

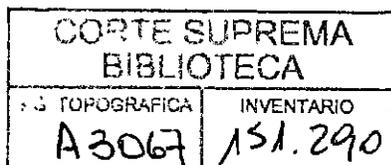
JOSÉ RAMÓN PARADA VÁSQUEZ  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)  
(España)*

# LA ADMINISTRACIÓN Y LOS JUECES

ESTUDIO PRELIMINAR  
LUCIANO PAREJO ALFONSO  
*Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Carlos III de Madrid*

NOTAS DE ACTUALIZACIÓN  
ANDRÉS BETANCOR RODRÍGUEZ  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra*

EDICIÓN AL CUIDADO DE  
Carlos Antonio Agurto Gonzáles  
Sonia Lidia Quequejana Mamani  
Benigno Choque Cuenca



Ediciones  
Olejnik

## INDICE

Notas sobre la edición .....	17
Estudio preliminar por LUCIANO PAREJO ALFONSO .....	19
I. Introducción.....	
II. La separación entre administración y juez; sus consecuencias: la doble autotutela administrativa y el control judicial especializado .....	27
1. La evolución histórica y la situación inmediatamente antes de la Constitución de 1978.....	27
2. La Constitución de 1978; su incidencia directa en la materia .....	33
A) El cierre del proceso de judicialización de lo contencioso- administrativo .....	34
B) La realización de la plenitud de la función garantizadora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.....	36
C) La problematización del régimen de la ejecución de las resoluciones de la Jurisdicción contencioso-administrativa, así como del de la tutela cautelar dispensable por ésta .....	36
3. Las claves fundamentales para la recomposición del sistema a tenor del orden constitucional.....	41
A) La Administración como poder público y sus prerrogativas .....	42
B) La plenitud de la potestad jurisdiccional del poder judicial y el poder público administrativo .....	47
C) Las prerrogativas del poder público administrativo y el derecho a la tutela judicial efectiva .....	50
a) La plenitud de la tutela judicial; el caso de la inactividad administrativa .....	50
b) La efectividad de la tutela judicial y la protección provi- sional de los bienes litigiosos .....	57
a') La técnica cautelar de la suspensión .....	57

b') Otras técnicas de aseguramiento provisional de los bienes litigiosos .....	59
III. Las consecuencias de la separación entre administración y juez para las relaciones de aquella con la jurisdicción penal.....	65
1. Consideraciones generales .....	65
2. La Constitución y el sistema de represión de las conductas ilícitas ....	69
3. Los artículos de previo pronunciamiento: declinatoria de jurisdicción y autorización administrativa para el procesamiento de autoridades y funcionarios.....	71
4. El fuero de las autoridades y los funcionarios .....	72
IV. Los conflictos entre la administración y los tribunales.....	77
1. El sistema hasta la Constitución de 1978 .....	77
2. La Constitución y su incidencia en la materia .....	84
3. La actualización del sistema de conflictos; la regulación vigente .....	85
a) Tipo de conflictos regulados .....	87
b) Alcance de los conflictos; confirmación de la limitación tradicional del sistema a las contiendas sobre competencias cuyo ejercicio no ha sido consumado.....	87
c) La legitimación para promover los conflictos .....	87
d) El planteamiento de los conflictos: elementos principales.....	88
e) La sustanciación y la decisión de los conflictos: radical simplificación .....	89

**PRIMERA PARTE  
ADMINISTRACIÓN Y JURISDICCIÓN CIVIL /**

**1.  
PRIVILEGIO DE LA DECISIÓN EJECUTORIA Y  
PROCESO CONTENCIOSO**

I .....	92
III .....	106
IV .....	111
V .....	119
VI .....	122
VII .....	126
VIII .....	127

**2.  
SOBRE LA TESIS DE PARADA EN RELACIÓN CON  
LOS ORÍGENES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
Alejandro Nieto**

