

FERNANDO GARRIDO FALLA
Cadrático Emérito de la Universidad de Madrid

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOLUMEN I
PARTE GENERAL

DUODECIMA EDICION



INDICE

PROLOGOS	Pág.	15
PRÓLOGO A LA DUODÉCIMA EDICIÓN		17
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN		18
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN		20
PROLOGO A LA TERCERA EDICIÓN		20
PROLOGO A LA CUARTA EDICIÓN		21
PROLOGO A LA QUINTA EDICION		21
PRÓLOGO A LA SEXTA EDICION		22
PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN		22
ADVERTENCIA A LA REIMPRESIÓN DE LA SÉPTIMA EDICIÓN		23
PRÓLOGO A LA OCTAVA EDICIÓN		23
PRÓLOGO A LA NOVENA EDICIÓN		24
PRÓLOGO A LA DÉCIMA EDICIÓN		25
PROLOGO A LA UNDÉCIMA EDICIÓN		27

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 ADMINISTRACION Y LOS PODERES DEL ESTADO; LA INADECUACIÓN ENTRE LOS PUNTOS 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		55
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. CARACTER 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-POLICIA 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 RÉGIMEN 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	84
	C)	El sistema italiano	86
	D)	El sistema belga	88
	E)	Portugal	89
	3.	LAS PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO ESPAÑOL	89
	4.	EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SOVIÉTICO: RECUERDO HISTÓRICO	91
CAP.	IV.	ADMINISTRACION Y DERECHO: EL REGIMEN ANGLOSAJON	95
	1.	LA INTERPRETACIÓN DE DICEY SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN INGLESA	95
	A)	La situación tradicional	95
	B)	La interpretación de Dicey	97
	2.	LA CRÍTICA DE LA INTERPRETACIÓN DE DICEY	98
	A)	Los nuevos hechos	98
	B)	Las nuevas concepciones	99
	3.	CARACTERES POSITIVOS DEL ACTUAL SISTEMA INGLÉS	102
	4.	EL SISTEMA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA	105
CAP.	V.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO	114
	1.	CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	114
	A)	Definición	114
	B)	Examen de sus notas	114
	2.	NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	116
	A)	La distinción del Derecho en público y privado	116
	B)	La invasión del Derecho privado por el Derecho público	120
	3.	LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE DERECHO PRIVADO	124
	A)	La distinción entre los actos de poder y los actos de gestión	125
	B)	La distinción en razón del fin perseguido por la actividad administrativa	125
	C)	Criterio de distinción que se propone	128
CAP.	VI.	LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL METODO PARA SU INVESTIGACION	133
	1.	LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LOS DIVERSOS PAÍSES	133
	A)	En Francia	133
	B)	En Alemania	135
	C)	En Italia	136
	D)	En España	137
	2.	LA RECEPCIÓN DEL MÉTODO JURÍDICO	139
	A)	El método jurídico	139
	B)	En Francia	141
	C)	En Alemania	142
	D)	En Italia	143
	E)	En España	143
	3.	LA IDEA DE SERVICIO PÚBLICO EN LA INTERPRETACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	146
CAP.	VII.	LA CONSIDERACION NO JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION	149
	1.	EL ESTUDIO NO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION	149
	A)	Planteamiento inicial del problema	150

	B) Evolución posterior de la literatura administrativa	152
2.	LAS TENDENCIAS ACTUALES DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	154
	A) La ciencia de la Administración como ciencia política	155
	B) La ciencia de la Administración como estudio del contenido de la función administrativa, especialmente de su manejo técnico	157
	C) La ciencia de la Administración en cuanto dirigida al estudio de los hechos administrativos puros	160
3.	¿CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN O CIENCIAS ADMINISTRATIVAS?	161
	A) La posibilidad teórica de la ciencia de la Administración	162
	B) La conveniencia de los estudios administrativos	164
	C) La autonomía didáctica respecto del Derecho administrativo	165

