

344
F-53I

R. 893

FRITZ FLEINER

INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TRADUCCIÓN DE LA OCTAVA EDICIÓN ALEMANA

POR

SABINO A. GENDIN

Secretario del Ayuntamiento de Oviedo

1



EDITORIAL LABOR, S. A.

BARCELONA - MADRID - BUENOS AIRES

1933



ÍNDICE DE MATERIAS

PARTE GENERAL

CAPÍTULO PRIMERO

Ideas fundamentales

	<u>Págs.</u>
1. Administración	3
I. Constitución y Administración en sentido amplio, 3. — Legislación, Justicia y Administración en sentido estricto. Función ejecutiva, 4. — Gobierno, 4. — Administración pública, 5. — Medios jurídicos de la Administración pública, 5. — Distinción entre Justicia y Administración en sentido estricto, 6. — II. Ramas administrativas en general, 7. — Administración interior, 8.	
2. Separación de Poderes	8
I. Punto de vista del Estado absoluto, 8. — Montesquieu, 9. — Rousseau, 9. — Realización del principio, en Alemania, 10. — 1. Función jurídica, 11. — 2. Administración en sentido estricto, 15. — 3. Declaración del Derecho, 15. — II. Importancia práctica de la separación de Poderes, 16. — 1. Autonomía sustantiva de los distintos Poderes, 17. — 2. Importancia de las cuestiones prejudiciales de otra esfera de competencia, 17. — III. Conflictos de competencia entre Justicia y Administración, 20.	
3. Desarrollo histórico del Derecho administrativo y de la Ciencia del Derecho administrativo	25
I. Evolución del Derecho administrativo alemán, en general, 25. — 1. Período de los derechos de soberanía, 25. — 2. El Estado-policía, 26. — El control por el « Reichskammergericht », 28. — Teoría del Fisco, 29. — 3. El Estado constitucional, 31. — Transformación de las instituciones de Derecho privado, por el Derecho público, 32. — II. La Ciencia del Derecho administrativo, 36. — Teoría de la Administración, 36. — Método de las Ciencias del Estado, 37. — Método jurídico puro, 38.	

	Págs.
4. Derecho administrativo	39
<p>I. Misión del Derecho administrativo, 39. — 1. El «Derecho administrativo» no es un derecho cerrado, 39. — Utilización del Derecho civil para los fines de la Administración, 39. — Creación de un Derecho público especial, 41. — Delimitación entre Derecho privado y Derecho público, 41. — Características no esenciales, para la distinción, 42. — Criterios esenciales de la antítesis, 43. — Conservación de derechos privados antiguos, 44. — 2. Determinación de los preceptos decisivos del Derecho público, 45. — 3. Cooperación del Derecho público y del Derecho privado, 49. — Significado de la expresión «Derecho administrativo», 50. — II. Preceptos administrativos, en contraposición a preceptos jurídicos, 52. — Importancia de la antítesis, 55.</p>	

5. Fuentes del Derecho administrativo	56
<p>I. En general, 56. — 1. Ley, 56. — Primacía de la ley, 56. — Normas de Derecho administrativo con carácter penal, 57. — 2. Ordenanzas jurídicas, 58. — a) Delegación del Derecho reglamentario, 60. — Validez de la ordenación jurídica, derecho de control por parte de los jueces, 61. — b) Clases de ordenanzas, 62. — Ordenanzas de policía, en particular, 63. — 3. Autonomía, 65. — Poder estatutario, 66. — Amplitud de la autonomía, 66. — Sanción del Estado, 67. — Convenio jurídico, 68. — Derecho consuetudinario, 69. — Derecho consuetudinario antiguo y moderno, 70. — II. Imperio de las normas jurídicas, 72. — 1. No-retroactividad, 73. — 2. Vigencia de las leyes en el espacio, 75. — III. Aplicación de la ley, 75.</p>	

CAPÍTULO SEGUNDO

Los sujetos de la Administración pública

6. La Administración del Estado	76
<p>I. La Administración del Estado y los sectores de la misma, 76. — Función y funcionario, 76. — Estado burocrático y Estado popular, 77. — Funcionarios profesionales y funcionarios honoríficos, 78. — II. Subordinación, 79. — III. Estado de funcionarios y parlamentarismo, 80.</p>	
7. La autonomía administrativa	82
<p>I. Asociaciones en el Estado, 82. — Concepto de la autonomía, 82. — 1. Posición del Estado con respecto a la autonomía, 84. — 2. Derecho general, 84. — II. Asociaciones del Derecho público, 86. — 1. Forma jurídica de las mismas, corporaciones, 86. — Sociedad, 87. — Establecimientos, 88. — Características, 89. — a) Esfera de competencia en general, 89. — Misiones obligatorias y facultativas, 89. — Municipios, 90. — Mancomunidades de Municipios, 91. — Misiones propias y delegadas, 92. — Autonomía, 95. — Inspección del Estado, 95. — Medios de la inspección, 97.</p>	
8. Nuevas formas de organización	99
<p>Nuevas misiones económicas del Estado, 99. — I. Administración soberana y administración de asuntos económicos por el Estado, 99. — 1. Autonomía de las empresas públicas, 100. — 2. Administración pública</p>	

