

**JEAN RIVERO**

Profesor de la Universidad de Derecho, de Economía  
y de Ciencias Sociales de París

# **DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Traducción de la  
9ª Edición**

**Instituto de Derecho Público  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Universidad Central de Venezuela**

**Caracas, 1984**

## INDICE DE MATERIAS

(La primera cifra reenvía al número del parágrafo,  
la segunda a la página)

### INTRODUCCION GENERAL

#### SECCIÓN I. Definiciones

##### § 1. La administración

1. — Las acepciones corrientes del término .....	9
2. — A. <i>La Administración y la acción de los particulares</i> .....	10
3. — 1º La finalidad de la administración: el interés público ..	10
4. — 2º Los medios de la acción administrativa: el poder público	11
5. — B. <i>La administración en el conjunto de las actividades públicas</i> .....	12
6. — 2º El punto de vista de los órganos .....	13
7. — Definición .....	14

##### § 2. El derecho administrativo

8. — A. <i>La administración puede no estar sometida al derecho</i> ..	14
9. — B. <i>La administración sometida al derecho: el principio de legalidad</i> .....	15
10. — 4º Las personas morales públicas .....	17
11. — C. <i>La administración sometida al mismo derecho que los particulares</i> .....	17
12. — D. <i>El derecho administrativo</i> .....	18
13. — 1º El punto de vista lógico .....	19
14. — 2º El punto de vista histórico: la separación de las autoridades administrativas y judiciales .....	19
15. — E. <i>Derecho Administrativo y ciencia administrativa</i> .....	20
16. — Definición del derecho administrativo .....	21

SECCIÓN II. La formación histórica del régimen  
administrativo francés

§ 1. La obra del año VIII

- |          |  |    |
|----------|--|----|
| 17. — A. | <i>La administración del Antiguo Régimen</i> ..... | 22 |
| 18. — B. | <i>La obra de la Revolución</i> .....              | 23 |
| 19. — C. | <i>La obra del año VIII</i> .....                  | 23 |

§ 2. Los factores de la evolución

- |          |  |    |
|----------|--|----|
| 20. —    | Esquema general .....  | 24 |
| 21. — A. | <i>Del orden autoritario a la democracia, repercusiones en el régimen administrativo</i> ..... | 25 |
| 22. — B. | <i>Del Estado liberal al Estado intervencionista</i> .....                                     | 26 |
| 23. — C. | <i>Incidencias recíprocas de las dos líneas de evolución precedentes</i> .....                 | 27 |

§ 3. Los resultados de la evolución

- |       |                          |    |
|-------|--------------------------|----|
| 24. — | Visión de conjunto ..... | 28 |
|-------|--------------------------|----|

SECCIÓN III. Caracteres y principios fundamentales  
del derecho administrativo

§ 1. Los caracteres técnicos del derecho  
administrativo

- |          |   |    |
|----------|---|----|
| 25. — A. | <i>El derecho administrativo es un derecho reciente</i> ....          | 30 |
| 26. — B. | <i>El derecho administrativo no ha sido codificado</i> .....          | 31 |
| 27. — C. | <i>El derecho administrativo es ampliamente jurisprudencial</i> ..... | 31 |

§ 2. Los principios fundamentales del derecho  
administrativo

- |          |   |    |
|----------|---|----|
| 28. —    | La búsqueda de una noción clave .....                                   | 32 |
| 29. — A. | <i>El derecho administrativo definido por el servicio público</i> ..... | 33 |
| 30. — B. | <i>La decadencia de la noción de servicio público</i> .....             | 34 |
| 31. — C. | <i>Las soluciones de reemplazo</i> .....                                | 35 |
| 32. — D. | <i>La solución propuesta</i> .....                                      | 36 |

PRIMERA PARTE

LOS SUPUESTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES  
DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

## TITULO I

## TEORIA GENERAL DE LAS PERSONAS PUBLICAS

33. — La personalidad moral en derecho administrativo ..... 41

## CAPITULO I

## LA PERSONALIDAD MORAL

34. — El problema de la personalidad moral ..... 42  
 35. — Los elementos de la personalidad moral ..... 43  
 36. — Personas morales y personas físicas ..... 43

## CAPITULO II

## LAS DIVERSAS PERSONAS MORALES

## § 1. Las personas morales de derecho privado

37. — A. *Caracteres generales* ..... 45  
 38. — B. *Principales tipos* ..... 46

## § 2. Las personas morales de derecho público

39. — A. *Caracteres generales* ..... 48  
 40. — B. *Principales tipos* ..... 49

§ 3. La evolución de la distinción entre personas morales,  
públicas y privadas

41. — La tendencia al acercamiento ..... 50

## TITULO II

## LA REGLA DEL DERECHO

42. — Visión de conjunto ..... 53

## CAPITULO I

## LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

43. — Definición ..... 54

## SECCIÓN I. Las fuentes escritas. Generalidades

44. — Enumeración ..... 55  
 45. — La codificación de las fuentes escritas ..... 56

## SECCIÓN II. La distinción de la ley y del reglamento

46. — Principio .....	57
-----------------------	----

## § 1. La distinción clásica

47. — A. <i>Fuerza jurídica</i> .....	58
48. — B. <i>Dominios respectivos</i> .....	59

## § 2. La evolución de la distinción inicial

49. — A. <i>Los reglamentos autónomos</i> .....	59
50. — B. <i>Los decretos-leyes</i> .....	60
51. — C. <i>La Constitución de 1946</i> .....	61

## § 3. La distinción entre la ley y el reglamento en la Constitución de 1958

52. — Principios generales .....	63
53. — A. <i>El régimen normal</i> .....	63
54. — 1º <i>Dominios respectivos de la ley y del reglamento</i>	
a. <i>La ley</i> .....	64
55. — b. <i>El reglamento</i> .....	64
56. — c. <i>Sanciones de la delimitación</i> .....	64
57. — d. <i>Valor práctico de la delimitación</i> .....	65
58. — A. <i>Autoridad respectiva de la ley y del reglamento</i> .....	66
59. — B. <i>Los regímenes excepcionales: las ordenanzas</i> .....	68
60. — 1. <i>Las condiciones de la habilitación</i> .....	68
61. — 2. <i>Efectos de la habilitación</i> .....	69
62. — 3. <i>Fuerza jurídica de las ordenanzas</i> .....	69
63. — C. <i>Los regímenes excepcionales: el artículo 16.</i>	
1. <i>El artículo 16 y la distinción entre la ley y el reglamento</i> .....	70
64. — 2. <i>Régimen jurídico de los actos dictados en virtud del artículo 16</i> .....	71