I. Introducción.....	133
II. Las tesis de parada .....	135
III. El acto administrativo presupuesto de la jurisdicción contencioso-administrativa.....	137
1. La jurisprudencia.....	137
2. La doctrina.....	139
a) Autores inmediatamente anteriores a 1845 .....	139
b) Autores inmediatamente posteriores a 1845 .....	140
3. La legislación.....	142
IV. La administración demandante .....	142
1. La Administración como parte.....	142
2. Administración activa y Administración contenciosa.....	144
3. Una cita de Posada Herrera .....	145
V. Derecho preexistente, interés legítimo y conveniencia pública .....	146
1. Derecho preexistente del particular.....	146
2. Interés legítimo .....	146
3. Conveniencia pública.....	147
VI. Legitimación constitucional.....	148
VII. Jueces de excepción. Conclusiones .....	149
1. Una hipótesis sobre el sistema.....	149
2. Jueces administrativos de excepción .....	150
3. Conclusión.....	151

**3.  
REPLICA A NIETO SOBRE EL PRIVILEGIO DE DECISIÓN EJECUTORIA  
Y EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

I. Introducción.....	153
II. Las tesis en discusión.....	155
III. El significado del acto administrativo.....	157

1. La jurisprudencia.....	158
2. La doctrina.....	159
3. La legislación.....	160
IV. La administración demandante .....	161
1. La Administración como parte .....	161
2. Administración activa y administración contenciosa .....	162
3. Una cita de Posada Herrera .....	164
V. Derecho preexistente, interés legítimo y conveniencia pública .....	165
VI. Legitimación constitucional.....	165
VII. Jueces administrativos de excepción.....	170
VIII. Lo gubernativo y lo judicial en el antiguo régimen .....	172
1. El concepto de lo gubernativo .....	172
2. La protección contra la ejecución sin proceso. El juicio de despojo y restitución .....	173
3. Los órganos judiciales y los gubernativos en las administraciones especializadas.....	174
4. Lo judicial y lo gubernativo en la Administración colegiada.....	175
IX. Conclusiones .....	175

4.

INFORME SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA JURISDICCIÓN  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL ANTEPROYECTO DE  
BASES PARA UNA LEY ORGÁNICA DE LA JUSTICIA

I. Introducción.....	178
II. Delimitación de competencias entre los ordenes jurisdiccionales (Base 4, apartado 7) .....	178
A) Jurisdicción civil y laboral. Jurisdicción contencioso-administrativa..	178
B) Jurisdicción penal y jurisdicción contencioso-administrativa .....	180
III. La jurisdicción contencioso-administrativa (Bases 21, 23 y 24).....	184
A) La naturaleza de la jurisdicción contencioso-administrativa y las actuales limitaciones al control judicial de la Administración Pública.....	184
1. El proceso contencioso-administrativo sólo se da contra actos administrativos previos .....	185

2. El proceso contencioso es un proceso de apelación sin efectos suspensivos.....	187
3. Los plazos de interposición del proceso contencioso sustituyen a los plazos de prescripción de los derechos materiales.....	188
4. El proceso contencioso-administrativo no comprende la totalidad de los actos de la Administración. Actos exentos del control judicial.....	188
B) Distribución de competencias e instancias jurisdiccionales.....	191
1. Principios generales .....	191
2. El sistema vigente .....	194
3. Las soluciones del anteproyecto.....	195
4. Criterios y soluciones que deben incorporarse a la reforma.....	196
5. Las reglas de distribución de competencias entre Audiencias ....	197
C) La segunda instancia y la revisión.....	198
IV. La jurisdicción contencioso-administrativa laboral (Bases 22 y 23).....	198
V. Procesos sumarios en lo contencioso-administrativo juicios de despojo y amparo .....	199
VI. La ampliación del concepto de administración pública a efectos de la delimitación del ámbito de lo contencioso-administrativo.....	204
VII. La reforma del sistema contencioso-administrativo como exigencia del concepto constitucional de jurisdicción (Base 2) .....	206
VIII. La responsabilidad civil de los funcionarios (Bases 22 y 25) .....	207
IX. El sometimiento de los jueces a la ley (Base 2, apartado 2).....	208
X. El ministerio fiscal (Base 2, apartado 3, y base 68) .....	209
XI. Conflictos jurisdiccionales y prejudicialidad (Base 8 y Base 6) .....	210

SEGUNDA PARTE  
ADMINISTRACIÓN Y JURISDICCIÓN PENAL /

5.

