

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
AGRADECIMIENTOS	15
PRÓLOGO	
<i>por</i> Ángel J. Gómez Montoro	17
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESTADORA DEL ESTADO SOCIAL	31
I. <i>El protagonismo de la Administración Pública en el Estado Social</i>	31
1. Consideraciones introductorias	31
2. Un «Estado Administrativo». Significado y consecuencias	34
2.1 La relación Estado-Ciudadano	35
2.2 El Estado Administrativo: un Estado Prestador	36
2.2.1 De la Administración de Policía a la Administración Prestadora	36
2.2.2 La nueva función prestadora	38
3. Significado de la cláusula social para la Administración Pública Prestadora	40
3.1 Significado del adjetivo «social» para la Administración Pública Prestadora	41
3.1.1 El fin del Estado Social: la igualdad material	43
3.1.1.1 Igualdad formal e igualdad material	44
3.1.1.2 Significado del artículo 9.2 de la Constitución española	46
3.1.2 La intervención legislativa: el carácter evolutivo de la cláusula social	49
3.2 El Estado social como Estado Garante	52
II. <i>La actuación prestadora de la Administración Pública</i>	55
1. La actuación de la Administración Pública Prestadora respecto de los principios del capítulo III del título I de la Constitución española ..	55
1.1 Sobre los derechos sociales en general	55
1.2 Los derechos sociales en el ordenamiento jurídico español	58

	<i>Págs.</i>
2. La función positiva de diseño social (<i>sozialgestaltung</i>)	63
2.1 A modo de introducción: el Derecho Administrativo Social ...	63
2.2 Fundamento de la función de diseño Social	65
2.3 La cláusula social como marco de la función de diseño social	66
2.3.1 Cláusula social y funciones del Estado	66
2.3.2 Contenido de la función positiva de diseño social	67
2.4 El mínimo vital o procura existencial (<i>Daseinsvorsorge</i>)	
como fin	70
2.4.1 Ámbito de aplicación	70
2.4.2 La procura existencial como finalidad	71
III. <i>Hacia un Derecho Administrativo de carácter social</i>	72
1. La Administración Pública Prestadora de carácter social	72
1.1 Administración Pública Prestadora general y Administración	
Pública Prestadora de carácter social	74
1.2 ¿Una relación especial de sujeción?	76
2. Clases de actuación administrativa prestadora de carácter social	78
2.1 Actuación administrativa prestadora aseguradora de los	
recursos económicos de los ciudadanos	79
2.2 Actuación administrativa prestadora de servicios personales	
y/o materiales	80
3. Elementos de la relación jurídico prestacional de servicios	
personales y/o materiales	84
3.1 La prestación	84
3.1.1 Una prestación no contributiva	84
3.1.2 Escasa densidad normativa y presencia del acto	
administrativo	84
3.1.3 Presencia de un elemento marcadamente personal	86
3.1.4 Ordenación a través de la organización y el	
procedimiento	88
3.2 Los sujetos	89
3.2.1 La Administración de las prestaciones «a la medida de	
la persona»	89
3.2.2 El destinatario de la prestación como «cliente»	92
CAPÍTULO II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN	
LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA PRESTADORA DE	
CARÁCTER SOCIAL	95
I. <i>Los límites clásicos de la actuación administrativa y sus insuficiencias en</i>	
<i>el ámbito de la Administración Prestadora de carácter social</i>	95
1. Planteamiento del problema	95
1.1 La ausencia de una normativa adecuada	95
1.2 Administración Pública y Derecho Administrativo: la clásica	
formulación del Derecho Administrativo como un problema	
no resuelto	96

	<i>Págs.</i>
2. La cláusula del Estado de Derecho	98
2.1 Estado de Derecho y Estado Social	98
2.2 Significado de la cláusula del Estado de Derecho	100
3. Regulación clásica de la actuación administrativa	103
3.1 El principio de legalidad	104
3.1.1 Un debate no cerrado: Administración Pública y principio de legalidad	104
3.1.1.1 Legalidad como juridicidad	105
3.1.1.2 Vinculación positiva	107
3.1.1.3 Una regulación legal mínima	110
3.1.2 La imposibilidad de regulación exhaustiva de la actuación administrativa prestadora de servicios personales y/o materiales	111
3.1.2.1 Un nuevo escenario de aplicación	112
3.1.2.2 La actuación material de la Administración Pública Prestadora	113
3.1.2.3 La denominada «Administración Pública sin ley» (<i>gesetzzfrei Verwaltung</i>)	114
3.1.3 Propuesta: una aplicación no estricta del principio de legalidad en sentido clásico	116
3.1.3.1 Naturaleza de la ley	116
3.1.3.2 Una realidad cambiante	117
3.1.3.4 No se trata de una actuación con eficacia ablatória	118
3.2 La reserva de ley en materia de derechos fundamentales	119
3.2.1 Alcance	119
3.2.2 Contexto de aplicación: la actuación administrativa prestadora de servicios personales y/o materiales	121
3.2.2.1 Planteamiento del problema	121
3.2.2.2 Alternativas de solución	124
3.3 La discrecionalidad administrativa	126
3.3.1 Alcances y características	126
3.3.1.1 Es un caso de remisión legal	128
3.3.1.2 Existencia de una mínima regulación legal	128
3.3.1.3 Sometida a la llamada moralidad administrativa	129
3.3.2 Discrecionalidad administrativa y derechos fundamentales	130
3.3.2.1 Planteamiento del problema	130
3.3.2.2 Análisis de la cuestión	131
3.4 A modo de conclusión	133
II. <i>Especial relevancia de otros límites constitucionales</i>	134
1. Una posible solución: la Constitución como directriz de la actuación administrativa prestadora	134
1.1 Primacía de los principios constitucionales	134
1.2 Alcances de la propuesta	135
2. Aplicación de otros contenidos constitucionales	137
2.1 Principios constitucionales fundamentales	137