## SECCIÓN III. El Poder reglamentario

65. — A. <i>Definición y fundamento</i> .....	72
66. — B. <i>Titulares</i> .....	72
67. — C. <i>Las modalidades de ejercicio del poder reglamentario</i> ...	74

## SECCIÓN IV. Las fuentes no escritas

68. — Generalidades .....	76
---------------------------	----

## § 1. La jurisprudencia

69. — El problema de la creación del derecho por el juez .....	78
70. — A. <i>La técnica de elaboración de la regla jurisprudencial</i> ...	78
71. — B. <i>Los caracteres de la regla jurisprudencial</i> .....	79
72. — C. <i>La autoridad de la regla jurisprudencial</i> .....	79

## § 2. Los principios generales

73. — A. <i>Definición</i> .....	80
74. — B. <i>Caracteres jurídicos</i> .....	81
75. — C. <i>Autoridad de los principios generales</i> .....	82

## CAPITULO II

## EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

## SECCIÓN I. Significado práctico del principio de legalidad

76. — A. <i>El carácter jerarquizado de las reglas de derecho</i> ...	84
77. — B. <i>Carácter principalmente formal de la jerarquía de las reglas escritas</i> .....	85
78. — C. <i>Fuentes no escritas y jerarquía de las reglas</i> .....	85
79. — D. <i>Jerarquía de las reglas y actos particulares</i> .....	85

SECCIÓN II. Alcance del principio de legalidad:  
el poder discrecional

## § 1. La noción del poder discrecional

80. — A. <i>Poder discrecional y competencia reglada</i> .....	87
81. — B. <i>Necesidad de un equilibrio</i> .....	88

## § 2. Medida del poder discrecional

82. — La situación actual .....	88
---------------------------------	----

## § 3. Alcance jurídico del poder discrecional

83. — Poder discrecional y legalidad .....	89
--	----

SECCIÓN III. Las restricciones al principio de la legalidad:  
Teoría de las circunstancias excepcionales

84. — El problema .....	91
85. — A. <i>La Definición</i> .....	92
86. — B. <i>¿Cuándo hay "circunstancias excepcionales"?</i> .....	92

87. — C. <i>Efecto de las circunstancias excepcionales</i> .....	93
88. — D. <i>Control del juez sobre los actos dictados en periodo de excepción</i> .....	94
89. — E. <i>Alcance jurídico de la teoría</i> .....	94

### TITULO III

#### LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION

90. — Definición .....	97
91. — Clasificación de los actos administrativos .....	97

### CAPITULO I

#### LA DECISIÓN EJECUTORIA

##### SECCIÓN I. Caracteres generales

92. — A. <i>Decisión ejecutoria y actos administrativos que no constituyen una decisión</i> .....	101
92bis. — <i>Circulares e instrucciones de servicio</i> .....	101
92ter. — <i>Directrices o Directivas</i> .....	102
93. — B. <i>La decisión ejecutoria, decisión administrativa</i> .....	103
94. — C. <i>Las diversas categorías de las decisiones ejecutorias</i> ...	104

##### SECCIÓN II. La elaboración de la decisión ejecutoria

###### § 1. El procedimiento de la elaboración

95. — A. <i>El procedimiento administrativo no contencioso</i> .....	105
95bis. — B. <i>El secreto administrativo</i> .....	106

###### § 2. La forma de las decisiones administrativas

96. — A. <i>Principios generales</i> .....	107
96 bis.— <i>La obligación de motivar</i> .....	108

##### SECCIÓN III. Efectos de la decisión ejecutoria

###### § 1. La decisión ejecutoria modifica el orden jurídico

97. — <i>El privilegio de la presunción previa</i> .....	110
--	-----

###### § 2. La ejecución de las decisiones ejecutorias

98. — <i>Las diversas hipótesis</i> .....	111
---	-----

99. — La ejecución de las obligaciones por los particulares ..... 111  
 100. — Condiciones para recurrir a la coerción ..... 113

### § 3. Duración de los efectos de la decisión ejecutoria

101. — A. *La entrada en vigor de las decisiones ejecutorias* ..... 115  
 102. — B. *El fin de los efectos de la decisión* ..... 116  
 103. — Las condiciones de la derogación y de la revocación..... 117

### SECCIÓN IV. La validez de las decisiones ejecutorias

104. — Las diversas formas de la ilegalidad ..... 118  
 105. — Los grados de invalidez ..... 119

## CAPITULO II

### LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

106. — Contratos de la administración y contratos administrativos .. 121  
 107. — Los principales contratos administrativos ..... 122

### SECCIÓN I. Caracteres generales de los contratos administrativos

#### § 1. Criterios del contrato administrativo

108. — Situación de la cuestión ..... 124  
 109. — 1º Las partes del contrato ..... 126  
 110. — 2º El objeto del contrato: la ejecución misma del servicio público ..... 127  
 111. — 3º Las cláusulas del contrato: la "cláusula exorbitante" .. 128

#### § 2. El régimen del contrato administrativo

112. — Características generales ..... 129  
 113. — El contencioso de los contratos administrativos ..... 130

### SECCIÓN II. La formación del contrato administrativo

#### § 1. Las limitaciones a la libertad contractual

114. — A. *La capacidad de contratar* ..... 131  
 115. — B. *La selección del contratante* ..... 131  
 116. — 1º Los diversos modos de celebración de los contratos ... 132  
 117. — 2º Reglas para la aplicación de estos procedimientos .... 133

