

14
A
J

FERNANDO GARRIDO FALLA

CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE MADRID

TRATADO
DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

Volumen I

(PARTE GENERAL)

Novena edición

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

MADRID, 1985

INDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN	11
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	15
PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN	17
PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN	19
PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN	21
PRÓLOGO A LA SEXTA EDICIÓN	23
PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN	25
ADVERTENCIA A LA REIMPRESIÓN DE LA SÉPTIMA EDICIÓN	27
PRÓLOGO A LA NOVENA EDICIÓN	29

INTRODUCCION

CAPÍTULO I.—*El concepto de Administración pública*

SUMARIO: 1. Sentido etimológico y vulgar del vocablo Administración.—2. La Administración y las funciones del Estado: A) La función legislativa. B) La función jurisdiccional. C) La función ejecutiva. D) ¿Existe una función administrativa?—3. La Administración y los poderes del Estado; la inadecuación entre los puntos de vista subjetivo y material.—4. La Administración como objeto del Derecho administrativo: ¿Existen actos administrativos de los particulares?—5. Administración y Gobierno: A) La función política o de gobierno. B) El órgano de gobierno. C) Administración y política 33

CAPÍTULO II.—*Administración pública y Derecho*

SUMARIO: 1. Carácter del condicionamiento jurídico de la Administración pública: A) La doctrina tradicional sobre las relaciones entre Estado y Derecho. B) La doctrina institucionalista de ROMANO. C) Postura que se mantiene.—2. Estado-policía y Estado de

Derecho: A) Las limitaciones del poder en el Estado-policía. B) El Estado de Derecho.—3. El sentido de la Administración pública moderna: A) La finalidad social de la Administración. B) El sentido positivo de la libertad de los ciudadanos. C) Los peligros para la libertad	89
---	----

CAPÍTULO III.—*Administración y Derecho: El régimen administrativo*

SUMARIO: 1. Los modos de sumisión del Estado al Derecho: A) La doctrina del Fisco. B) El <i>rule of law</i> . C) El régimen administrativo.—2. El régimen administrativo continental: A) El sistema francés. B) El sistema alemán. C) El sistema italiano. D) El sistema belga. E) Portugal.—3. Las peculiaridades del régimen administrativo español.—4. El régimen administrativo soviético	115
--	-----

CAPÍTULO IV.—*Administración y Derecho: El régimen anglosajón*

SUMARIO: 1. La interpretación de DICEY sobre el régimen de la Administración inglesa: A) La situación tradicional. B) La interpretación de DICEY.—2. La crítica de la interpretación de DICEY: A) Los nuevos hechos. B) Las nuevas concepciones.—3. Caracteres positivos del actual sistema inglés.—4. El sistema de los Estados Unidos de Norteamérica	139
--	-----

CAPÍTULO V.—*El Derecho administrativo*

SUMARIO: 1. Concepto del Derecho administrativo: A) Definición. B) Examen de sus notas.—2. Naturaleza jurídica del Derecho administrativo: A) La distinción del Derecho en público y privado. B) La invasión del Derecho privado por el Derecho público.—3. La actividad administrativa de Derecho privado: A) La distinción entre los actos de poder y los actos de gestión. B) La distinción en razón del fin perseguido por la actividad administrativa. C) Criterios de distinción que se propone	171
--	-----

CAPÍTULO VI.—*La ciencia del Derecho administrativo y el método para su investigación*

SUMARIO: 1. Los orígenes de la ciencia del Derecho administrativo en los diversos países: A) En Francia. B) En Alemania. C) En Italia. D) En España.—2. La recepción del método jurídico: A) El método jurídico. B) En Francia. C) En Alemania. D) En Italia. E) En España.—3. La idea de servicio público en la interpretación del Derecho administrativo 203

CAPÍTULO VII.—*La consideración no jurídica de la Administración pública: La ciencia de la Administración*

SUMARIO: 1. El estudio no jurídico de la Administración: A) Planteamiento inicial del problema. B) Evolución posterior de la literatura administrativa.—2. Las tendencias actuales de la ciencia de la Administración: A) La ciencia de la Administración como ciencia política. B) La ciencia de la Administración como estudio del contenido de la función administrativa, especialmente de su manejo técnico. C) La ciencia de la Administración en cuanto dirigida al estudio de los hechos administrativos puros.—3. ¿Ciencia de la Administración o ciencias administrativas?: A) La posibilidad teórica de la ciencia de la Administración. B) La conveniencia de los estudios administrativos. C) La autonomía didáctica respecto del Derecho administrativo 229

