

FERNANDO GARRIDO FALLA

*Catedrático de la Universidad de Madrid*

# TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOLUMEN I  
(PARTE GENERAL)

DECIMA EDICION



*tecnos*

## INDICE

PRÓLOGO A LA DÉCIMA EDICIÓN .....	<i>Pág.</i> 17
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN .....	19
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN .....	21
PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN .....	22
PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN .....	22
PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN .....	23
PRÓLOGO A LA SEXTA EDICIÓN .....	24
PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN .....	24
ADVERTENCIA A LA REIMPRESIÓN DE LA SÉPTIMA EDICIÓN .....	25
PRÓLOGO A LA OCTAVA EDICIÓN .....	25
PRÓLOGO A LA NOVENA EDICIÓN .....	26

## INTRODUCCION

CAP	I. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA .....	31
	1. SENTIDO ETIMOLÓGICO Y VULGAR DEL VOCABLO ADMINISTRACIÓN .....	31
	2. LA ADMINISTRACIÓN Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO .....	33
	A) La función legislativa .....	33
	B) La función jurisdiccional .....	34
	C) La función ejecutiva .....	34
	D) ¿Existe una función administrativa? .....	36
	3. LA ADMINISTRACIÓN Y LOS PODERES DEL ESTADO; LA INADECUACIÓN ENTRE LOS PUN- TOS DE VISTA SUBJETIVO Y MATERIAL .....	38
	4. LA ADMINISTRACIÓN COMO OBJETO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	41
	5. ¿EXISTEN ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PARTICULARES? .....	48
	6. PODER EJECUTIVO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN .....	51
	A) El poder ejecutivo .....	52
	B) La función política o de Gobierno .....	53
	C) El órgano de gobierno .....	53
	D) Actividad administrativa y política de Gobierno: los actos políticos .....	57
	E) La institución administrativa .....	59
	F) La neutralidad política de la Administración y la neutralidad administrativa del Gobierno .....	61
CAP	II. ADMINISTRACION PUBLICA Y DERECHO .....	63
	1. CARÁCTER DEL CONDICIONAMIENTO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ..	63
	A) La doctrina tradicional sobre las relaciones entre Estado y Derecho .....	63
	B) La doctrina institucionalista de Romano .....	65
	C) Postura que se mantiene .....	66
	2. ESTADO-POLICÍA Y ESTADO DE DERECHO .....	68
	A) Las limitaciones del poder en el Estado-policía .....	68
	B) El Estado de Derecho .....	70
	3. EL SENTIDO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA .....	72
	A) La finalidad social de la Administración .....	73
	B) El sentido positivo de la libertad de los ciudadanos .....	74

C) Los peligros para la libertad .....	75
D) El Estado social de Derecho en la Constitución .....	77
CAP. III. ADMINISTRACION Y DERECHO: EL REGIMEN ADMINISTRATIVO .....	78
1. LOS MODOS DE SUMISIÓN DEL ESTADO AL DERECHO .....	78
A) La doctrina del Fisco .....	78
B) El <i>rule of law</i> .....	79
C) El régimen administrativo .....	80
2. EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO CONTINENTAL .....	81
A) El sistema francés .....	81
B) El sistema alemán .....	83
C) El sistema italiano .....	86
D) El sistema belga .....	87
E) Portugal .....	88
3. LAS PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO ESPAÑOL .....	88
4. EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SOVIÉTICO .....	90
CAP. IV. ADMINISTRACION Y DERECHO: EL REGIMEN ANGLOSAJON .....	93
1. LA INTERPRETACIÓN DE DICEY SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN INGLESA .....	93
A) La situación tradicional .....	93
B) La interpretación de Dicey .....	95
2. LA CRÍTICA DE LA INTERPRETACIÓN DE DICEY .....	96
A) Los nuevos hechos .....	96
B) Las nuevas concepciones .....	97
3. CARACTERES POSITIVOS DEL ACTUAL SISTEMA INGLÉS .....	100
4. EL SISTEMA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA .....	103
CAP. V. EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	112
1. CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	112
A) Definición .....	112
B) Examen de sus notas .....	112
2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	114
A) La distinción del Derecho en público y privado .....	114
B) La invasión del Derecho privado por el Derecho público .....	118
3. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE DERECHO PRIVADO .....	122
A) La distinción entre los actos de poder y los actos de gestión .....	123
B) La distinción en razón del fin perseguido por la actividad administrativa .....	123
C) Criterios de distinción que se propone .....	126
CAP. VI. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL METODO PARA SU INVESTIGACION .....	131
1. LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LOS DIVERSOS PAÍSES .....	131
A) En Francia .....	131
B) En Alemania .....	133
C) En Italia .....	134
D) En España .....	135
2. LA RECEPCIÓN DEL MÉTODO JURÍDICO .....	137
A) El método jurídico .....	137
B) En Francia .....	139
C) En Alemania .....	140
D) En Italia .....	141
E) En España .....	141
3. LA IDEA DE SERVICIO PÚBLICO EN LA INTERPRETACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	144
CAP. VII. LA CONSIDERACION NO JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION .....	147
1. EL ESTUDIO NO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN .....	147
A) Planteamiento inicial del problema .....	148
B) Evolución posterior de la literatura administrativa .....	150