§ 2. Los atentados a la igualdad de los contratantes	
118. — La elaboración de las cláusulas del contrato .....	134
SECCIÓN III. La ejecución de los contratos administrativos	
119. — Visión de conjunto .....	135
§ 1. Las prerrogativas de la administración	
120. — A. <i>La ejecución normal</i> .....	136
121. — B. <i>Las sanciones en caso de falta en la ejecución</i> .....	137
§ 2. El principio del equilibrio financiero del contrato	
122. — A. <i>Los derechos del cocontratante</i> .....	139
123. — B. <i>El principio del equilibrio financiero del contrato</i> ...	140
124. — 1º <i>La teoría del hecho del príncipe</i> .....	140
125. — 2º <i>La teoría de la imprevisión</i> .....	141
126. — a) <i>Las condiciones de la imprevisión</i> .....	142
127. — b) <i>Efectos de la situación de imprevisión</i> .....	143
128. — c) <i>Fin de la situación de imprevisión</i> .....	143
SECCIÓN IV. El fin del contrato administrativo	
129. — A. <i>Rescisión por la administración</i> .....	144
130. — B. <i>Rescisión por el juez</i> .....	144

## TITULO IV

### LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

#### CAPITULO I

##### LAS RAZONES DE SER DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

SECCIÓN I. Nacimiento de la jurisdicción administrativa	
131. — A. <i>Elementos de formación</i> .....	148
132. — B. <i>El aspecto negativo</i> .....	149
133. — C. <i>El aspecto positivo</i> .....	149
SECCIÓN II. Evolución de la jurisdicción administrativa	
134. — A. <i>Desarrollo</i> .....	150
135. — B. <i>Nuevas razones</i> .....	152

## CAPITULO II

LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA:  
PROCEDIMIENTO DE DELIMITACION

## LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA Y SU DECISION

136. —	Visión general .....	134
§ 1. El tribunal de conflictos		
137. —	A. <i>Composición</i> .....	155
138. —	B. <i>Funcionamiento</i> .....	156
§ 2. Las diversas materias esenciales de competencia del tribunal de conflictos		
139. —	Visión de conjunto .....	157
140. —	A. <i>El conflicto positivo</i>	
	1º Definición .....	157
141. —	2º Planteamiento o elevación del conflicto .....	158
142. —	3º Fallo del conflicto .....	160
143. —	B. <i>El conflicto negativo</i>	
	1º Definición .....	161
144. —	2º La solución del conflicto negativo .....	162
145. —	C. <i>Las serias dificultades respecto de la competencia en las jurisdicciones supremas</i> .....	163
146. —	D. <i>El conflicto de decisiones sobre el fondo</i>	
	1º Situación de la cuestión .....	164
147. —	2º Los elementos del conflicto de decisión .....	165
148. —	3º La solución del conflicto .....	167

## CAPITULO III

LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA:  
REGLAS DE DELIMITACION

149. —	Situación de la cuestión .....	168
SECCION I. La competencia del juez administrativo no excede el campo de la acción administrativa		
150. —	Los litigios entre particulares .....	169
151. —	Litigios relativos a autoridades extranjeras .....	170

§ 1. Límites de la competencia administrativa respecto del poder legislativo	
152. — El principio y las excepciones .....	170
§ 2. Límites de la competencia administrativa respecto a la autoridad judicial	
153. — A. <i>Organización de los servicios judiciales</i> .....	172
154. — B. <i>Funcionamiento de los servicios judiciales</i> .....	173
§ 3. La cuestión de los actos de gobierno	
155. — A. <i>Planteamiento del problema</i> .....	174
156. — B. <i>La lista de los actos de gobierno</i> .....	175
157. — C. <i>La interpretación de estas soluciones</i> .....	177
SECCIÓN II. La competencia del juez administrativo en el campo de acción de la autoridad administrativa	
§ 1. El criterio principal: su evolución	
158. — A. <i>El siglo XIX</i> .....	179
159. — B. <i>El criterio del servicio público</i> .....	180
160. — C. <i>La crisis del criterio del servicio público</i> .....	182
161. — 1º El desarrollo de la gestión privada .....	182
162. — 2º Incertidumbre sobre la definición del servicio público ..	183
163. — 3º Las vacilaciones de la jurisprudencia .....	184
§ 2. El criterio principal: las reglas en vigor	
164. — A. <i>La directriz general: la competencia sigue al fondo</i> ...	186
165. — B. <i>Litigios relativos a los actos jurídicos de la administración</i>	187
166. — 1º El contencioso de las decisiones ejecutorias .....	188
167. — 2º El contencioso de los contratos .....	189
168. — C. <i>Litigios relativos a las actividades materiales de la administración</i> .....	189
169. — D. <i>Litigios ocasionados por cosas utilizadas por la administración</i> .....	190
§ 3. Reglas de delimitación ajenas al criterio principal: la teoría de las materias reservadas a la competencia judicial	
170. — Orígenes .....	190

171. — A.	<i>Competencia judicial derivada de textos</i> .....	191
172. — B.	<i>Competencia judicial en caso de vía de hecho</i>	
	1º <i>La noción de vía de hecho</i> .....	192
173. — 2º	<i>Los elementos de la vía de hecho</i> .....	192
174. — 3º	<i>La sanción de la vía de hecho</i> .....	194
175. — C.	<i>Competencia judicial en caso de ocupación irregular</i> ..	195
176. — D.	<i>Vía de hecho y ocupación irregular</i> .....	196

**§ 4. Reglas de competencia que resultan de textos particulares**

177. —	<i>Visión de conjunto</i> .....	197
178. — A.	<i>Excepciones en provecho de la competencia judicial</i> ..	197
179. — B.	<i>Excepciones en provecho de la competencia administrativa</i>	198

**SECCIÓN III. Las reglas de competencia en materia de cuestiones accesorias**

180. — A.	<i>El problema</i> .....	198
181. — B.	<i>Principios de solución</i> .....	199
182. — C.	<i>Reglas aplicables en las jurisdicciones no represivas</i> ...	199
183. — D.	<i>Reglas aplicables en las jurisdicciones represivas</i> ....	200