TÍTULO PRIMERO

LA TEORIA DE LAS FUENTES Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

CAPÍTULO I.—*Las fuentes del Derecho administrativo*

SUMARIO: 1. Concepto y clases de fuentes.—2. La jerarquía de las fuentes del Derecho administrativo: A) Enumeración de fuentes en Derecho administrativo. B) La jerarquía de las fuentes.—3. El principio de la legalidad de la actividad administrativa.—4. La actividad administrativa discrecional: A) Fundamento y ámbito de aplicación de la discrecionalidad administrativa. B) Los límites al poder discrecional 263

CAPÍTULO II.—*Las fuentes escritas del Derecho*

- SUMARIO: 1. La Constitución: su primacía jurídica.—2. Las consecuencias de su carácter normativo: A) Carácter no programático. B) La positivación de los principios constitucionales. C) La Constitución como fuente de interpretación. D) Eficacia derogatoria e inconstitucionalidad sobrevenida.—3. La llamada reserva constitucional; poder constituyente y poderes constituidos.—4. Los mecanismos de defensa de la Constitución: A) La reforma de la Constitución. B) El recurso de inconstitucionalidad 291

CAPÍTULO III.—*Las fuentes escritas (continuación)*

- SUMARIO: 1. La Ley como fuente del Derecho administrativo: A) Concepto. B) Clases de leyes.—2. Las leyes orgánicas y los Estatutos de Autonomía: A) La innovación constitucional. B) La reserva de ley orgánica. C) El procedimiento de elaboración. D) La superioridad de rango formal de la ley orgánica.—3. La ley ordinaria: materias reservadas.—4. La inderogabilidad singular de la ley.—5. Sanción, promulgación y publicación de la ley.—6. Retroactividad e irretroactividad de la ley 311

CAPÍTULO IV.—*Las fuentes escritas (continuación)*

- SUMARIO: 1. Los tratados internacionales: A) Su consideración como fuente indirecta. B) Como fuente directa: teoría de la recepción.—2. Disposiciones del Poder Ejecutivo con fuerza de ley: A) Los Decretos-leyes. B) La legislación delegada: Decretos legislativos. C) Los Decretos legislativos y su regulación constitucional. D) La deslegalización de materias.—3. La potestad reglamentaria: A) Concepto y fundamento del Reglamento. B) Clases de Reglamentos. C) Límites de la potestad reglamentaria. D) La defensa contra los Reglamentos ilegales. E) Instrucciones de servicio y circulares.—4 Potestad reglamentaria de otros Organismos constitucionales.—5. Estatutos y Reglamentos de otras entidades públicas estatales. 341

CAPÍTULO V.—*Fuentes no escritas y fuentes indirectas*

SUMARIO: 1. La necesidad de las fuentes no escritas del Derecho.—
 2. La costumbre: A) Concepto y límites. B) Aplicabilidad de la costumbre en Derecho administrativo.—3. Los principios generales del Derecho: A) Ideas generales. B) Concepto y naturaleza jurídica. C) Aplicabilidad de esta fuente al Derecho administrativo. D) La positivación de los principios constitucionales.—4. Valor de la jurisprudencia.—5. La codificación del Derecho administrativo. 385

CAPÍTULO VI.—*Las fuentes del Derecho en el Estado de las Autonomías*

SUMARIO: 1. El Estado de las Autonomías en la Constitución española: A) Precisiones conceptuales. B) Los Estatutos de Autonomía. C) La potestad legislativa de las Comunidades autónomas. D) ¿Estado regional o Estado federal?—2. El contenido de la autonomía: competencias estatales y autonómicas.—3. Los supuestos de la llamada concurrencia legislativa: A) La terminología utilizada. B) Legislación básica y legislación de desarrollo. C) La fiscalización de la adecuación de las leyes de desarrollo a la legislación básica. D) El artículo 150,1 de la Constitución: las leyes marco. E) Las leyes de armonización.—4. El juego de los principios de jerarquía y competencia en la ordenación de las fuentes del Derecho.—5. La supremacía genérica y la supletoriedad del Derecho estatal ... 415

TÍTULO II

LA TEORIA DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I.—*Los sujetos en Derecho administrativo y su capacidad*

SUMARIO: 1. Plan a seguir en esta materia.—2. La personalidad jurídica del Estado: A) La teoría de la personalidad jurídica. B) La personalidad jurídica estatal. C) Personalidad del Estado y personalidad de la Administración.—3. El Derecho administrativo parlamentario ... 451

CAPÍTULO II.—*Las situaciones jurídicas subjetivas*

SUMARIO: 1. Personas jurídicas públicas y privadas. Criterio de distinción: A) Pluralidad de personas jurídicas. B) El criterio de distinción.—2. Clasificación de las personas jurídicas públicas: A) La Administración pública y las Administraciones públicas personificadas. B) Clases de personas jurídicas públicas.—3. Capacidad de las personas jurídicas públicas: A) La capacidad jurídica de las otras personas públicas.—4. El administrado y su capacidad jurídica; teoría del administrado: A) Capacidad jurídica del administrado. B) Causas que condicionan la capacidad del administrado, del administrado por vía de colaboración. B) La actividad de los C) La actividad del administrado: A) La actividad administrativa del administrado por vía de colaboración. B) La actividad de los particulares como consecuencia o presupuesto de los actos administrativos 483

