

RAFAEL ENTRENA CUESTA
Catedrático de la Universidad de Barcelona

CURSO
DE
DERECHO
ADMINISTRATIVO

*

I

(CONCEPTO, FUENTES, RELACION JURIDICO-
ADMINISTRATIVA Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA)

(9.^a edición)



tecnos

INDICE

DEDICATORIA	<i>Pág.</i>	7
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN		9
PRÓLOGO A LA NOVENA EDICIÓN		13
BIBLIOGRAFÍA GENERAL		15
ABREVIATURAS UTILIZADAS		19

PARTE PRIMERA

CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Capítulo Primero. OBJETO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRESUPUESTOS PARA SU EXISTENCIA Y CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTES DE SU NACIMIENTO		23
1. Importancia práctica del concepto del Derecho administrativo y procedimiento para elaborarlo		24
A) Importancia práctica del concepto del Derecho administrativo		24
B) Procedimiento para elaborarlo		24
2. Concepto y estructura de la Administración pública		26
A) Planteamiento		26
B) Concepto de Administración pública		27
C) Las nuevas orientaciones legislativas y doctrinales		30
D) Estructura de la Administración pública		34
3. La división de poderes		46
A) La división de poderes, presupuesto político para la existencia del Derecho administrativo		46
B) Orígenes doctrinales		46
C) La división de poderes en la Constitución		47
4. El Estado de Derecho: concepto y clases		48
A) El Estado de Derecho, presupuesto jurídico para la existencia del Derecho administrativo		48
B) Concepto		49
C) Clases		51
5. Los caracteres de la Administración moderna como circunstancia determinante del nacimiento del Derecho administrativo		53
A) Planteamiento tradicional del problema		53
B) El intervencionismo estatal, causa determinante del nacimiento del Derecho administrativo		54
Cap. II. LA CONTRAPOSICIÓN ENTRE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y EL «RULE OF LAW»		57

6.	Consecuencias de la diversidad de orígenes históricos del Estado de Derecho: Los sistemas de <i>Rule of law</i> y del régimen administrativo	57
	A) Diversos orígenes históricos del Estado de Derecho	57
	B) Consecuencias	58
7.	Orígenes doctrinales y situación actual de la distinción entre el régimen administrativo y el <i>Rule of law</i>	59
	A) Orígenes doctrinales	59
	B) Situación actual	62
8.	La existencia universal del Derecho administrativo. Diferencias entre el Derecho administrativo anglosajón y continental ...	68
	A) Existencia universal del Derecho administrativo	68
	B) Diferencias entre el Derecho administrativo anglosajón y el <i>droit administratif</i>	68
Cap. III.	EL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	71
9.	Concepto, contenido y límites del Derecho administrativo .	71
	A) Concepto y contenido	71
	B) Límites	74
	C) Autonomía del Derecho administrativo	75
10.	El Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración	76
	A) Orígenes	77
	B) Crisis	77
	C) Situación actual	78

PARTE SEGUNDA

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Capítulo Primero.	LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LA CONSTITUCIÓN, LA LEY Y LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS CON RANGO DE LEY	85
11.	Planteamiento	86
12.	Enumeración, importancia y clasificación de las fuentes del Derecho administrativo	86
	A) Enumeración	86
	B) Importancia	87
	C) Clasificación	88
13.	Codificación de las fuentes escritas del Derecho administrativo	89
	A) Inexistencia de un código administrativo	89
	B) Posibilidades de codificación	90
14.	La Constitución. Principios constitucionales rectores de la organización y actuación de las Administraciones públicas ...	90