**CAPITULO IV**

**LA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA**

**SECCIÓN I. Principios generales**

**§ 1. Caracteres comunes**

184. —	<i>Rasgos fundamentales</i> .....	202
185. — A.	<i>Separación de los jueces administrativos y de los administradores activos</i> .....	203
186. — B.	<i>Competencia consultiva de las jurisdicciones administrativas</i> .....	204
187. — C.	<i>Criterios de distinción de las jurisdicciones administrativas</i>	204

**§ 2. Estructura de conjunto**

188. — A.	<i>La jerarquía normal</i> .....	205
189. — B.	<i>Las jurisdicciones de atribución</i> .....	206
190. — C.	<i>Comparación con la organización judicial</i> .....	207
191. — D.	<i>El contencioso administrativo de ultramar</i> .....	208

## SECCIÓN II. El Consejo de Estado

192. — Historia .....	208
-----------------------	-----

## § 1. La composición del Consejo de Estado

193. — A. <i>La jerarquía</i> .....	209
194. — B. <i>La carrera</i> .....	210
195. — 1º Reclutamiento y ascenso .....	211
196. — 2º Garantías de la carrera .....	212

## § 2. La organización del Consejo de Estado

197. — A. <i>Las secciones administrativas</i> .....	213
198. — B. <i>La sección contenciosa</i> .....	213
199. — C. <i>La repartición del personal entre las secciones administrativas y la sección contenciosa</i> .....	215

## § 3. Las atribuciones del Consejo de Estado

200. — A. <i>Atribuciones consultivas</i> .....	215
201. — B. <i>Atribuciones contenciosas</i> .....	217

## SECCIÓN III. Los tribunales administrativos

202. — A. <i>Historia</i> .....	222
203. — B. <i>Caracteres generales</i> .....	223
204. — C. <i>Personal</i> .....	223
205. — D. <i>Competencia</i> .....	225

## CAPITULO V

## LOS RECURSOS CONTENCIOSOS

## SECCIÓN I. Caracteres generales de los recursos contenciosos

206. — A. <i>La distinción entre los dos tipos de recurso</i> .....	227
207. — B. <i>Las relaciones entre recursos administrativos y recursos contenciosos</i> .....	229

## SECCIÓN II. Los diversos tipos de recursos contenciosos

208. — <i>Noción general</i> .....	230
209. — <i>La clasificación tradicional</i> .....	230
210. — <i>Importancia relativa de los diversos contenciosos</i> .....	231
211. — <i>La distinción de los recursos de anulación y de los recursos de plena jurisdicción</i> .....	232

212. — La tendencia al acercamiento de los dos recursos .....	234
213. — Contencioso objetivo y contencioso subjetivo .....	234

**CAPITULO VI**

**EL PROCEDIMIENTO ANTE LAS JURISDICCIONES ADMINISTRATIVAS**

214. — Autonomía y fuentes .....	235
215. — Procedimiento ante las jurisdicciones administrativas y procedimiento administrativo .....	236

**SECCIÓN I. Caracteres generales**

216. — Enumeración .....	236
--------------------------	-----

**SECCIÓN II. Las grandes fases de la instancia**

**§ 1. La regla de la decisión previa**

217. — A. <i>Definición</i> .....	237
218. — B. <i>Campo de aplicación</i> .....	238
219. — C. <i>Modalidades de aplicación</i> .....	238
220. — D. <i>Significación de la regla</i> .....	239

**§ 2. El inicio de la instancia**

221. — A. <i>Condiciones de formas y de plazo</i> .....	240
222. — B. <i>Representación</i> .....	241

**§ 3. Medidas previas a la instrucción**

223. — A. <i>El diferimiento de la ejecución</i> .....	241
224. — B. <i>Las medidas de urgencia</i> .....	244

**§ 4. La instrucción del caso**

225. — A. <i>Esquema general</i> .....	245
226. — B. <i>Las pruebas</i> .....	245
227. — C. <i>La audiencia</i> .....	246

**§ 5. La Sentencia (La jugement)**

228. — A. <i>Forma de la sentencia</i> .....	247
229. — B. <i>Contenido de la sentencia</i> .....	247
230. — C. <i>Autoridad de la sentencia</i> .....	248
231. — D. <i>Ejecución de la sentencia por la administración</i> .....	249

SECCIÓN III. Los recursos (vois de recours) contra las  
decisiones de las jurisdicciones administrativas

232. — A. <i>La apelación</i> .....	252
233. — B. <i>El recurso de casación</i> .....	253
234. — C. <i>Los recursos de retracto</i> .....	255

CAPITULO VII

EL RECURSO POR EXCESO DE PODER

235. — El recurso por exceso de poder, sanción del principio de legalidad .....	257
236. — Plan .....	258

SECCIÓN I. Desarrollo y caracteres

237. — A. <i>Origen y desarrollo del recurso</i> .....	259
238. — B. <i>Caracteres del recurso</i> .....	260

SECCIÓN II. Las condiciones de admisibilidad del recurso  
por exceso de poder

§ 1. La naturaleza del acto

239. — A. <i>El acto debe ser un acto administrativo</i> .....	262
240. — 1º <i>Los actos de las personas privadas</i> .....	262
241. — 2º <i>Los actos de las autoridades públicas no administrativas</i> .....	263
242. — 3º <i>Los actos de las autoridades extranjeras</i> .....	264
243. — B. <i>El acto atacado debe ser una decisión</i> .....	264
244. — C. <i>Excepciones</i> .....	265

§ 2. La persona recurrente

245. — Principios .....	266
246. — La noción de interés .....	266
247. — Naturaleza del interés requerido .....	267
248. — Los recursos de las personas morales .....	268

§ 3. Procedimiento, formas y plazos

§ 4. Ausencia de recurso paralelo

250. — A. <i>Noción</i> .....	269
251. — B. <i>Alcance</i> .....	270

SECCIÓN III. Los casos de anulación

§ 1. Generalidades

252. — La clasificación tradicional .....	271
253. — Valor de la clasificación tradicional .....	272
254. — Reglas cuyo desconocimiento es susceptible de ser invocado en apoyo al recurso .....	273