TITULO PRIMER●

LA TEORIA DE LAS FUENTES
Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

CAP. I.	LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	171
	1. CONCEPTO Y CLASES DE FUENTES	171
	2. LA JERARQUIA DE LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	172
	A) Enumeración de fuentes en Derecho administrativo	173
	B) La jerarquía de las fuentes	174
	3. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	177
	4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DISCRECIONAL	182
	A) Fundamento y ámbito de aplicación de la discrecionalidad administrativa	182
	B) Los límites al poder discrecional; los conceptos jurídicos indeterminados y la protección a la confianza legítima	185
CAP. II.	LAS FUENTES ESCRITAS DEL DERECHO	188
	1. LA CONSTITUCIÓN: SU PRIMACÍA JURÍDICA	188
	2. LAS CONSECUENCIAS DE SU CARÁCTER NORMATIVO	190
	A) Carácter no programático	191
	B) La positivación de los principios constitucionales	191
	C) La Constitución como fuente de interpretación	193
	D) Eficacia derogatoria e inconstitucionalidad sobrevenida	194
	3. LA LLAMADA RESERVA CONSTITUCIONAL; PODER CONSTITUYENTE Y PODERES CONSTITUIDOS	195
	4. LOS MECANISMOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN	197
	A) La reforma de la Constitución	197
	B) El recurso de inconstitucionalidad	199
CAP. III.	LAS FUENTES ESCRITAS (continuación)	201
	1. LA LEY COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	201
	A) Concepto	201
	B) Clases de leyes	202
	2. LAS LEYES ORGÁNICAS Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	203
	A) La innovación constitucional	203
	B) La reserva de ley orgánica	204
	C) El procedimiento de elaboración	207
	D) La superioridad de rango formal de la ley orgánica	208
	3. LA LEY ORDINARIA: MATERIAS RESERVADAS	209
	4. LA INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LA LEY	211
	5. SANCION. PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY	213
	A) La sanción	213
	B) La promulgación	215
	C) La publicación	216
	D) La fórmula de la publicación	217
	6. RETROACTIVIDAD E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY	218

CAP. IV. LAS FUENTES ESCRITAS (continuación)	225
1. LOS TRATADOS INTERNACIONALES	225
A) Su consideración como fuente indirecta	225
B) Como fuente directa: teoría de la recepción	227
2. DISPOSICIONES DEL PODER EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY	228
A) Los Decretos-leyes	229
B) La legislación delegada: Decretos legislativos	233
C) Los decretos legislativos y su regulación constitucional	234
D) La deslegalización de materias	238
3. LA POTESTAD REGLAMENTARIA	239
A) Concepto y fundamento del Reglamento	239
B) Clases de Reglamentos	242
C) Límites de la potestad reglamentaria	245
D) La defensa contra los Reglamentos ilegales	246
E) Instrucciones de servicio y circulares	249
4. POTESTAD REGLAMENTARIA DE OTROS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES	250
5. ESTATUTOS Y REGLAMENTOS DE OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS ESTATALES	251
A) Fundamento de esta potestad	251
B) Clases y límites de estos Reglamentos	252
CAP. V. FUENTES NO ESCRITAS Y FUENTES INDIRECTAS	253
1. LA NECESIDAD DE LAS FUENTES NO ESCRITAS DEL DERECHO	253
2. LA COSTUMBRE	255
A) Concepto y límites	255
B) Aplicabilidad de la costumbre en Derecho administrativo	256
3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	260
A) Ideas generales	260
B) Concepto y naturaleza jurídica	260
C) Aplicabilidad de esta fuente al Derecho administrativo	262
D) La positivación de los principios constitucionales	265
4. VALOR DE LA JURISPRUDENCIA	266
5. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	267
CAP. VI. LAS FUENTES DEL DERECHO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS	270
1. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	270
A) Precisiones conceptuales	270
B) Los Estatutos de Autonomía	272
C) La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas	272
D) ¿Estado regional o Estado federal?	272
2. EL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA: COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONOMICAS ..	275
3. LOS SUPUESTOS DE LA LLAMADA CONCURRENCIA LEGISLATIVA	277
A) La terminología utilizada	277
B) Legislación básica y legislación de desarrollo	280
C) La fiscalización de la adecuación de las leyes de desarrollo a la legislación básica	281
D) El artículo 150.1 de la Constitución: las leyes marco	283
E) Las leyes de armonización	284
4. EL JUEGO DE LOS PRINCIPIOS DE JERARQUIA Y COMPETENCIA EN LA ORDENACION DE LAS FUENTES DEL DERECHO	286
5. LA SUPREMACÍA GENÉRICA Y LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL	290
CAP. VII. EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y SU APLICACION EN ESPAÑA ..	292
1. ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO Y DERECHO INTERNO	292
A) El nacimiento de la Comunidad Económica Europea	292
B) El Tratado de Roma de 1957; su contenido	294
2. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE INCORPORACIÓN	295
A) El Tratado de Adhesión	296
B) La recepción del Derecho comunitario	297
3. LA LEY 47/1985 COMO FÓRMULA DE INCORPORACIÓN	298