A)	La Constitución, fuente suprema del ordenamiento jurídico	90
B)	Principios esenciales	91
C)	Principios instrumentales	92
D)	Relevancia de los principios expuestos	97
15.	La ley estatal: Leyes orgánicas y leyes ordinarias	99
A)	La técnica de las materias reservadas	99
B)	La distinción entre leyes orgánicas y ordinarias	101
C)	Las leyes ordinarias	105
16.	La ley autonómica. Sus límites	106
A)	La atribución de potestad legislativa a las Comunidades autónomas	106
B)	Naturaleza de los actos dictados por las Comunidades autónomas en ejercicio de su potestad legislativa	109
C)	Límites de la ley autonómica	111
D)	La relación entre la ley autonómica y la ley estatal. Regla general	113
E)	Los supuestos de competencia legislativa compartida ..	113
F)	Legislación autonómica y leyes de armonización	116
G)	La supletoriedad del Derecho estatal	117
17.	Referencia especial a los Estatutos de las Comunidades autónomas	118
A)	Los Estatutos son una ley estatal	118
B)	Singularidades de los Estatutos	118
C)	Situación de los Estatutos respecto de la legislación estatal y autonómica	121
18.	Las disposiciones normativas con fuerza de ley: Decreto-ley y Decreto legislativo	122
A)	Rasgos comunes al Decreto-Ley y al Decreto legislativo ..	122
B)	El Decreto-ley	123
C)	El Decreto legislativo	125
D)	Comunidades autónomas y disposiciones normativas con fuerza de ley	128
E)	Distinción de figuras afines	130
Cap. II.	EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO	133
19.	El Reglamento administrativo: Concepto, terminología, naturaleza y distinción de figuras afines	134
A)	Concepto	134
B)	Terminología	134
C)	Naturaleza	135
D)	Distribución de figuras afines	136
20.	Fundamento de la potestad reglamentaria	138
A)	Fundamento histórico	138

B)	Fundamento lógico	138
C)	Fundamento jurídico	138
21.	Clasificación de los reglamentos	140
A)	Por razón del sujeto que los dicta	140
B)	Basándose en la relación existente entre los reglamentos y la ley	142
C)	En razón de su contenido	143
22.	El régimen jurídico de los reglamentos en general	144
A)	Elementos de los reglamentos en cuanto actos administrativos	144
B)	Consecuencias de su incumplimiento	145
C)	Peculiaridades de los reglamentos por su carácter normativo	147
23.	En particular, los límites del contenido normativo de los reglamentos. Supuestos especiales	148
A)	Límites de la potestad reglamentaria	148
B)	Supuestos especiales	150
24.	Ámbito de aplicación de los reglamentos	152
A)	Desde el punto de vista subjetivo	152
B)	Desde el punto de vista objetivo. Inexistencia de reserva reglamentaria	153
C)	Desde el punto de vista cronológico	153
25.	Las instrucciones de servicio y circulares	154
A)	Concepto	154
B)	Los reglamentos con forma de instrucciones o circulares	154
Cap. III. LAS FUENTES SUBSIDIARIAS E INDIRECTAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO		156
26.	La costumbre	157
A)	Concepto e importancia en general	157
B)	La costumbre como fuente del Derecho administrativo	157
27.	Los principios generales del Derecho	160
A)	Planteamiento	160
B)	Desarrollo	160
28.	Importancia de la jurisprudencia y la doctrina como fuentes indirectas del Derecho administrativo	163
29.	Los tratados internacionales	164
A)	Naturaleza de los Tratados como fuente del Derecho ..	164
B)	Alcance de los Tratados como fuente del Derecho administrativo	164

Cap. IV. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	166
30. Significado del principio de legalidad y técnicas para su realización. El Defensor del Pueblo	167
A) Significado	167
B) Técnicas para su realización	167
C) Derecho español	168
D) El Defensor del Pueblo	170
31. El principio de legalidad y la actividad discrecional de la Administración	175
A) Actividad reglada y actividad discrecional	175
B) Discrecionalidad y arbitrariedad	175
C) El control de la actividad discrecional	176
D) Discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados ..	176