§ 2. La incompetencia

255. — A. <i>Definición</i> .....	274
256. — B. <i>Formas</i> .....	274

§ 3. El vicio de forma

257. — A. <i>Definición</i> .....	276
258. — B. <i>Aplicaciones</i> .....	277

§ 4. La desviación de poder

259. — A. <i>Definición</i> .....	277
260. — B. <i>Aplicaciones</i> .....	278
261. — C. <i>Dificultades de apreciación</i> .....	279

§ 5. La violación de la ley

262. — A. <i>Definición</i> .....	280
263. — B. <i>Modalidades: el error de derecho</i> .....	280
264. — C. <i>El control de los motivos de hecho</i>	
1º Planteamiento de la cuestión .....	281
265. — 2º <i>Aplicaciones</i> .....	282
265bis. — 3º <i>Control normal y control mínimo</i> .....	284
265ter. — 4º <i>Pluralidad de motivos</i> .....	285

SECCIÓN IV. La decisión del recurso (Le jugement du recours)

§ 1. Las particularidades del procedimiento

266. — <i>Visión de conjunto</i> .....	286
--	-----

§ 2. Contenido y efectos de la sentencia

267. — A. <i>La sentencia de inadmisibilidad</i> .....	287
268. — B. <i>El fondo de la sentencia</i> .....	288

## § 3. Los recursos contra la sentencia (Les voies de recours)

269. — A. <i>La apelación</i> .....	290
270. — B. <i>La oposición de terceros</i> .....	290

## TITULO V

## LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

271. — <i>Visión general</i> .....	291
------------------------------------	-----

## CAPITULO I

## LOS PRINCIPIOS GENERALES Y SU EVOLUCIÓN

## SECCIÓN I. El principio de una responsabilidad administrativa

272. — <i>La solución inicial</i> .....	292
273. — <i>La admisión de la responsabilidad del Estado</i> .....	292
274. — <i>Justificación de la solución</i> .....	293

## SECCIÓN II. El titular de la responsabilidad

275. — A. <i>Planteamiento del problema</i> .....	294
276. — B. <i>Evolución de las soluciones</i> .....	294
277. — C. <i>La solución actual</i> .....	295

## SECCIÓN III. El régimen de la responsabilidad

278. — A. <i>¿Derecho común o régimen especial?</i> .....	295
279. — B. <i>La ordenación del régimen especial</i> .....	297

## CAPITULO II

LAS CONDICIONES DE LA RESPONSABILIDAD  
DE LAS PERSONAS PÚBLICAS

## SECCIÓN I. El daño

280. — <i>Caracteres generales</i> .....	298
281. — <i>El problema del daño moral</i> .....	299

## SECCIÓN II. La imputabilidad

282. — A. <i>El daño debe vincularse al hecho de una persona pública</i> .....	301
283. — B. <i>Determinación de la persona pública responsable</i> .....	302

## SECCIÓN III. El hecho dañoso

284. — <i>Principios generales</i> .....	303
--	-----

## § 1. La falta de servicio

285. — A.	<i>Definición</i> .....	303
286. — B.	<i>Carácter concreto de la falta de servicio</i> .....	304
287. — C.	<i>Aplicaciones</i> .....	305
288. — D.	<i>La prueba de la falta</i> .....	307

## § 2. La responsabilidad sin falta

289. — A.	<i>La responsabilidad por riesgo</i> .....	308
290. — B.	<i>La responsabilidad sin falta, fuera del riesgo</i> .....	309
291. — C.	<i>Futuro de la responsabilidad sin falta</i> .....	311

## CAPITULO III

## LA REPARACIÓN DEL DAÑO

292. — A.	<i>Forma de la reparación</i> .....	313
293. — B.	<i>Modalidades de la indemnización</i> .....	313
294. — C.	<i>Fecha de evaluación del perjuicio</i> .....	314
295. — D.	<i>El cálculo de la indemnización</i> .....	314

## CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES POR FALTA  
PERSONAL Y SUS RELACIONES CON LA  
RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS PÚBLICAS

## § 1. La noción de falta personal

296. — A.	<i>Definición</i> .....	316
297. — B.	<i>Consecuencias jurídicas</i> .....	317

§ 2. Las relaciones entre la responsabilidad personal de los  
agentes y la de las personas públicas

298. — A.	<i>El punto de partida</i> .....	318
299. — B.	<i>La acumulación de las faltas</i> .....	318
300. — C.	<i>La acumulación de responsabilidades</i> .....	319
301. — D.	<i>El resultado de la evolución</i> .....	319
302. — E.	<i>Las consecuencias prácticas de la acumulación</i> .....	319
303. — F.	<i>El problema de las acciones de reintegro</i> .....	320

## CAPITULO V

CAMPO DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE DERECHO COMÚN  
A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

304. —	<i>Planteamiento del problema</i> .....	323
--------	---	-----

SECCIÓN I. La responsabilidad del Estado fuera de la actividad del Poder Ejecutivo

§ 1. Responsabilidad en razón de la acción del Poder Legislativo

305. — A. *Actividades de los servicios del Parlamento* ..... 323  
 306. — B. *La responsabilidad por el hecho de las leyes* ..... 324

§ 2. Responsabilidad por el hecho de la actividad jurisdiccional

307. — Evolución y soluciones actuales ..... 326

SECCIÓN II. Los límites a la aplicación del derecho común de la responsabilidad administrativa en el campo del Ejecutivo

308. — A. *Las supervivencias de la irresponsabilidad* ..... 329  
 309. — B. *La responsabilidad del poder público en las condiciones del derecho privado* ..... 330  
 310. — C. *Los regímenes especiales de responsabilidad* ..... 330  
 311. — El régimen de la responsabilidad por daños causados por revueltas ..... 332  
 312. — El régimen de responsabilidad en razón de los daños causados por alumnos de educación pública por el hecho de la falta de vigilancia de un maestro ..... 333  
 313. — D. *La responsabilidad en razón de los daños causados por las obras públicas* ..... 334