Págs.

con los medios del Derecho privado, 101. — II. Utilización de los medios del Derecho privado, 104. — 1. Subvenciones, 104. — 2. Auxilio técnico, 104. — III. Autonomía económica, 105. — Economía socializada, 105.

CAPÍTULO TERCERO

Relaciones fundamentales entre la Administración pública y los ciudadanos

- 9. La Administración «reglada»** 107
 I. Concepto de la Administración reglada, 107. — Limitaciones de la libertad y de la propiedad, 108. — La Administración, como ejecución de la ley, 109. — II. Igualdad ante la ley, 110. — Consecuencias: 1. Mandato general, 111. — 2. Las transgresiones de la ley (renuncia, dispensa) sólo son admisibles con autorización legal, 112. — 3. Potestad discrecional, sólo permitido «infra legem». — III. Principio de legalidad y principio de oportunidad, 115.
- 10. Contenido de las relaciones de Derecho administrativo, en general** 115
 I. Normatividad legal y potestad discrecional de las autoridades, 115. — Límites de la potestad discrecional, 116. — Exclusión de las regulaciones de carácter privado, 118. — II. Objeto de la prestación, 121.
- 11. Sujetos de las relaciones de Derecho administrativo** 122
 I. Relaciones de Derecho administrativo como obligaciones generales, 122. — 1. Por parte del Estado, 122. — 2. Por parte del súbdito, 123. — No existe en general una sucesión jurídica, 124. — Carácter real, 125. — Casos de sucesión jurídica, 127. — Derechos estrictamente personales, 127. — Sucesión especial en los deberes, 127. — II. Consecuencias, 128. — 1. Vínculo personal, 128. — 2. Ejercicio de derechos y deberes por representación, 129. — Personas jurídicas como titulares de derechos y deberes públicos, 131.
- 12. Deberes públicos y derechos públicos** 133
 Concepto, 133. — I. Deberes públicos, 134. — 1. Deberes generales de los súbditos, 134. — 2. Relaciones especiales de poder, 134. — 3. Deberes públicos asumidos voluntariamente por los particulares, 136. — II. Pretensiones públicas, 139. — 1. Acción para instar la ejecución de las leyes, y derecho subjetivo, 139. — Diferencia entre reflejo del derecho objetivo y de los derechos subjetivos, 140. — 2. Clases de derechos públicos subjetivos, 143. — Renuncia a los derechos públicos, 145.
- 13. Actos del Estado como fuente de derechos y deberes** 146
 I. Ley, 146. — Acción de restitución, 146. — Gestión de negocios ajenos en Derecho público, sin mandato, 146. — II. Negocios jurídicos de carácter público, 147. — 1. Orden, 148. — Contenido de los órdenes, 148. — Órdenes de ejecución y órdenes de constitución, 150. — Disposiciones accesorias: condición, imposición, plazo, 151. — a) Formalidades de la disposición, 152. — Forma externa, 153. — Notificación, 154. — Órdenes con aquiescencia de los interesados, 154. — ¿ « Actos administrativos bilaterales » ?, 156. — b) Fuerza obligatoria de los órdenes, 156. — Fuerza

de ley formal, 157. — Fuerza de ley material, 157. — Disposiciones irrevocables, 160. — *c)* Nulidad de las órdenes, 163. — Revocación e impugnación, 165. — Conversión, 167. — 2. Contrato de Derecho público, 167. — Relaciones de carácter general, 168. — Entre el Estado y los súbditos, 171.

- 14. La coacción administrativa** 172
- I. Coacción y sanción pública, 172. — Coacción administrativa, ejecución administrativa, 173. — Medios de la coacción administrativa, 174. — 1. Sanción por desobediencia, 175. — 2. Ejecución subsidiaria, 176. — 3. Coacción inmediata, 177. — Interés público amenazado, 179. — II. Coacción contra el Estado, 181. — Créditos pecuniarios de Derecho público, contra el Estado, 182.

