

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO I

Concepto y Fuentes

JOSE LUIS VILLAR PALASI
JOSE LUIS VILLAR EZCURRA



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
SECCION DE PUBLICACIONES
3.ª EDICION
MADRID, 1992

INDICE

LECCION I

EL ORDENAMIENTO JURIDICO ADMINISTRATIVO

	<i>Páginas</i>
I. PRELIMINAR	11
II. PECULIARIDADES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ...	12
1. Estructura normativa compleja	12
2. El apego del Derecho administrativo a las circunstancias políticas e históricas	14
3. La multiplicidad de contenido de las normas	16
4. La tendencia a modificar la realidad	17
III. CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	19
1. Esquema de los criterios doctrinales	20
a) Teoría objetivista o de la función admi- nistrativa	20
b) Teoría negativa o residual	22
c) Teoría subjetiva	23
2. La definición propuesta	23
A) Elementos definitorios	24
a) La presencia de la Administración	24
b) El carácter autónomo y peculiar del orde- namiento	28
B) Resultado de la definición	29

LECCION II

I. LAS INTERRELACIONES DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO	33
1. El Derecho administrativo frente a las demás ramas del Derecho	33
1.1. Unidad y plenitud del ordenamiento total	33
1.2. Derecho común, particular, especial, excepcional	34
1.3. Sustantividad de un ordenamiento	34
1.4. Ramas verticales y horizontales del Derecho	35
2. El proceso de creación de técnicas propias	38
3. El caso de las técnicas jurídicas compartidas: el escapismo a la técnica común	38
4. Las distintas situaciones del Derecho civil respecto al Derecho administrativo	39
4.1. El Derecho civil como protector de derechos subjetivos	39
4.2. Las distintas situaciones del Derecho civil frente al administrativo	41
4.3. El «jus privatum singulare» de la Administración	43
a) El residuo de Derecho público	44
b) El residuo administrativo en la contratación civil	45
c) La presencia de privilegios	45
II. EL CARÁCTER VICARIAL O SUBORDINADO DE LA ADMINISTRACIÓN	46
1. El carácter variable de la técnica del acto de administración	47
2. La idea del acto de administración en el Derecho público	48
3. La titularidad compartida del poder	48

3.1. La equiparación del Fisco con el menor de edad	49
3.2. El Parlamento y la Constitución: la propiedad del poder	50
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	52
1. La Administración en el Estado absoluto ...	52
2. La Administración pública en el siglo XIX ...	53
3. La Administración pública en el siglo XX: Dispersión de las técnicas de intervención ...	55
4. Coordinadas constitucionales de la Administración pública	56

LECCION III

I. FUENTES DEL DERECHO EN GENERAL	61
II. SENTIDO DE LAS FUENTES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	64
1. Ley	65
2. La costumbre	66
3. Principios generales del Derecho	67
III. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA	68
IV. EFICACIA DE LA CONSTITUCIÓN	73
1. Eficacia derogatoria de la Constitución	73
2. Aplicación directa de la Constitución	80

LECCION IV

EL DERECHO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

I. PRELIMINAR	87
II. EL DERECHO ORIGINARIO	88
III. EL DERECHO DERIVADO	90

IV. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO Y SU INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL ...	95
V. EL TRIBUNAL DE LUXEMBURGO	96

LECCION V

I. LA LEY: CONCEPTO Y PLUSVALOR FRENTE A OTRAS NORMAS	101
1. Concepto	101
2. Plusvalor de la Ley formal	101
II. FORMA DE LA LEY: EXTERNA E INTERNA CORPORIS ...	103
1. Los «externa corporis»: sanción y promulgación	103
2. Publicación de las Leyes	104
3. Los «interna corporis», iniciativa legislativa.	106
III. CONTENIDO DE LA LEY: RESERVA FORMAL Y MATERIAL	107
1. Contenido abstracto o concreto de la Ley: la polémica entre Leyes formales y materiales	107
2. Las materias reservadas	108
2.1. Origen y evolución	108
2.2. Reserva material	111
2.2.1. Consideraciones generales	111
2.2.2. Reserva intensa o de primer grado	112
2.2.3. Reserva de segundo grado	113
2.2.4. Reserva mínima o de tercer grado	116
2.3. Reserva formal	117
IV. CLASE DE LEYES	117
1. Clasificación general	117
2. Paridad jerárquica de las leyes	118

	<u>Páginas</u>
V. EL PROBLEMA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES ...	120
VI. LÍMITES Y CONTROL DE LAS LEYES: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	123
1. El Tribunal Constitucional: características y composición	123
2. Competencia	124
3. El recurso de inconstitucionalidad	125
3.1. Objeto del recurso	125
3.2. Clases de recursos	127
3.2.1. Recurso directo de inconstitucio- nalidad	127
3.2.1.1. Interposición... .. .	127
3.2.1.2. Tramitación	128
3.2.2. Recurso indirecto por vía inci- dental	128
3.3. Setencia de inconstitucionalidad	130

LECCION VI

I. LEYES DEL PARLAMENTO	135
II. LEYES ORDINARIAS Y LEYES ORGÁNICAS	136
III. LEYES APROBATORIAS DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. ...	143
IV. LEYES MARCO	147
V. LEYES DE TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN	150
VI. LEYES DE ARMONIZACIÓN	153