SEGUNDA PARTE

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

314. — Visión de conjunto ..... 335

TITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

CAPITULO I

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

SECCIÓN I. Caracteres generales de la centralización y de la descentralización

## § 1. La centralización

315. — A. *La centralización aplicada a las colectividades* ..... 338  
 316. — B. *La centralización, sistema de organización de la administración del Estado* ..... 339  
 317. — C. *La desconcentración, modalidad de la centralización* ... 339

## § 2. La descentralización

318. — A. *La descentralización aplicada a las colectividades locales.*  
 1º Elementos ..... 340  
 319. — 2º Definición ..... 340  
 320. — 3º Modalidades ..... 341  
 321. — 4º Límites ..... 341  
 322. — B. *La descentralización aplicada a la administración del Estado* ..... 342

## § 3. El control administrativo en régimen de centralización y en régimen descentralizado

323. — Control y tutela ..... 343  
 324. — A. *El control jerárquico* ..... 343  
 325. — B. *El control de tutela*  
 1º Caracteres generales ..... 344  
 326. — 2º La autoridad de tutela ..... 345  
 327. — 3º Los procedimientos de la tutela ..... 345  
 328. — 4º Los recursos en materia de tutela ..... 347

## SECCIÓN II. Significado de la centralización y de la descentralización

329. — Elementos del problema ..... 348

## SECCIÓN III. Centralización y descentralización en la evolución del régimen administrativo francés

## § 1. La tradición centralizadora de la administración francesa

330. — Fuerza de los factores de centralización de Francia ..... 350

## § 2. Los regímenes políticos sucesivos y la descentralización

331. — A. *La revolución* ..... 351  
 332. — B. *El régimen administrativo del año VIII* ..... 351  
 333. — C. *El movimiento descentralizador* ..... 351  
 334. — D. *Regreso a la centralización* ..... 352

## § 3. La situación actual

335. — A. <i>Las afirmaciones descentralizadoras</i> .....	353
336. — B. <i>Fuerza de la centralización</i> .....	353
336bis. — C. <i>Nuevas tendencias</i> .....	353

## CAPITULO II

LOS ÁMBITOS TERRITORIALES DE LA ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA

337. — Colectividades y circunscripciones .....	356
---	-----

## § 1. Las subdivisiones tradicionales

338. — Orígenes .....	357
339. — El departamento .....	358
340. — Las circunscripciones subordinadas al departamento .....	358
341. — La Comuna, colectividad y circunscripción .....	359

## § 2. La región

342. — A. <i>La crítica al departamento</i> .....	360
343. — B. <i>La evolución hacia la región:</i>	
1º <i>Las circunscripciones regionales especializadas</i> .....	360
344. — 2º <i>La primera experiencia regional (1941-1946)</i> .....	361
345. — 3º <i>Los proyectos de reforma</i> .....	361
346. — 4º <i>Valor de estos proyectos</i> .....	362
347. — C. <i>De la circunscripción de acción regional a la región</i> ...	363

## TITULO II

## LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

348. — <i>Visión de conjunto</i> .....	365
--	-----

## CAPITULO I

## LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

## SECCIÓN I. Los órganos supremos de la administración del Estado

349. — A. <i>Las competencias respectivas del Presidente de la República y del Primer Ministro</i> .....	367
350. — B. <i>Los servicios adscritos al Primer Ministro</i> .....	369

## SECCIÓN II. La organización central de los ministerios

351. — <i>Visión de conjunto</i> .....	369
--	-----

## § 1. El ministro

352. — A. *Régimen* ..... 371  
 353. — B. *Atribuciones* ..... 371  
 354. — C. *La forma de las decisiones de los ministros* ..... 373

## § 2. La administración central

355. — A. *El Gabinete o Despacho* ..... 374  
 356. — B. *La administración central propiamente dicha* ..... 374  
 357. — C. *Los organismos consultivos* ..... 375  
 358. — D. *Los cuerpos de inspección y de control* ..... 377.

## SECCIÓN III. El Mediador (Le Médiateur)

359. — La antigua institución sueca del Ombudsman ..... 378

## CAPITULO II

## LOS ÓRGANOS LOCALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

## SECCIÓN I. Los servicios exteriores de los ministerios

360. — Organización general ..... 382

## SECCIÓN II. El prefecto

361. — Orígenes y evolución ..... 383

## § 1. El estatuto de los prefectos

362. — Elementos del problema ..... 384  
 363. — A. *El cuerpo prefectoral* ..... 384  
 364. — B. *La carrera prefectoral* ..... 385

## § 2. Atribuciones de los prefectos

365. — Visión de conjunto ..... 386  
 366. — A. *El prefecto, representante del Estado en el departamento* ..... 387  
 367. — B. *El prefecto, representante del gobierno* ..... 387  
 368. — C. *El prefecto, órgano de la administración general* ..... 387  
 369. — D. *El prefecto, órgano de coordinación de los servicios del Estado* ..... 389  
 370. — E. *Los actos del prefecto* ..... 389

## § 3. Los colaboradores del prefecto

371. — Visión de conjunto ..... 390

## § 4. El prefecto de región

372. — A. *Rol y medios de acción del prefecto de región* ..... 392  
 373. — B. *Los órganos colocados cerca del prefecto de región* ... 393

## TITULO III

## LAS COLECTIVIDADES DESCENTRALIZADAS

## CAPITULO I

## LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNA

## SECCIÓN I. Generalidades

## § 1. La colectividad comunal

374. — A. *La realidad comunal* ..... 396  
 375. — B. *Caracteres jurídicos de la comuna* ..... 397

## § 2. Evolución del régimen de las comunas

376. — A. *Hasta el año VIII* ..... 398  
 377. — B. *La centralización del año VIII* ..... 399  
 378. — C. *Las etapas de la descentralización* ..... 399  
 379. — D. *La renovación de los problemas de la comuna* ..... 400  
 380. — E. *El régimen actual* ..... 400

## SECCIÓN II. El Concejo Municipal

## § 1. Composición

381. — A. *La elegibilidad* ..... 401  
 382. — B. *La operación electoral* ..... 402  
 383. — C. *La renovación de los concejos* ..... 403

