

JOSE ROBERTO DROMI

# INTRODUCCION AL DERECHO ADMINISTRATIVO

PROLOGO  
DE  
LUIS COSCULLUELA MONTANER

 Editorial  
Grouz

MADRID - 1986

# INDICE

INDICE DE ABREVIATURAS ... .. .	7
---------------------------------	---

## PRIMERA PARTE

### ESTADO Y DERECHO

I. SOCIEDAD Y ESTADO ... .. .	11
1. LA REALIDAD SOCIAL ... .. .	11
a) Individuo y sociedad. La existencia social presupone la existencia individual ... .. .	11
b) Unidad de orden ... .. .	12
c) Sustancia y accidente ... .. .	12
2. LA REALIDAD POLÍTICA ... .. .	14
a) Ciudadano y Estado ... .. .	14
b) Concepto de Estado ... .. .	15
c) Causas del Estado ... .. .	17
II. ESTADO, PODER Y DERECHO ... .. .	25
1. ESTADO Y PODER ... .. .	25
2. PODER Y DERECHO ... .. .	27
a) Poder constituyente y poder constituido ...	27
b) Constitución ... .. .	28
3. ACTUACIÓN DEL PODER ... .. .	30
a) Elemento subjetivo (sujeto del poder) ...	31
b) Elemento objetivo (funciones del poder) ...	31
c) Elemento formal (proceso del poder) ...	31
d) Elemento final (fin del poder) ... .. .	32
4. PODER Y CONTROL ... .. .	32

	<i>Págs.</i>
III. SUJETO DEL PODER ... .. .	35
1. PERSONALIDAD ESTATAL ... .. .	35
a) Origen ... .. .	36
b) Efectos jurídicos ... .. .	37
c) Caracteres jurídicos ... .. .	39
2. VOLUNTAD ESTATAL ... .. .	40
a) Organos ... .. .	41
b) Relación orgánica ... .. .	41
c) Atribuibilidad orgánica ... .. .	42
3. RESPONSABILIDAD ESTATAL ... .. .	43
a) Personalidad y responsabilidad ... .. .	43
b) Alcance ... .. .	45
IV. FUNCIONES DEL PODER ... .. .	47
1. PODER, ÓRGANOS Y FUNCIONES ... .. .	47
a) Unidad del poder ... .. .	48
b) Pluralidad de órganos y funciones ... .. .	48
c) Transferencia de funciones ... .. .	52
2. FUNCIONES DEL «ESTADO» Y FUNCIONES DEL «PODER»	54
a) Funciones del Estado ... .. .	54
b) Funciones del poder ... .. .	55
3. FUNCIÓN GUBERNATIVA O POLÍTICA ... .. .	56
a) Aspecto sustancial ... .. .	57
b) Aspecto orgánico ... .. .	58
c) Aspecto procesal ... .. .	59
4. FUNCIÓN LEGISLATIVA ... .. .	63
a) Aspecto sustancial ... .. .	63
b) Aspecto orgánico ... .. .	64
c) Aspecto procesal ... .. .	69
5. FUNCIÓN JURISDICCIONAL ... .. .	69
a) Aspecto sustancial ... .. .	70
b) Aspecto orgánico ... .. .	70
c) Aspecto procesal ... .. .	73
6. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ... .. .	74
a) Aspecto sustancial ... .. .	74
b) Aspecto orgánico ... .. .	77
c) Aspecto procesal ... .. .	79

	<i>Págs.</i>
V. PROCESO DEL PODER ... ..	83
1. ACTO DEL PODER ... ..	83
2. PROCEDIMIENTOS «ADMINISTRATIVO», «LEGISLATIVO» Y «JUDICIAL» ... ..	84
a) Iniciación (proposición) ... ..	84
b) Deliberación (preparación) ... ..	84
c) Aprobación (decisión) ... ..	85
d) Ejecución (realización) ... ..	85
e) Fiscalización (control) ... ..	85
VI. FIN DEL PODER ... ..	87
1. CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES PROGRAMÁTICAS ... ..	87
2. FINES Y COMETIDOS ESTATALES ... ..	88
3. CONTENIDO DEL FIN ... ..	89
a) Fines exclusivos: Funciones públicas ... ..	89
b) Fines concurrentes: Servicios públicos ... ..	90
VII. CONTROL DEL PODER ... ..	95
1. AUTORIDAD (GOBIERNO) Y LIBERTAD (CONTROL) ... ..	95
2. DERECHO Y CONTROL ... ..	97
3. CONTROL, RESPONSABILIDAD Y PROTECCIÓN ... ..	100
4. ESTRUCTURA ... ..	100
a) Finalidad (¿para qué?) ... ..	101
b) Competencia (¿por qué?) ... ..	101
c) Modo (¿cómo?) ... ..	101
d) Efectos y ejecución (¿con qué?) ... ..	102
e) Objeto (¿cuándo?) ... ..	102
5. TIPOLOGÍAS ... ..	103
a) Control administrativo ... ..	103
b) Control legislativo ... ..	104
c) Control judicial ... ..	106