LECCION VII

I. LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	161
1. Fundamentos de la potestad legislativa de las	

	<u>Páginas</u>
Comunidades Autónomas	161
2. Cauces de atribución de la potestad legislativa	162
II. EL CRITERIO DE LA COMPETENCIA ESPECÍFICA	163
III. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ...	166
1. Sistema constitucional de reparto de competencias	166
2. Clases de competencias de las Comunidades Autónomas	170
IV. PLUSVALOR APLICATIVO DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.	175
V. LÍMITES Y CONTROL DE LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	177

LECCION VIII

I. SUBROGADOS DE LA LEY	183
II. DECRETOS LEGISLATIVOS: CONCEPTO, CLASES, REQUISITOS Y CONTROL	184
1. Concepto	184
2. Clases	185
3. Requisitos	186
4. Control de Decretos legislativos	188
5. Decretos legislativos de las Comunidades Autónomas	190
III. DECRETOS-LEYES: CONCEPTO Y PROCEDIMIENTO ...	193
1. Concepto	193
2. Procedimiento	195
3. Doctrina del Tribunal Constitucional	196

LECCION IX

I. EL REGLAMENTO: CONCEPTO	201
-----------------------------------	-----

	<u>Páginas</u>
II. FUNDAMENTO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	202
1. Fundamento histórico	202
2. Fundamento constitucional	205
III. TITULARES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	207
1. Administración del Estado	208
2. Comunidades Autónomas	210
3. Administraciones locales	212
4. Administraciones no territoriales	213
IV. FORMA EXTERNA DE LOS REGLAMENTOS Y JERARQUÍA NORMATIVA	214

LECCION X

I. CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS	219
1. Planteamiento general	219
2. Reglamentos generales de ejecución	223
3. Reglamentos mediatos de ejecución	223
4. Reglamentos que otorgan contenido a la Ley.	224
5. Reglamentos de necesidad	225
II. LA DISTINCIÓN NORMA-ACTO	227
III. LA INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS.	229
IV. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	231
1. Límites formales	231
1.1. Competencia	231
1.2. Procedimiento	231
1.3. Publicación	234
1.4. Jerarquía	234
2. Límites materiales	236
2.1. Materias reservadas	236
2.2. Respeto a los principios generales ...	237

	<u>Páginas</u>
2.3. Irretroactividad	238
V. REGLAMENTOS ILEGALES: CONTROL	241
1. Sobre la nulidad en general	241
2. Inaplicación judicial	242
3. Declaración de oficio de la nulidad	243
4. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa	244
5. Impugnación ante el Tribunal Constitucional	248

LECCION XI

I. LA APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO	253
II. LA ESTRUCTURA HIPOTÉTICA DE LA NORMA	253
III. LA FISIÓN DE LOS ELEMENTOS NORMATIVOS	256
1. Supuestos de hecho principales e instrumentales	256
2. Las reglas jurídicas dependientes y los supuestos de hecho encadenados	258
3. Los elementos fácticos desgajados de la norma	258
4. Las normas sobre normas	260
IV. LOS GRUPOS NORMATIVOS: CONCEPTO	261
V. REQUISITOS: ISOMORFIA, ADHERENCIA Y RELACIÓN DE DEPENDENCIA	262
1. Isomorfía	262
2. Adherencia	264
3. Relación de dependencia	266
VI. COLISIONES REALES Y APARENTES ENTRE GRUPOS NORMATIVOS	267

LECCION XII

I.	LA ESTRUCTURA PECULIAR DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO	275
II.	LA DISTINCIÓN ENTRE VALIDEZ Y EFICACIA	276
III.	VALIDEZ DE LAS NORMAS: PREVALENCIA DE LA LEY ANTERIOR	279
	1. Consideraciones generales	279
	2. Plusvalor jerárquico de la Constitución	280
	3. Plevalencia de la Ley anterior	281
	4. Leyes que prevén su propio sistema de modificación	282
IV.	EFICACIA E INEFICACIA DE LAS NORMAS	283
	1. Excepciones al sistema general de entrada en vigor	283
	1.1. Retroactividad de las normas	283
	1.2. Ley necesitada de actividad intermedia.	286
	2. Excepciones al principio de vocación de permanencia de la Ley	289
V.	ALTERACIONES DE RANGO NORMATIVO: DEGRADACIÓN, DESLEGALIZACIÓN Y ELEVACIÓN DE RANGO	290
	1. Consideraciones generales	290
	2. Degradación normativa	291
	3. Deslegalización	292
	4. Elevación de rango	293

LECCION XIII

I.	LA COSTUMBRE EN EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO	297
II.	DESUSO, OBSOLESCENCIA DE LAS NORMAS Y TOLERATIO ADMINISTRATIVA	299

	<i>Páginas</i>
1. El desuso y la «consuetudo» abrogatoria ...	299
2. Obsolescencia de la norma	301
3. «Toleratio» Administrativa	302
4. «Desuetudo» por los destinatarios	303
III. LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA	304
1. Calificación jurídica de la práctica adminis- trativa	304
2. La doctrina del precedente administrativo ...	306
IV. LA JURISPRUDENCIA	308
V. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	309