## § 2. Funcionamiento

384. — A. *Organización interna* ..... 404  
 385. — B. *Régimen de las reuniones* ..... 404  
 386. — C. *Las deliberaciones* ..... 405

## § 3. Atribuciones

387. — A. *Campo de acción del Concejo Municipal:*  
 1º *La noción de asuntos de la comuna* ..... 405

388. — 2º Limitaciones legales a la competencia del concejo .....	406
389. — Las iniciativas de las comunas en el orden económico .....	407
390. — B. <i>Las modalidades de la acción de la comuna</i> .....	408
391. — C. <i>Los medios de acción de la comuna:</i>	
1º El presupuesto comunal. 1º) Reglas generales .....	409
392. — 2º Los bienes e intereses de la comuna .....	412

#### § 4. La tutela sobre el Concejo Municipal

393. — A. <i>Tutela sobre las personas</i> .....	412
394. — B. <i>Tutela sobre los actos</i> .....	413

### SECCIÓN III. El alcalde

395. — Alcalde y adjuntos .....	415
---------------------------------	-----

#### § 1. Estatuto

396. — A. <i>Designación</i> .....	415
397. — B. <i>Duración del mandato</i> .....	416
398. — C. <i>Remuneración</i> .....	417

#### § 2. Atribuciones

399. — A. <i>El alcalde, agente del Estado</i> .....	417
400. — B. <i>El alcalde, agente de la comuna</i> .....	417
400bis. — C. <i>Las responsabilidades derivadas de la actividad del alcalde</i> .....	418

#### § 3. Controles ejercidos sobre el alcalde

401. — Estos son dos tipos .....	419
----------------------------------	-----

### SECCIÓN IV. Derogaciones al régimen municipal de derecho común

402. — Visión de conjunto .....	420
402bis. — A. <i>La fusión</i> .....	423
403. — B. <i>El sindicato de comunas</i> .....	424
404. — C. <i>El distrito</i> .....	426
405. — D. <i>La comunidad urbana</i> .....	427
405bis. — La reagrupación sistemática: la ley del 16 de julio de 1971	429

## CAPITULO II

## LA COLECTIVIDAD DEPARTAMENTAL

## SECCIÓN I. El consejo general

## § 1. Composición

406. — A. <i>Elección</i> .....	432
407. — B. <i>Renovación</i> .....	432

## § 2. Funcionamiento

408. — A. <i>Organización interna</i> .....	432
409. — B. <i>Régimen de las reuniones</i> .....	433
410. — C. <i>Las decisiones</i> .....	433

## § 3. Atribuciones

411. — A. <i>Las intervenciones del departamento</i> .....	434
412. — B. <i>Bienes e intereses del departamento</i> .....	434
413. — C. <i>Atribuciones diversas</i> .....	434
414. — D. <i>El presupuesto departamental</i> .....	434

## § 4. La tutela sobre el consejo general

415. — A. <i>Sobre las personas</i> .....	435
416. — B. <i>Sobre los actos</i> .....	435

## SECCIÓN II. El ejecutivo departamental

417. — A. <i>El problema</i> .....	436
418. — B. <i>El prefecto, órgano ejecutivo del departamento</i> .....	437

## SECCIÓN III. La comisión departamental

419. — A. <i>Razones de ser</i> .....	437
420. — B. <i>Composición</i> .....	437
421. — C. <i>Funcionamiento</i> .....	438
422. — D. <i>Atribuciones</i> .....	438
423. — B. <i>Controles ejercidos sobre la comisión</i> .....	438

## SECCIÓN IV. Los organismos interdepartamentales

424. — <i>Las soluciones tradicionales</i> .....	439
--	-----

## CAPITULO III

## LA REGIÓN

425. — A. *Los órganos regionales* ..... 440  
 426. — B. *Las competencias regionales* ..... 442

## CAPITULO IV

## PARÍS Y LA AGLOMERACIÓN PARISINA

427. — A. *Evolución* ..... 445  
 428. — B. *Las colectividades de la región parisina* ..... 447  
 429. — C. *El régimen de París* ..... 448  
 430. — D. *La administración regional* ..... 450

## TERCERA PARTE

## LAS FORMAS DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

431. — *Visión de conjunto* ..... 453  
 432. — *Evolución* ..... 453

## TITULO I

## LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

## CAPITULO I

## LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

433. — *Definición* ..... 458

## § 1. Los objetivos de la policía administrativa

434. — A. *Carácter preventivo de la policía administrativa* ..... 459  
 435. — B. *El orden público* ..... 460

## § 2. Los procedimientos de policía

436. — A. *Policía general y policías especiales* ..... 461  
 437. — B. *Los procedimientos de la policía general* ..... 462

## § 3. La ordenación del poder de policía

438. — A. *Principios* ..... 462  
 439. — B. *Las diversas autoridades de policía* ..... 463  
 440. — C. *La concurrencia de competencias de policía* ..... 465

#### § 4. Los límites del poder de policía

441. — A. *Principio de legalidad y poder de policía* ..... 466  
 442. — B. *Las formas del control jurisdiccional de la policía* .... 468  
 443. — C. *Extensiones excepcionales del poder de policía* ..... 469

### CAPITULO II

#### EL SERVICIO PÚBLICO: TEORÍA GENERAL

444. — Lugar del servicio público en la acción administrativa ..... 471

#### SECCIÓN I. Definición

##### § 1. Las diversas acepciones recibidas

445. — A. *Definición orgánica y definición material* ..... 471  
 446. — B. *El servicio público, régimen jurídico* ..... 472  
 447. — C. *Las relaciones entre estas tres definiciones* ..... 472  
 448. — D. *Consecuencias de esta disociación* ..... 473  
 449. — E. *Los elementos comunes* ..... 473

##### § 2. El servicio público y el interés general

450. — A. *El principio* ..... 474  
 451. — B. *Consecuencias* ..... 474  
 452. — C. *La apreciación del interés general* ..... 475  
 453. — D. *Los grados en las exigencias del interés general* ..... 475