A) Competencias normativas de los órganos comunitarios	298
B) Tipología normativa (Reglamentos, Directivas...)	299
C) Las bases de la delegación al Gobierno	300
4. LA PRIMACÍA DEL DERECHO COMUNITARIO	302
A) La jurisprudencia	302
B) ¿Principio de jerarquización o de competencia?	302
C) El control jurisdiccional del Derecho comunitario	304

TITULO II

LA TEORIA DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

CAP. I. LOS SUJETOS EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU CAPACIDAD	309
1. PLAN A SEGUIR EN ESTA MATERIA	309
2. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO	309
A) La teoría de la personalidad jurídica	309
B) La personalidad jurídica estatal	311
C) Personalidad del Estado y personalidad de la Administración	313
D) Las bases para una reconstrucción dogmática del tema	318
3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO PARLAMENTARIO	323
CAP. II. PERSONAS JURIDICAS PUBLICAS Y PRIVADAS	329
1. PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS. CRITERIO DE DISTINCIÓN	329
A) Pluralidad de personas jurídicas	329
B) El criterio de distinción	330
2. CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS	333
A) La Administración pública y las Administraciones públicas personificadas	333
B) Clases de personas jurídicas públicas	334
3. LAS PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS EN EL DERECHO ESPAÑOL: SU RÉGIMEN JURÍDICO	339
A) Las Administraciones Públicas Territoriales	340
B) La Administración Institucional	342
C) Las Entidades Estatales Autónomas en la legislación española: una legislación conjunta para personas jurídicas públicas y privadas	346
D) La nueva descentralización funcional	348
E) A modo de conclusión: la ecuación entre forma y régimen jurídico	351
4. LA LLAMADA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA	352
CAP. III. EL ADMINISTRADO Y SU CAPACIDAD JURIDICA; TEORÍA DEL ADMINISTRADO	361
1. CAPACIDAD JURÍDICA DEL ADMINISTRADO	361
2. CAUSAS QUE CONDICIONAN LA CAPACIDAD DEL ADMINISTRADO	361
3. LA ACTIVIDAD DEL ADMINISTRADO	365
A) La actividad administrativa del administrado por vía de colaboración ..	366
B) La actividad de los particulares como consecuencia o presupuesto de los actos administrativos	369
4. SITUACIÓN JURÍDICA DE INTERESADOS Y CIUDADANOS EN LA LRJ Y PAC	371
A) Concepto y capacidad de obrar	371
B) Derechos de los ciudadanos	372
C) El derecho al uso de la propia lengua	374
D) El derecho de acceso a los archivos y registros	374
CAP. IV. LAS SITUACIONES JURIDICAS SUBJETIVAS	376
1. SITUACIÓN JURÍDICA Y RELACIÓN JURÍDICA	376
2. LOS DERECHOS PÚBLICOS SUBJETIVOS	380
A) Origen y evolución de esta doctrina	380
B) Su naturaleza jurídica	382
C) La aplicación del concepto al Derecho público	383

3.	LOS INTERESES LEGÍTIMOS Y LOS DERECHOS SUBJETIVOS DEBILITADOS	386
	A) Los intereses legítimos	387
	B) Los derechos debilitados o condicionados	389
4.	POTESTADES Y DEBERES PÚBLICOS	390
	A) La teoría de las potestades públicas	390
	B) Potestades y funciones	392
	C) Los deberes públicos	393
5.	SITUACIONES ACCESORIAS Y SUBSIGUIENTES A LA RELACIÓN JURÍDICA	394
	A) La carga	394
	B) La facultad	395
	C) El <i>status</i>	396
6.	LOS DERECHOS SUBJETIVOS Y SU GARANTÍA CONSTITUCIONAL	396
	A) Garantías comunes a las dos Secciones del Capítulo II	397
	B) Garantías específicas para los derechos de la Sección primera	398
7.	EL RECURSO DE AMPARO	399