PARTE TERCERA

LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

Título Primero

APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE RELACIÓN JURÍDICA
AL DERECHO ADMINISTRATIVO

Capítulo Unico. APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE RELACIÓN JURÍDICA AL DERECHO ADMINISTRATIVO	181
32. Circunstancias determinantes de la aplicación del concepto de relación jurídica al Derecho administrativo y sistemática a seguir para su estudio	181
A) Circunstancias determinantes de la aplicación del concepto de relación jurídica al Derecho administrativo	181
B) Sistemática	183
33. Concepto, elementos y clases de relación jurídico-administrativa	184
A) Concepto	184
B) Elementos	184
C) Clases	186
34. Los sujetos y su capacidad. Examen especial del administrado	187
A) Los sujetos públicos	187
B) El administrado	190
35. Las situaciones jurídicas subjetivas: Potestades, derechos públicos subjetivos, intereses legítimos, derechos subjetivos debilitados, deberes y obligaciones	193

A) Planteamiento	193
B) Las situaciones jurídicas de poder	193
C) Las situaciones jurídicas de deber	196
36. El origen de la relación jurídico-administrativa	196

Título II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Capítulo Primero. CONCEPTO Y CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO	201
37. Concepto	201
A) El acto administrativo en cuanto acto jurídico	202
B) Consecuencias de que el acto administrativo haya de proceder de la Administración	203
C) La exigencia de que el acto esté regulado por el Derecho administrativo	204
38. Clases	205
A) Por su carácter de acto jurídico	205
B) Por su procedencia de la Administración	209
C) Por el sometimiento al Derecho administrativo	212
D) Otras clasificaciones	213
Cap. II. PERFECCIÓN, EFICACIA, INVALIDEZ Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	217
39. La teoría de los elementos del acto administrativo	217
40. Elemento subjetivo	218
A) Sujeto público con capacidad y competencia	219
B) Órgano competente	219
C) Aptitud del titular del órgano	219
41. Elemento objetivo	221
A) Concepto y clases	221
B) Requisitos	222
42. Elemento causal	223
43. Elemento teleológico	224
A) Importancia del fin en la actividad administrativa	224
B) La desviación de poder	225
44. Elemento formal: La forma de exteriorización; la motivación y la notificación	228
A) Forma de exteriorización	229
B) La motivación	230
C) La notificación	232

45. El silencio administrativo: concepto, naturaleza, fundamento, presupuesto, clases, requisitos y efectos	236
A) Concepto	236
B) Naturaleza	237
C) Fundamento	238
D) Presupuesto	239
E) Clases	239
F) Requisitos	242
G) Efectos	242
46. Eficacia. Los privilegios de ejecutividad y de acción de oficio	244
A) Momento en que el acto administrativo comienza a producir efectos	244
B) Los privilegios de ejecutividad y de acción de oficio ...	248
47. Invalidez: actos nulos, actos anulables y actos irregulares. Convalidación, conversión y conservación de actos inválidos ...	253
A) La teoría de la invalidez en Derecho administrativo: actos nulos, actos anulables y actos irregulares	254
B) Diferencias entre la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad	257
C) Convalidación, conversión y conservación de actos inválidos	258
48. Extinción: en particular, la anulación de oficio y la revocación	261
A) La extinción de los actos administrativos	261
B) Diferencia entre la anulación y la revocación	262
C) Supuestos en que procede la revocación	262
D) Supuestos en que procede la anulación de oficio	263
Cap. III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	268
49. Concepto e importancia del procedimiento administrativo ..	269
A) Concepto	269
B) Importancia	269
50. Regulación del procedimiento administrativo en el Derecho español. En particular, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958: contenido, ámbito de aplicación y principios informadores	271
A) Regulación del procedimiento administrativo en el Derecho español	271
B) Contenido de la L.P.A.	273
C) Ambito de aplicación	274
D) Principios informadores	276
51. Procedimiento para la elaboración de los actos administrativos no normativos: iniciación, ordenación, instrucción y terminación	278
A) Iniciación	279