##### § 3. El servicio público depende de una persona pública

454. — El principio ..... 476  
 455. — Aplicaciones:  
     1º *La creación del servicio* ..... 476  
 456. — 2º *La gestión del servicio* ..... 477

#### SECCIÓN II. El régimen jurídico de los servicios públicos

457. — Unidad y diversidad ..... 477

##### § 1. La concepción clásica: el servicio público definido por la gestión pública

458. — A. *El "régimen jurídico especial"* ..... 478  
 459. — B. *Evolución* ..... 478  
 460. — C. *Régimen jurídico de los servicios públicos "propriadamente dichos"* ..... 478

461. — D. <i>Régimen jurídico de los servicios públicos industriales y comerciales</i> .....	479
462. — E. <i>Evolución</i> .....	480

§ 2. Los principios fundamentales del servicio público

463. — A. <i>La continuidad del servicio público</i> .....	481
464. — B. <i>La posibilidad de modificar el régimen del servicio</i> ...	482
465. — C. <i>La igualdad de todos ante el servicio</i> .....	483

SECCIÓN III. Los diversos tipos de servicios públicos

466. — Las clasificaciones posibles .....	483
---	-----

CAPITULO III

LA AYUDA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS  
ACTIVIDADES PRIVADAS DE INTERÉS GENERAL

467. — A. <i>Razones de ser</i> .....	486
468. — B. <i>Modalidades</i> .....	486
469. — C. <i>Contrapartidas</i> .....	489

TITULO II

LOS ORGANOS DE GESTION  
DE LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACION

470. — <i>Visión de conjunto</i> .....	491
--	-----

CAPITULO I

LA GESTIÓN DIRECTA (LES SERVICES EN "REGIE")

471. — <i>Características comunes</i> .....	493
472. — <i>Categorías principales</i> .....	494

CAPITULO II

LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

§ 1. Caracteres generales

473. — <i>Definición</i> .....	495
474. — <i>Campo de aplicación y evolución</i> .....	498
475. — <i>Problemas fundamentales</i> .....	500

§ 2. El acto de concesión

476. — A. <i>Formas</i> .....	500
477. — B. <i>Naturaleza jurídica</i> .....	500

<b>§ 3. Las obligaciones del concesionario</b>	
478. — A. <i>Contenido</i> .....	501
479. — B. <i>Sanciones</i> .....	502
<b>§ 4. Los derechos del concesionario</b>	
480. — A. <i>Derechos correspondientes a la gestión del servicio</i> ...	503
481. — B. <i>Derechos pecuniarios</i> .....	503
<b>§ 5. El contencioso de la concesión</b>	
482. — <i>Reglas generales</i> .....	505
<b>§ 6. El fin de la concesión</b>	
483. — <i>Las diversas hipótesis</i> .....	506

### CAPITULO III

#### ESTABLECIMIENTO PÚBLICO Y LA EMPRESA PÚBLICA

##### SECCIÓN I. Evolución

484. — A. <i>La concepción clásica del establecimiento público</i> .....	508
485. — B. <i>La desagregación de la concepción clásica</i> .....	509
486. — 1' <i>La diferenciación del régimen</i> .....	510
487. — 2' <i>La desagregación de la definición</i> .....	511
488. — 3' <i>La aparición de nuevas categorías de personas públicas</i>	513
489. — C. <i>Los resultados de la evolución</i> .....	513

##### SECCIÓN II. El establecimiento público clásico

###### § 1. Caracteres generales

490. — A. <i>El establecimiento público es una persona moral</i> .....	516
491. — B. <i>Es una persona moral de derecho público</i> .....	516
492. — C. <i>Es una persona moral que asume la gestión de un servicio público</i> .....	518

###### § 2. Régimen jurídico

493. — A. <i>Caracteres generales</i> .....	519
494. — B. <i>Régimen administrativo</i> .....	519
495. — C. <i>Régimen patrimonial y financiero</i> .....	520

###### § 3. Modalidades

496. — <i>Establecimientos públicos administrativos, científicos y culturales, industriales y comerciales</i> .....	521
---	-----

## SECCIÓN III. Las empresas públicas

## § 1. Orígenes

497. — Empresas públicas y empresas nacionalizadas .....	523
498. — La operación de nacionalización:	
1º Definición .....	524
499. — 2º Modalidades .....	524
500. — 3º Aplicaciones .....	525

## § 2. Reglas generales

501. — A. <i>La sumisión de principio al derecho privado</i> .....	526
502. — B. <i>El carácter público de las empresas</i> .....	527
503. — C. <i>Las empresas públicas y la cualidad de comerciante</i> ...	529

## § 3. Modalidades

504. — A. <i>Empresas que aseguran o no la gestión de un servicio público</i> .....	530
505. — B. <i>Empresas resultantes o no de una nacionalización</i> .....	531
506. — C. <i>Clasificación según la calificación jurídica de la empresa</i> .....	531
507. — D. <i>Empresas públicas concesionarias</i> .....	532
507bis. — E. <i>Grupos públicos</i> .....	532
508. — Conclusión .....	533

## CAPITULO IV

## LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA MIXTA

509. — A. <i>El procedimiento</i> .....	535
510. — B. <i>Los fines</i> .....	536
511. — C. <i>Aplicaciones</i> .....	536
512. — D. <i>Régimen jurídico</i> .....	537
513. — E. <i>Empresa de economía mixta y servicio público</i> .....	538
514. — F. <i>Economía mixta y empresa pública</i> .....	538

## CAPITULO V

## LAS ÓRDENES PROFESIONALES

515. — A. <i>Origen y razón de ser</i> .....	540
516. — B. <i>Caracteres generales</i> .....	541
517. — C. <i>Estructura</i> .....	541
518. — D. <i>Atribuciones</i> .....	541
519. — E. <i>Naturaleza y régimen jurídicos</i> .....	542

## CONCLUSION GENERAL

520. — .....	545
521. — <i>El derecho administrativo cuestionado</i> .....	545
522. — <i>La proyección del derecho administrativo francés</i> .....	546
523. — <i>El valor del sistema</i> .....	547
524. — <i>Los progresos deseables</i> .....	548