Ley de fundaciones (1994). La legislación de cinematografía (2001 y 2007), del libro (2007), la numerosa legislación sobre radio, televisión y electrónica, la Ley de comunicación audiovisual (2010)...

Las reformas estatutarias, las nuevas y novedosas Leyes como la de igualdad efectiva de mujeres y hombres (2007), y

muchísimas otras más, configuran un panorama complejo, que hace muy difícil, como antes decía, conocer el Ordenamiento vigente, pero desde el que se constata la profundísima transformación sufrida por el Derecho, y en particular, aunque no sólo, por el Derecho Público, en estos últimos treinta y dos años.

8. Las transformaciones del Derecho y el papel de las Facultades Universitarias.

¿Qué consecuencias cabe deducir, pues, después de este rápido recorrido por los cambios y transformaciones sufridas por el Ordenamiento en estos años?. Todo cambió, en efecto. Todo se transformó. Cambiaron las Leyes, la jurisprudencia, el contexto social que da vida a las normas. Se pasó de un Estado autárquico a un Estado integrado en Europa; de un Estado centralista a uno descentralizado; de una Administración intervencionista a la pretensión, inacabada, de una Administración que quiere serlo menos (como apunta la reciente Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades y servicios), de una situación predemocrática y con tendencias autoritarias a un Ordenamiento imbuido por los derechos fundamentales y el criterio garantizador... Y todo ello, realmente, en muy poco tiempo. Los chirridos y a veces los excesos tras una transformación de tal calibre eran casi inevitables. Y se han dado, sin duda, en algunos de estos cambios pendulares. Pero no es el momento ahora de analizarlos.

Importa retener el contexto, los cambios, la palanca que esos cambios suponen para el futuro. Retener el valor de las instituciones, la compleja y difícil consolidación de una tradición democrática a través del Derecho. Y por eso mismo la importancia también de su enseñanza y la pregunta esencial del qué enseñar y para qué enseñar.

La enseñanza en las Facultades de Derecho es para formar juristas. Y al referirme a ello no hablo de medios o de planes, de

técnicas o de métodos, de sistemas viejos o de modelos nuevos. Hablo simplemente de objetivos y actitudes. Me refiero a la actitud de aquel que, tras entender la norma y sus contextos, conoce su finalidad y su razón de ser, entiende su porqué, aprende a aplicarla y a operar con ella en su elementalidad y, después, se cuestiona el para qué y los problemas técnicos y las contradicciones que, no pocas veces, de ella se derivan. Cuando hablo de la formación de los juristas me refiero también a una actitud. Una actitud para la que no sirven recetas y esquematismos. Una actitud conectada con el lento proceso de maduración personal del estudiante y, por eso, reñida con la superficialidad de considerar la enseñanza del Derecho limitada a manejar hábilmente una base de datos o visitar de estranjis una sala de vistas.

El estudio debe servir para entender la norma y su contexto. Para comprender no sólo cómo funcionan las cosas sino, sobre todo, para aprender a pensar, un requisito previo para la posterior práctica de una concreta profesión. Lo demás es experiencia, que ni se enseña, ni se aprende; se adquiere.

No me puedo detener en consideraciones que exceden los estrechos límites de este artículo. Baste decir que, en mi opinión, se trata de adquirir una formación básica que supone, en primer lugar, *aprender a moverse razonablemente por un Ordenamiento* tan complejo como el que tenemos; *asumir el conjunto de valores o principios* que sirven de apoyo al Derecho positivo y que, en muy buena medida, derivan de la Constitución y, finalmente, *aprender a razonar* a partir de los conceptos adquiridos. Y todo ello desde el convencimiento de que nadie nace sabiendo. Nadie. Ni siquiera quienes desde la altura de su edad y su experiencia a veces se lo llegan a creer o lo dan a entender.

Así, pues, más allá de los planes de estudio, de los métodos improvisados o de las técnicas impuestas, se trata, hoy como ayer, de ayudar a formar como juristas y como personas a unos jóvenes que llegan a la Universidad a aprender sin saber muy bien qué. El

Derecho, sí, pero un Derecho que cambia, como bien hemos visto, que se transforma, a medida que se transforma la sociedad. ¿Son por eso mejores los actuales estudiantes que aquellos otros que ocuparon antes las aulas universitarias en los años sesenta del pasado siglo cuando empezaron su andadura como profesores los miembros de la generación de G. Ariño?. No necesariamente. Han cambiado las Leyes. Ha cambiado el Estado, ha cambiado la sociedad. Pero el nervio que late debajo de cada concreta norma se mantiene, subsiste. Y, por eso, una persona medianamente informada, que se sepa mover por el Ordenamiento, que asuma sus valores y que haya aprendido a argumentar y a pensar estará siempre bien pertrechada frente a los cambios que inevitablemente se producen. Incluso si esos cambios son tan profundos como los que han tenido lugar en estos años y de los que he intentado dar sencilla cuenta en este artículo.

Santander, noviembre 2010