B)	Ordenación: la reclamación en queja. Las comunicaciones entre órganos administrativos	286
C)	Instrucción: Alegaciones. Informes. Información pública. Prueba. Audiencia del interesado	289
D)	Terminación	297
52.	Procedimiento para la elaboración de los actos administrativos normativos	299
A)	Iniciación	299
B)	Ordenación	300
C)	Instrucción	300
D)	Terminación	302
E)	La aprobación de las Ordenanzas locales	302

PARTE CUARTA

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Capítulo	Primero. EL RECURSO ADMINISTRATIVO	305
53.	Concepto, regulación, clases y principios generales	305
A)	Concepto	306
B)	Regulación	307
C)	Clases	309
D)	Principios generales	309
54.	El recurso de alzada	314
A)	Concepto	314
B)	Naturaleza	314
C)	Procedimiento	315
55.	El recurso de reposición	315
A)	Concepto	315
B)	Naturaleza	316
C)	Procedimiento	317
56.	El recurso de súplica	318
A)	Concepto	318
B)	Naturaleza	318
C)	Procedimiento	318
57.	El recurso de revisión	319
A)	Concepto	319
B)	Naturaleza	319
C)	Procedimiento	319
Cap. II.	EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	321
58.	Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa	322

A) Naturaleza	322
B) Extensión	323
C) Límites	325
59. Sistemas de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa. El sistema español	329
A) Sistemas de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa	329
B) Evolución histórica del sistema español	331
C) Estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa y distribución de competencias entre los Tribunales que la integran, conforme a la L.J. y disposiciones complementarias	333
D) Estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa y distribución de competencias entre los Tribunales y Juzgados que la integran conforme a la L.O.P.J.	339
60. Las partes en el recurso contencioso-administrativo: capacidad, legitimación y postulación	342
A) Capacidad procesal	342
B) Legitimación	343
C) Postulación	347
61. Actos impugnables	348
A) Principio general	348
B) Excepciones	349
62. Trámite previo a la interposición del recurso	350
A) El recurso de reposición	350
B) Excepciones	350
C) Subsanación	351
63. Procedimiento en primera o única instancia	352
A) Iniciación	352
B) Desarrollo	353
C) Terminación	356
64. Recursos contra providencias, autos y sentencias	357
A) Recursos contra providencias y autos	357
B) Recursos contra sentencias	358
65. Ejecución de sentencias	362
A) Complejidad en el caso de que sea condenada la Administración	362
B) Requisitos	362
C) Medidas que pueden emplearse	364
66. Procedimientos especiales	365
A) Procedimiento en materia de personal	365

B)	Procedimiento en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales	366
C)	El proceso electoral	367
D)	La protección contencioso-administrativa de los derechos de la persona	370
67.	El proceso de lesividad	375
A)	Fundamento	375
B)	Procedimiento	376
Cap. III. LA RECLAMACIÓN PREVIA AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES Y LABORALES CONTRA LA ADMINISTRACIÓN. LOS CONFLICTOS JURISDICCIONALES		379
68.	La reclamación previa al ejercicio de acciones civiles y laborales contra la Administración	380
A)	Sometimiento de la Administración a la jurisdicción civil o laboral y prerrogativas de que en tal caso dispone ...	380
B)	Naturaleza de la reclamación administrativa previa y del acto que la resuelve	381
C)	Regulación	382
D)	Reclamación previa al ejercicio de acciones civiles	382
E)	Reclamación previa a la vía judicial laboral	384
69.	Los conflictos jurisdiccionales	385
A)	Concepto	385
B)	Regulación	386
C)	Requisitos	386
D)	Conflictos de jurisdicción positivos	386
E)	Conflictos de jurisdicción negativos	390
F)	Organo decisor	391
Cap. IV. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN		392
70.	Planteamiento, importancia, evolución y fundamento	393
A)	Planteamiento	393
B)	Importancia	393
C)	Evolución	394
D)	Fundamento	398
71.	Requisitos de la responsabilidad administrativa	399
A)	Administración central	399
B)	Administración local	403
C)	Administraciones autonómica e institucional	403
72.	Responsabilidad privada	405
Apéndice. ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO		407
INDICE		439