TITULO III

LA TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CAP. I.	EL ACTO ADMINISTRATIVO	405
	1. EL ACTO ADMINISTRATIVO, SUS ORÍGENES	405
	2. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	407
	A) Postura de Kormann	407
	B) De Royo-Villanova	413
	C) De Sayagués	413
	D) Postura que se mantiene	414
	3. DELIMITACIÓN NEGATIVA DEL CONCEPTO	414
	A) Los actos de gobierno	415
	B) Los actos sometidos al régimen jurídico privado	417
CAP. II.	CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	422
	1. LOS SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN	422
	2. POR LA EXTENSIÓN DE SUS EFECTOS: ACTOS GENERALES Y CONCRETOS	424
	3. POR RAZÓN DEL TIPO DE FACULTADES EJERCITADAS: ACTOS DISCRECIONALES Y REGULADOS	425
	4. POR RAZÓN DE LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN: ACTOS SIMPLES Y COMPLEJOS, UNILATERALES Y BILATERALES	426
	A) Actos simples y actos compuestos	426
	B) Actos unilaterales y actos plurilaterales	429
	5. POR RAZÓN DEL CONTENIDO DEL ACTO Y SUS EFECTOS: MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y NEGOCIOS JURÍDICOS	429
	A) Examen de los principales negocios jurídicos	432
	B) Consideración especial de los meros actos administrativos	438
	6. POR RAZÓN DEL CONTENIDO DEL ACTO Y SUS EFECTOS (<i>continuación</i>): ACTOS DEFINITIVOS Y DE TRÁMITE	440
CAP. III.	REQUISITOS DE VALIDEZ Y VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	442
	1. MÉTODO A SEGUIR EN EL ESTUDIO DE ESTA MATERIA	442
	2. LA TEORÍA PRIVATISTA DE LA INVALIDEZ DEL ACTO JURÍDICO	443
	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	445
	4. ENUMERACIÓN DE ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	450
	5. LOS VICIOS DE LA VOLUNTAD	451
	A) La voluntad del titular del órgano	451
	B) La legalidad de la investidura del órgano	453
	C) La competencia: casos de incompetencia absoluta y relativa	455

6.	EL CONTENIDO Y LAS CLAUSULAS ACCESORIAS	457
7.	LA NOCIÓN DE CAUSA EN DERECHO ADMINISTRATIVO. SUS VICIOS	460
8.	EL FIN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA DESVIACIÓN DE PODER. NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE VICIO	468
9.	LA FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO. FORMA DE INTEGRACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA Y FORMA DE LA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD	472
10.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO FORMA	472
	A) El procedimiento administrativo como garantía jurídica; sus vicios	474
	A') <i>Actos de los órganos internos administrativos</i>	475
	B') <i>Actos de intervención de los particulares en el procedimiento</i>	476
	C') <i>Requisitos de actuación de los órganos colegiados</i>	477
	D') <i>Efectos de los vicios en el procedimiento</i>	477
	B) El procedimiento administrativo en cuanto instrumento de eficacia	478
11.	LA FORMA DE LA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD ADMINISTRATIVA	480
	A) La motivación de los actos administrativos	481
	B) La intervención de funcionario fedatario	483
	C) El silencio administrativo	484
12.	LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER: ACTOS PRESUNTOS Y SILENCIO ADMINISTRATIVO ..	485
	A) El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa	485
	B) Los remedios jurídicos en defensa del administrado	485
	C) El acto presunto en la Ley 30/1992	488
	D) Especial referencia a la certificación del acto presunto	490
	E) ¿Cuáles son los derechos preexistentes?	493
13.	EFFECTOS Y LÍMITES DE LA INVALIDEZ: CONVERSIÓN, CONVALIDACIÓN E INVALIDEZ ULTERIOR	494
	A) Los efectos de la invalidez	494
	B) La conversión de los actos defectuosos	495
	C) La convalidación de actos defectuosos	495
	D) La invalidez ulterior o sobrevenida	496
CAP. IV. EFECTOS JURIDICOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS		497
1.	PERFECCIÓN Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	497
2.	PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE DISPOSICIONES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS	498
	A) La publicación de las disposiciones administrativas	499
	B) La notificación de los actos administrativos	500
3.	LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA ACCIÓN DE OFICIO: VIA DE HE- CHO E INTERDICTOS	502
	A) Ejecutividad y suspensión	505
	B) Acción de oficio o ejecución forzosa	509
	C) El principio <i>solve et repete</i>	515
4.	REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	517
	A) Diferenciación de conceptos	517
	B) Fundamento y límites de la revocación	520
	C) Fundamento y límites de la anulación	522
	D) Anulación en vía de recurso	527
5.	EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ECONÓMICOS	530
	A) Planteamiento	530
	B) Clases de control	531
	C) Los órganos de control en España	531
	D) La Intervención General de la Administración del Estado	532