	<i>Págs.</i>
2.1.1 La dignidad humana	137
2.1.1.1 La dignidad como fundamento del ordenamiento jurídico	137
2.1.1.2 Exigencias que se generan en concreto para la Administración Pública Prestadora de servicios personales y/o materiales	140
2.1.2 El libre desarrollo de la personalidad	141
2.1.2.1 Significado y alcances	141
2.1.2.2 Libre desarrollo de la personalidad y actuación administrativa prestadora	143
2.1.3 Los derechos fundamentales	144
2.1.3.1 Significado	144
2.1.3.2 Un cambio de percepción	146
2.2 El principio general de libertad	148
2.2.1 De la «libertad frente al Estado» a la «libertad a través del Estado» (<i>Freiheit von Staat - Freiheit durch den Staat</i>) ..	148
2.2.1.1 La libertad a través del Estado	148
2.2.1.2 El espacio dominado y el espacio efectivo	149
2.2.2 Libertad y Administración Pública Prestadora de carácter social	151
2.2.2.1 Dimensiones de la libertad	151
2.2.2.2 La libertad como límite de la Administración Pública Prestadora	152
 CAPÍTULO III. RELEVANCIA DE LA ORGANIZACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS CUESTIONES PLANTEADAS	 155
I. <i>Una nueva forma de abordar la cuestión</i>	155
II. <i>La teoría alemana de la organización y el procedimiento</i>	157
1. Una aproximación a la teoría	158
1.1 Antecedentes	158
1.2 Clasificaciones	161
1.3 La dimensión formal de la cláusula social	162
2. Realización y aseguramiento de los derechos fundamentales	164
2.1 La garantía de los derechos fundamentales	168
2.1.1 Protección <i>ex-post</i> y protección <i>ex-ante</i> de los derechos fundamentales	169
2.1.1.1 Protección <i>ex-post</i>	170
2.1.1.2 Protección <i>ex-ante</i>	171
2.2 Dimensión objetiva de los derechos fundamentales	173
2.2.1 Dimensión subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales	173
2.2.2 La organización y el procedimiento como manifestaciones de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales ...	175
3. Sobre la organización y el procedimiento	177

	<i>Págs.</i>
3.1 La organización	177
3.1.1 Definición	177
3.1.2 Presencia de principios de la organización administrativa	180
3.2 El procedimiento	182
3.2.1 Alcances generales	182
3.2.2 Elementos del procedimiento	184
3.2.2.1 Reserva procedimental	184
3.2.2.2 <i>Status activus processualis</i>	185
III. <i>La organización y el procedimiento en las prestaciones personales de servicios y/o materiales</i>	188
1. Derechos fundamentales en la prestación personal	188
2. Pluralismo y participación	191
2.1 Pluralismo social e individualidad	192
2.1.1 Una concepción pluralista de la sociedad	192
2.1.2 El «ser propio» (<i>Alssein</i>) del hombre en sociedad	193
2.1.3 La defensa de la individualidad en una sociedad plural ...	195
2.1.4 ¿La neutralidad como solución?	197
2.2 La participación como elemento clave	199
2.2.1 La cláusula democrática	199
2.2.2 Democracia participativa	201
3. Una prestación organizada y plural: el derecho a elegir del destinatario de la prestación	203
3.1 Pluralidad de la oferta prestacional	205
3.1.1 Pluralidad de centros	207
3.1.2 La responsabilidad estatal	210
3.2 Pluralidad de las prestaciones	213
3.3 Criterios de organización	216
4. El procedimiento como vehículo de la participación	218
4.1 Un procedimiento «a la medida de la persona»	218
4.2 La participación en el procedimiento	220
4.2.1 Significado	220
4.2.2 Conquistas de la participación en el procedimiento	221
4.2.2.1 Transmisión de preferencias y necesidades	221
4.2.2.2 Participación directa: individual o colectiva ...	224
4.2.2.3 Definición del contenido concreto del derecho fundamental	226
4.2.2.4 Legitimación democrática	229
IV. <i>Las «nuevas herramientas» de una «nueva administración»</i>	230
CONCLUSIONES	233
BIBLIOGRAFÍA	239