LA RESPONSABILIDAD CRIMINAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y  
SUS OBSTÁCULOS: AUTORIZACIÓN PREVIA,  
PREJUDICIALIDAD ADMINISTRATIVA Y CUESTIONES PREVIAS

I .....	213
II .....	214
III .....	220

IV .....	223
V .....	231
VI .....	232
VII .....	239
VIII .....	241
IX .....	250
X .....	254

5.

EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN Y  
LA CRISIS DEL SISTEMA JUDICIAL PENAL

I. Introducción.....	258
II. Zonas pacíficas y zonas polémicas .....	262
III. Ámbito de poder sancionador de la administración en el derecho comparado.....	263
A) La situación del Derecho francés .....	263
B) Sistema penal e infracciones administrativas en Italia .....	264
C) El sistema anglosajón.....	267
IV. Técnicas procesales que permiten una respuesta judicial a la infracción de las disposiciones administrativas .....	268
A) La presencia de la Administración en el proceso penal francés, a través de funcionarios propios.....	268
B) La adaptación del proceso penal francés a la corrección de las infracciones administrativas .....	269
1. Facilidades para la constatación y prueba de las infracciones.....	270
2. La citación o comparecencia directa del inculcado ante el juez, sin instrucción de sumario o procedimiento .....	270
3. La eliminación del proceso penal, a través de la multa de composición y la multa de forfait.....	271
C) El proceso contravencional en Italia .....	271
D) La "oblazione" y la conciliación administrativa .....	272
V. La reciente legislación despenalizadora .....	273
A) Sentido y alcance .....	273
B) La despenalización en la Ley italiana de 3 de mayo de 1967 (IV) .....	273

C) La nueva legislación alemana sobre infracciones administrativas .....	277
VI. Potestad sancionadora de la administración en España. Origen y desarrollo.....	277
A) Consideraciones generales .....	277
B) De la Constitución de Cádiz a la Dictadura .....	280
1. Régimen constitucional y potestad sancionadora de la Administración .....	280
2. Los equívocos constitucionales y la afirmación del poder sancionatorio administrativo en la legislación de 1843.....	282
3. El doble poder sancionador del alcalde y el fracaso del Código penal como límite a las sanciones administrativas.....	282
4. Los intentos de supresión y contención de la potestad sancionadora de la Administración.....	285
5. La tendencia de la legislación especial administrativa a integrar la represión de este orden en el sistema penal común.....	286
C) La legislación de la Dictadura y de la II República .....	287
D) El poder sancionatorio de la Administración desde 1939 .....	290
VII. Las causas del desarrollo del poder penal de la administración española. En particular la rigidez e ineficiencia del sistema judicial penal .....	292
A) Ausencia de los funcionarios públicos del proceso penal y falta de valor probatorio de la actividad administrativa de constatación de las infracciones.....	293
B) Ambigüedad en torno a la naturaleza y carácter del ministerio fiscal... ..	294
C) La rigidez de la regla nulla poena sine indicio .....	295
VIII. Constitucionalidad o inconstitucionalidad del poder sancionador de la administración .....	295
IX. Condiciones para el acercamiento del ordenamiento español al derecho europeo .....	298

TERCERA PARTE  
EL SISTEMA DE CONFLICTOS

7.

LOS CONFLICTOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y  
LOS TRIBUNALES ANTE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

1. Los tres sistemas de resolución de conflictos .....	301
--------------------------------------------------------	-----

2.	Origen y fundamento de la regla de la incapacidad del poder judicial para plantear el conflicto y su inicial recepción y posterior abandono por el derecho español.....	306
3.	Del recurso por exceso de poder a la igualdad de iniciativa .....	307
4.	La inferioridad de los tribunales en la fase resolutoria del conflicto. Sistemas de resolución de los conflictos .....	309
5.	Clases y objeto de las cuestiones de competencia. inexistencia de conflictos de decisión y procedimientos de prevención de los conflictos .....	310
6.	Constitucionalidad de la atribución al rey de la competencia resolutoria de los conflictos .....	311