CAPÍTULO III.—*Las situaciones jurídicas subjetivas*

SUMARIO: 1. Situación jurídica y relación jurídica.—2. Los derechos públicos subjetivos: A) Origen y evolución de esta doctrina. B) Su naturaleza jurídica. C) La aplicación del concepto al Derecho público.—3. Los intereses legítimos y los derechos subjetivos debilitados: A) Los intereses legítimos. B) Los derechos debilitados o condicionados.—4. Potestades y deberes públicos: A) La teoría de las potestades públicas. B) Potestades y funciones. C) Los deberes públicos.—5. Situaciones accesorias y subsiguientes a la relación jurídica: A) La carga. B) La facultad. C) El *status*.—6. Los derechos subjetivos y su garantía constitucional.—7. El recurso de amparo 519

TÍTULO III

LA TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I.—*El acto administrativo*

SUMARIO: 1. El acto administrativo; sus orígenes.—2. El concepto de acto administrativo: A) Postura de KORMANN. B) De ROYO VI-

LLANOVA. C) De SAYAGUÉS. D) Postura que se mantiene.—3. Dili- mitación negativa del concepto: A) Los actos de gobierno. B) Los actos sometidos al régimen jurídico privado	563
---	-----

CAPÍTULO II.—*El acto administrativo (continuación).*
Clases de actos administrativos

SUMARIO: 1. Los sistemas de clasificación.—2. Por la extensión de sus efectos: actos generales y concretos.—3. Por razón del tipo de fa- cultades ejercitadas: actos discrecionales y regalados.—4. Por razón de los sujetos que intervienen: actos simples y complejos; unila- terales y bilaterales.—5. Por razón del contenido del acto y sus efectos: meros actos administrativos y negocios jurídicos: A) Exa- men de los principales negocios jurídicos. B) Consideración espe- cial de los meros actos administrativos.—6. Por razón del contenido del acto y sus efectos (continuación): actos definitivos y de trá- mite	593
---	-----

CAPÍTULO III.—*Requisitos de validez y vicios*
de los actos administrativos

SUMARIO: 1. Método a seguir en el estudio de esta materia.—2. La teo- ría privatista de la invalidez del acto jurídico.—3. Peculiaridad de la teoría de la invalidez del acto administrativo. Remisión al exa- men de los vicios en cada uno de los elementos del acto.—4. Enu- meración de elementos del acto administrativo.—5. Los vicios de la voluntad: A) La voluntad del titular del órgano. B) La legalidad de la investidura del órgano: a) El vicio en el nombramiento del funcionario. b) La teoría de los "funcionarios de hecho". C) La competencia: casos de incompetencia absoluta y relativa.—6. El contenido y las cláusulas accesorias.—7. La noción de causa en De- recho administrativo; sus vicios.—8. El fin del acto administrativo y la desviación de poder. Naturaleza jurídica de este vicio.—9. La forma del acto administrativo; forma de integración de la voluntad administrativa y forma de la declaración de voluntad.—10. El procedimiento administrativo como forma: A) El procedimiento administrativo como garantía jurídica; sus vicios: A') Actos de los órganos internos administrativos. B') Actos de intervención de los particulares en el procedimiento. C') Requisitos de actuación de	
---	--

los órganos colegiados. D) Efectos de los vicios en el procedimiento. B) El procedimiento administrativo en cuanto instrumento de eficacia.—11. La forma de la declaración de voluntad administrativa: A) La motivación de los actos administrativos. B) La intervención de un funcionario fedatario. C) El silencio administrativo y las declaraciones tácitas.—12. Efectos y límites de la invalidez: conversión, convalidación e invalidez ulterior	625
---	-----

CAPÍTULO IV.—*Efectos jurídicos de los actos administrativos*

SUMARIO: 1. Perfección y eficacia de los actos administrativos.—2. Publicación y notificación: A) La publicación de las disposiciones administrativas. B) La notificación de los actos administrativos.—3. La ejecutividad del acto administrativo y la acción de oficio: A) Ejecutividad y suspensión. B) Acción de oficio o ejecución forzosa. C) El principio <i>solve et repete</i> .—4. Revocación y anulación de los actos administrativos: A) Diferenciación de conceptos. B) Fundamento y límites de la revocación.—5. El control de legalidad de los actos económicos	699
---	-----