2.	LAS TENDENCIAS ACTUALES DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	152
A)	La ciencia de la Administración como ciencia política .....	153
B)	La ciencia de la Administración como estudio del contenido de la función administrativa, especialmente de su manejo técnico .....	155
C)	La ciencia de la Administración en cuanto dirigida al estudio de los hechos administrativos puros .....	158
3.	¿CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN O CIENCIAS ADMINISTRATIVAS? .....	159
A)	La posibilidad teórica de la ciencia de la Administración .....	160
B)	La conveniencia de los estudios administrativos .....	162
C)	La autonomía didáctica respecto del Derecho administrativo .....	163

## TITULO PRIMERO

LA TEORIA DE LAS FUENTES  
Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

CAP. I.	LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	169
1.	CONCEPTO Y CLASES DE FUENTES .....	169
2.	LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	170
A)	Enumeración de fuentes en Derecho administrativo .....	171
B)	La jerarquía de las fuentes .....	172
3.	EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA .....	175
4.	LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DISCRECIONAL .....	180
A)	Fundamento y ámbito de aplicación de la discrecionalidad administrativa .....	180
B)	Los límites al poder discrecional; los conceptos jurídicos indeterminados .....	183
CAP. II.	LAS FUENTES ESCRITAS DEL DERECHO .....	186
1.	LA CONSTITUCIÓN: SU PRIMACÍA JURÍDICA .....	186
2.	LAS CONSECUENCIAS DE SU CARÁCTER NORMATIVO .....	188
A)	Carácter no programático .....	189
B)	La positivación de los principios constitucionales .....	189
C)	La Constitución como fuente de interpretación .....	190
D)	Eficacia derogatoria e inconstitucionalidad sobrevenida .....	191
3.	LA LLAMADA RESERVA CONSTITUCIONAL; PODER CONSTITUYENTE Y PODERES CONSTITUIDOS .....	192
4.	LOS MECANISMOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN .....	195
A)	La reforma de la Constitución .....	195
B)	El recurso de inconstitucionalidad .....	196
CAP. III.	LAS FUENTES ESCRITAS (continuación) .....	198
1.	LA LEY COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	198
A)	Concepto .....	198
B)	Clases de leyes .....	199
2.	LAS LEYES ORGÁNICAS Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA .....	200
A)	La innovación constitucional .....	200
B)	La reserva de ley orgánica .....	201
C)	El procedimiento de elaboración .....	205
D)	La superioridad de rango formal de la ley orgánica .....	205
3.	LA LEY ORDINARIA: MATERIAS RESERVADAS .....	206
4.	LA INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LA LEY .....	208
5.	SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY .....	209
A)	La sanción .....	209
B)	La promulgación .....	211
C)	La publicación .....	212
D)	La fórmula de la publicación .....	213
6.	RETROACTIVIDAD E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY .....	214