CAPÍTULO CUARTO

La protección jurídica

- 15. El recurso administrativo** 183
- I. Medios de protección jurídica en general, 183. — Reclamación y queja, 184. — II. Recurso y reposición, 184. — 1. Recurso de alzada, 185. — *a)* Trámite del recurso, 185. — *b)* Objeto del recurso, 185. — Legitimación para llevarlo a efecto, 186. — *c)* Procedimiento del recurso, 186. — Efectos suspensivo y devolutivo, 187. — Fallo del recurso. « Reformatio in pejus », 187. — Fuerza legal del fallo, 188. — 2. Reposición, 188.
- 16. La jurisdicción administrativa** 189
- I. Evolución histórica, 189. — Intentos para establecer una justicia administrativa en los estados particulares, 190. — Ampliaciones de la vía judicial, 191. — El « Estado de Justicia », 192. — El Tribunal contencioso-administrativo de Baden (1863), 193. — Institución de tribunales contencioso-administrativos en los demás Estados, 194. — Posición del derecho del Reich, 195. — Tribunales administrativos, 195. — El período de guerra, 196. — El Tribunal Supremo de Hacienda, 196. — La Constitución de Weimar, 196. — La jurisdicción contencioso-administrativa, 197. — Tribunales administrativos especiales, 197. — II. Derecho vigente, 199. — 1. Carácter y organización de los tribunales administrativos, 200. — 2. Competencia de los tribunales administrativos, 203. — Categorías originarias y ulteriores de litigios, 204. — La cláusula general y el método de enumeración, 204. — 3. Protección del Derecho subjetivo y del objetivo, 206. — 4. Ámbito del control de los actos administrativos, 207. — Potestad discrecional, 208. — Comprobación de las circunstancias de hecho, 210. — Máxima de investigación, 210. — 5. Procedimiento, 211. — Medios jurídicos para la apelación a los tribunales administrativos, 212. — *a)* Partes contendientes, 213. — Litigio entre las partes, 214. — Acciones particulares y populares, 214. — *b)* Demandas de declaración, 215. — Prohibición de la « reformatio in pejus », 216. — *c)* Sentencia, 217. — Fuerza jurídica, 218.

	<u>Págs.</u>
17. La competencia de los tribunales ordinarios frente a la Administración.	
La responsabilidad del funcionario.	222
I. Competencia de los tribunales ordinarios frente a la Administración, en general, 222. — 1. Responsabilidad del funcionario en particular, 222. — Responsabilidad del Estado (o del Municipio) por el funcionario culpable, 226. — Vía judicial, 230. — 2. Competencia de la jurisdicción penal frente a la Administración, 231. — II. Los tribunales civiles como tribunales administrativos, 232. — Los tribunales ordinarios como instancia de apelación con respecto a los organismos administrativos, 232.	
18. Indemnización del Derecho público.	233
I. Limitaciones jurídicas de carácter público en el patrimonio del ciudadano, 233. — 1. La expropiación forzosa y la garantía de la propiedad, 235. — 2. Intervenciones sin expropiación, 237. — Deber legal de indemnización, 238. — ¿ Existe en general un deber de indemnización ?, 239. — Intentos de solución de este problema, 240. — Indemnización, sólo en virtud de una norma jurídica, 244. — Titulares del deber de indemnización, y cuantía de ésta, 246. — II. Expropiación, como caso especial, 247. — 1. La expropiación según el derecho de anteguerra, 249. — a) Los casos concretos de expropiación, 249. — b) Limitación de las expropiaciones a lo necesario, 250. — c) Indemnización plena en dinero, 251. — d) Procedimiento de expropiación, 252. — Contratos de expropiación, 252. — 2. Nuevas tendencias desde la guerra, 253.	

PARTE ESPECIAL

CAPÍTULO PRIMERO

La organización administrativa y sus servicios

I. LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

19. Concepto de los establecimientos públicos	259
I. Establecimientos públicos en general, 259. — La organización jurídica, pública y privada de un establecimiento público, 260. — Criterios para determinar el carácter público de un establecimiento, 262. — « Administración-poder público » y « Administración-industrial », 263. — II. Consecuencias del carácter público de estos establecimientos, 265. — 1. Primacía del interés público, 265. — a) Instalación y explotación, 265. — b) Policía de la explotación, 266. — c) Limitaciones de Derecho público a la propiedad, 268. — 2. Relación del establecimiento con los usuarios, 270. — a) Deber de utilización, 270. — b) Poder coactivo especial del establecimiento, 272. — c) Responsabilidad del establecimiento con respecto a los usuarios del mismo, 272.	
20. La concesión de servicios públicos.	275
I. Monopolio de hecho y de derecho ejercido por la Administración pública, 275. — II. Concesiones a los particulares, 278. — 1. Esencia de la concesión, 279. — Derecho exclusivo, 279. — Inspección del conce-	

dente, 280. — Concesiones para la instalación de empresas de transporte, 280. — Indemnización en caso de perjuicios causados en la concesión, 280. — 2. Concesión de ferrocarriles, en particular, 281. — Reversión y rescate, 282. — Concesiones de tranvías, 283.