## SEGUNDA PARTE

### *DERECHO ADMINISTRATIVO*

I. CONCEPTO ... ..	111
II. CARACTERES ... ..	113

	<i>Págs.</i>
1. DERECHO PÚBLICO ... ..	113
2. INTERNO ... ..	114
3. COMÚN ... ..	114
4. LOCAL ... ..	115
5. DINÁMICO ... ..	115
III. REGIMEN JURIDICO ... ..	117
1. FORMAS JURÍDICAS ... ..	117
2. PRINCIPIOS JURÍDICOS ... ..	120
IV. FUNCION ADMINISTRATIVA ... ..	121
1. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ÓRGANO EJECUTIVO. ... ..	122
a) Actividad de control interorgánico ... ..	124
b) Juicio político ... ..	124
c) Actos de organización ... ..	125
d) Leyes concretas ... ..	125
3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ÓRGANO JUDICIAL ... ..	126
a) Actos de organización ... ..	126
b) Jurisdicción «voluntaria» ... ..	126
4. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE ENTES NO ESTATALES ... ..	129
V. CLASES DE FUNCION ADMINISTRATIVA ... ..	137
1. POR LA MATERIA ... ..	137
a) Activa ... ..	138
b) Consultiva ... ..	138
c) De control ... ..	139
d) Jurisdiccional ... ..	140
2. POR LA ORGANIZACIÓN ... ..	142
a) Centralizada ... ..	142
b) Desconcentrada ... ..	142
c) Descentralizada ... ..	143
3. POR LOS EFECTOS ... ..	143
a) Interna ... ..	143
b) Externa ... ..	144
4. POR LA ESTRUCTURA ORGÁNICA ... ..	144
a) Burocrática ... ..	144
b) Colegiada ... ..	144
5. POR LA REGULACIÓN NORMATIVA ... ..	144

	<u>Págs.</u>
a) Reglada ... ..	144
b) Discrecional ... ..	145
VI. CRITICA A LAS CLASIFICACIONES ... ..	147
VII. LAS LLAMADAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS ... ..	151
II. ¿JURISDICCION ADMINISTRATIVA? ... ..	155
1. LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA: LA CUESTION EN LOS HECHOS ... ..	156
2. LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA: LA CUESTION EN EL DERECHO ... ..	159
a) Prohibición constitucional ... ..	159
b) Competencia privativa del Poder Judicial ... ..	162
c) La Administración no es independiente ... ..	163
d) El procedimiento administrativo no es jurisdiccional ... ..	163
e) La renuncia y la opción procesal ... ..	164
f) Control judicial suficiente ... ..	165
g) Control administrativo ulterior ... ..	167
IX. ORDEN NORMATIVO ADMINISTRATIVO ... ..	171
1. LA CONSTITUCION ... ..	171
2. LEYES ADMINISTRATIVAS ... ..	173
a) Concepto de ley jurídica ... ..	173
b) Clases de leyes jurídicas ... ..	174
c) Leyes de Derecho administrativo ... ..	176
d) ¿Reserva legislativa o administrativa? ... ..	178
e) La Administración ante la ley inconstitucional ... ..	179
3. DECRETO-LEY ... ..	180
4. TRATADOS ... ..	182
5. COSTUMBRE ADMINISTRATIVA ... ..	183
6. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA ... ..	187
a) Acción de amparo ... ..	189
b) Recurso extraordinario por sentencia arbitraria y por gravedad institucional ... ..	190
c) Abuso del Derecho ... ..	191
d) Lesión ... ..	192

e)	Responsabilidad de las personas jurídicas de hechos ilícitos ... ..	193
f)	Poder de policía ... ..	195
g)	Nulidades administrativas ... ..	197
h)	Ejecutoriedad de las sentencias contra la Nación ... ..	198
7.	PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ... ..	199
8.	ACTO, REGLAMENTO Y CONTRATO ADMINISTRATIVOS.	202
X.	RELACIONES CON OTRAS DISCIPLINAS JURIDICAS ... ..	203
1.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO CONSTITUCIONAL ... ..	205
2.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO CIVIL ...	206
a)	Capacidad de las personas individuales ...	208
b)	Régimen de las personas jurídicas ... ..	208
c)	Compensación de créditos ... ..	209
d)	Cesión de créditos ... ..	209
e)	Dominio público y privado del Estado ...	209
f)	Régimen de la expropiación ... ..	210
g)	Limitaciones al dominio ... ..	210
h)	Los privilegios ... ..	210
i)	Caza y pesca ... ..	211
j)	Locación de cosas ... ..	211
3.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO COMERCIAL ... ..	211
a)	Sociedades anónimas ... ..	212
b)	Sociedades del Estado ... ..	213
c)	Empresas privadas, controladas, administradas y conservadas por el Estado ...	213
d)	Quiebra de sociedades que prestan servicios públicos ... ..	213
4.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO FINANCIERO ... ..	214
5.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PENAL ...	215
a)	Derecho administrativo disciplinario ... ..	215
b)	Derecho administrativo penal ... ..	216
c)	Derecho penitenciario ... ..	217
6.	DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PROCESAL.	218
a)	Proceso administrativo ... ..	218



	<i>Págs.</i>
b) Procedimiento administrativo ... ..	219
7. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO MUNICIPAL	219
8. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO ... ..	220
9. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE LOS RECURSOS NATURALES ... ..	221
a) Tierras ... ..	221
b) Aguas ... ..	222
c) Minas ... ..	222
10. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO AERONÁUTICO ... ..	223
11. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO MARÍTIMO.	223
12. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO LABORAL	224
 XI. CODIFICACION ... ..	 227
XII. LA REFORMA ADMINISTRATIVA ... ..	231
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA ... ..	237