CAP. IV. LAS FUENTES ESCRITAS (continuación) .....	221
1. LOS TRATADOS INTERNACIONALES .....	221
A) Su consideración como fuente indirecta .....	221
B) Como fuente directa: teoría de la recepción .....	223
2. DISPOSICIONES DEL PODER EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY .....	224
A) Los Decretos-leyes .....	225
B) La legislación delegada: Decretos legislativos .....	229
C) Los decretos legislativos y su regulación constitucional .....	230
D) La deslegalización de materias .....	233
3. LA POTESTAD REGLAMENTARIA .....	234
A) Concepto y fundamento del Reglamento .....	234
B) Clases de Reglamentos .....	238
C) Límites de la potestad reglamentaria .....	240
D) La defensa contra los Reglamentos ilegales .....	241
E) Instrucciones de servicio y circulares .....	244
4. POTESTAD REGLAMENTARIA DE OTROS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES .....	245
5. ESTATUTOS Y REGLAMENTOS DE OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS ESTATALES .....	246
A) Fundamento de esta potestad .....	246
B) Clases y límites de estos Reglamentos .....	247
CAP. V. FUENTES NO ESCRITAS Y FUENTES INDIRECTAS .....	248
1. LA NECESIDAD DE LAS FUENTES NO ESCRITAS DEL DERECHO .....	248
2. LA COSTUMBRE .....	250
A) Concepto y límites .....	250
B) Aplicabilidad de la costumbre en Derecho administrativo .....	251
3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO .....	255
A) Ideas generales .....	255
B) Concepto y naturaleza jurídica .....	255
C) Aplicabilidad de esta fuente al Derecho administrativo .....	257
D) La positivación de los principios constitucionales .....	260
4. VALOR DE LA JURISPRUDENCIA .....	261
5. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	263
CAP. VI. LAS FUENTES DEL DERECHO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS ..	265
1. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA .....	265
A) Precisiones conceptuales .....	265
B) Los Estatutos de Autonomía .....	267
C) La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas .....	267
D) ¿Estado regional o Estado federal? .....	268
2. EL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA: COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS ..	269
3. LOS SUPUESTOS DE LA LLAMADA CONCURRENCIA LEGISLATIVA .....	272
A) La terminología utilizada .....	272
B) Legislación básica y legislación de desarrollo .....	275
C) La fiscalización de la adecuación de las leyes de desarrollo a la legislación básica .....	276
D) El artículo 150.1 de la Constitución: las leyes marco .....	277
E) Las leyes de armonización .....	278
4. EL JUEGO DE LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA Y COMPETENCIA EN LA ORDENACIÓN DE LAS FUENTES DEL DERECHO .....	280
5. LA SUPREMACÍA GENÉRICA Y LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL .....	284
CAP. VII. EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y SU APLICACION EN ESPAÑA	285
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO Y DERECHO INTERNO .....	285
A) El nacimiento de la Comunidad Económica Europea .....	285
B) El Tratado de Roma de 1957; su contenido .....	286
2. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE INCORPORACIÓN .....	287
A) El Tratado de Adhesión .....	287
B) La recepción del Derecho comunitario .....	288
3. LA LEY 47/1985 COMO FÓRMULA DE INCORPORACIÓN .....	290
A) Competencias normativas de los órganos comunitarios .....	290

B) Tipología normativa (Reglamentos, Directivas...)	291
C) Las bases de la delegación al Gobierno	292
4. LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO	293
A) La jurisprudencia	293
B) ¿Principio de jerarquización o de competencia?	294
C) El control jurisdiccional del Derecho comunitario	296

## TITULO II

## LA TEORIA DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

CAP. I. LOS SUJETOS EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU CAPACIDAD	301
1. PLAN A SEGUIR EN ESTA MATERIA	301
2. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO	301
A) La teoría de la personalidad jurídica	301
B) La personalidad jurídica estatal	303
C) Personalidad del Estado y personalidad de la Administración	305
3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO PARLAMENTARIO	314
CAP. II. PERSONAS JURIDICAS PUBLICAS Y PRIVADAS	321
1. PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS. CRITERIO DE DISTINCIÓN	321
A) Pluralidad de personas jurídicas	321
B) El criterio de distinción	322
2. CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS	325
A) La Administración pública y las Administraciones públicas personificadas	325
B) Clases de personas jurídicas públicas	325
3. CAPACIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS	330
A) La capacidad jurídica del Estado y las potestades administrativas	330
B) La capacidad jurídica de las otras personas públicas	331
4. EL ADMINISTRADO Y SU CAPACIDAD JURÍDICA; TEORÍA DEL ADMINISTRADO	332
A) Capacidad jurídica del administrado	332
B) Causas que condicionan la capacidad del administrado	333
C) La actividad del administrado	336
a) <i>La actividad administrativa del administrado por vía de colaboración</i>	337
b) <i>La actividad de los particulares como consecuencia o presupuesto de los actos administrativos</i>	340
CAP. III. LAS SITUACIONES JURIDICAS SUBJETIVAS	343
1. SITUACIÓN JURÍDICA Y RELACIÓN JURÍDICA	343
2. LOS DERECHOS PÚBLICOS SUBJETIVOS	346
A) Origen y evolución de esta doctrina	346
B) Su naturaleza jurídica	349
C) La aplicación del concepto al Derecho público	351
3. LOS INTERESES LEGÍTIMOS Y LOS DERECHOS SUBJETIVOS DEBILITADOS	353
A) Los intereses legítimos	353
B) Los derechos debilitados o condicionados	355
4. POTESTADES Y DEBERES PÚBLICOS	356
A) La teoría de las potestades públicas	356
B) Potestades y funciones	358
C) Los deberes públicos	359
5. SITUACIONES ACCESORIAS Y SUBSIGUIENTES A LA RELACIÓN JURÍDICA	360
A) La carga	360
B) La facultad	361
C) El <i>status</i>	362
6. LOS DERECHOS SUBJETIVOS Y SU GARANTÍA CONSTITUCIONAL	362
A) Garantías comunes a las dos Secciones del Capítulo II	363
B) Garantías específicas para los derechos de la Sección primera	365
7. EL RECURSO DE AMPARO	365