2. LAS COSAS PÚBLICAS

21. De las cosas públicas en general.	283
I. Patrimonio fiscal. Patrimonio administrativo. Cosas de uso común, 283. — II. Regulación jurídica de las cosas públicas, 285. — 1. El aspecto de Derecho público, 285. — El aspecto de Derecho privado, 285. — Teoría del « dominio público », 287. — Sector de vigencia del Derecho público y del Derecho privado, 288.	
22. El patrimonio administrativo.	290
I. Objetos del patrimonio administrativo, 290. — Preceptos de utilización, 292. — Inspección del Estado, 292. — II. Derechos especiales de uso, 293. — Privilegios de coro en las iglesias y privilegios en los cementerios, 293.	
23. Cosas de uso público.	294
I. Concepto y especies, 294. — 1. Vías públicas (carreteras, calles y plazas). Carácter público. Relaciones de propiedad, 295. — Servidumbre viaria de Derecho público, 296. — Líneas de rasante y edificación, 297. — Construcción y conservación de vías públicas, 297. — Policía de vías públicas, 298. — 2. Las aguas de dominio público, 298. — Álveo del río, 299. — Caudal de agua, 299. — Limitaciones al aprovechamiento, 299. — Sindicatos de aguas, 300. — II. Utilización de las cosas públicas, 300. — 1. Uso público, 300. — Protección del uso público ; sus ventajas, 302. — « Obligaciones de colindancia », 303. — 2. Uso público más intenso, 304. — 3. Aprovechamientos especiales sobre cosas de uso público, 304. — Concesiones de tranvías, en particular, 306.	

CAPÍTULO SEGUNDO

Las obligaciones administrativas de los ciudadanos

I. LOS DEBERES GENERALES DE POLICÍA

24. El Poder gubernativo y las limitaciones gubernativas de los ciudadanos	309
I. Concepto de la policía, evolución histórica del mismo, 309. — Misión de la policía en el Estado moderno, 311. — Misión tutelar de la policía, 313. — Fundamento jurídico de las intervenciones policíacas, 317. — II. Orientaciones de la actividad policíaca, 318. — 1. Protección del Derecho público, 318. — 2. Cuidado de la seguridad pública, 318. — 3. Mantenimiento del orden público, 318. — III. Límites del poder gubernativo, 321. — 1. Manifestaciones colectivas, 321. — 2. Perturbaciones, 322. — 3. Perturbadores, 323. — 4. Idoneidad de las medidas gubernativas, 324.	

	<u>Págs.</u>
25. Los permisos gubernativos	324
I. Concepto, 324. — Prohibición gubernativa con reserva de autorización, 326. — ¿ Qué actos quedan afectados por ese precepto ?, 327. — II. Naturaleza del permiso gubernativo, 327. — Efectos del permiso, 329. — III. Revocación, 331.	
2. LAS CARGAS PÚBLICAS	
26. Cumplimiento de las prestaciones naturales ...	331
I. Concepto de las cargas públicas en general, 331. — II. Las cargas públicas en especie, 332. — 1. Cargas comunes, 332. — 2. Cargas preferentes, 334. — 3. Cargas corporativas, 335.	
27. Los tributos públicos	336
I. Naturaleza de los tributos públicos, 336. — 1. Impuestos, 337. — Sujeto y objeto del impuesto, 338. — Impuestos directos e indirectos, 338. — Domicilio a los efectos fiscales y doble tributación, 339. — 2. Tasas, 340. — Tasas administrativas y de utilización, 341. — Carácter de indemnización, 341. — 3. Contribuciones especiales, 342. — II. Origen de la obligación de tributar, 343. — Bases tributarias, 344. — 1. Vencimiento de los tributos, 345. — Intereses por demora, 345. — 2. Impuestos de timbre, 346. — Monopolios, 347. — 3. Medios de garantía, 348. — 4. Privilegio de que gozan los tributos públicos, 349. — Compensación, 349. — Prescripción, 349. — Restitución por pago indebido, 350.	
Bibliografía	351
Índice alfabético	355