## TITULO III

## LA TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAP. I. EL ACTO ADMINISTRATIVO .....	371
1. EL ACTO ADMINISTRATIVO; SUS ORÍGENES .....	371
2. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	373
A) Postura de Kormann .....	374
B) De Royo-Villanova .....	379
C) De Sayagués .....	379
D) Postura que se mantiene .....	380
3. DELIMITACIÓN NEGATIVA DEL CONCEPTO .....	380
A) Los actos de gobierno .....	381
B) Los actos sometidos al régimen jurídico privado .....	383
CAP. II. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	388
1. LOS SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN .....	388
2. POR LA EXTENSIÓN DE SUS EFECTOS: ACTOS GENERALES Y CONCRETOS .....	390
3. POR RAZÓN DEL TIPO DE FACULTADES EJERCITADAS: ACTOS DISCRECIONALES Y REGULADOS .....	391
4. POR RAZÓN DE LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN: ACTOS SIMPLES Y COMPLEJOS; UNILATERALES Y BILATERALES .....	392
A) Actos simples y actos compuestos .....	392
B) Actos unilaterales y actos plurilaterales .....	395
5. POR RAZÓN DEL CONTENIDO DEL ACTO Y SUS EFECTOS: MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y NEGOCIOS JURÍDICOS .....	395
A) Examen de los principales negocios jurídicos .....	398
B) Consideración especial de los meros actos administrativos .....	404
6. POR RAZÓN DEL CONTENIDO DEL ACTO Y SUS EFECTOS ( <i>continuación</i> ): ACTOS DEFINITIVOS Y DE TRÁMITE .....	406
CAP. III. REQUISITOS DE VALIDEZ Y VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	408
1. MÉTODO A SEGUIR EN EL ESTUDIO DE ESTA MATERIA .....	408
2. LA TEORÍA PRIVATISTA DE LA INVALIDEZ DEL ACTO JURÍDICO .....	409
3. PECULIARIDAD DE LA TEORÍA DE LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO. REMISIÓN AL EXAMEN DE LOS VICIOS EN CADA UNO DE LOS ELEMENTOS DEL ACTO .....	410
4. ENUMERACIÓN DE ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	416
5. LOS VICIOS DE LA VOLUNTAD .....	417
A) La voluntad del titular del órgano .....	417
B) La legalidad de la investidura del órgano .....	418
a) <i>El vicio en el nombramiento del funcionario</i> .....	419
b) <i>La teoría de los «funcionarios de hecho»</i> .....	419
C) La competencia: casos de incompetencia absoluta y relativa .....	420
6. EL CONTENIDO Y LAS CLÁUSULAS ACCESORIAS .....	422
7. LA NOCIÓN DE CAUSA EN DERECHO ADMINISTRATIVO; SUS VICIOS .....	426
8. EL FIN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA DESVIACIÓN DE PODER. NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE VICIO .....	433
9. LA FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO; FORMA DE INTEGRACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA Y FORMA DE LA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD .....	436
10. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO FORMA .....	437
A) El procedimiento administrativo como garantía jurídica; sus vicios .....	438
A') Actos de los órganos internos administrativos .....	439
B') Actos de intervención de los particulares en el procedimiento .....	440
C') Requisitos de actuación de los órganos colegiados .....	441
D') Efectos de los vicios en el procedimiento .....	441
B) El procedimiento administrativo en cuanto instrumento de eficacia .....	443
11. LA FORMA DE LA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD ADMINISTRATIVA .....	444
A) La motivación de los actos administrativos .....	445
B) La intervención de funcionario fedatario .....	446
C) El silencio administrativo y las declaraciones tácitas .....	447

12. EFECTOS Y LÍMITES DE LA INVALIDEZ: CONVERSIÓN, CONVALIDACIÓN E INVALIDEZ ULTERIOR .....	449
A) Los efectos de la invalidez .....	449
B) La conversión de los actos defectuosos .....	450
C) La convalidación de actos defectuosos .....	450
D) La invalidez ulterior o sobrevenida .....	451
CAP. IV. EFECTOS JURIDICOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	453
1. PERFECCIÓN Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	453
2. PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN .....	454
A) La publicación de las disposiciones administrativas .....	455
B) La notificación de los actos administrativos .....	456
3. LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA ACCIÓN DE OFICIO .....	457
A) Ejecutividad y suspensión .....	458
B) Acción de oficio o ejecución forzosa .....	461
C) El principio <i>solve et repete</i> .....	465
4. REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	466
A) Diferenciación de conceptos .....	466
B) Fundamento y límites de la revocación .....	469
C) Fundamento y límites de la anulación .....	471
5. EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ECONÓMICOS .....	475
A) Planteamiento .....	475
B) Clases de control .....	476
C) Los órganos de control en España .....	476
D) La intervención General de la Administración del Estado .....	476