

ÍNDICE SUMARIO

	<u>Págs.</u>
NOTA DEL TRADUCTOR	VII
PREFACIO A LA TERCERA EDICIÓN	1
ABREVIATURAS	3

INTRODUCCIÓN

§ 1. *Concepto y objeto del Derecho administrativo*

1. Concepto técnico de <i>función administrativa</i> y de administración en sentido material u objetivo.	5
2. Concepto jurídico	7
3. Función <i>administrativa</i> y función <i>política</i>	8
4. Concepto de <i>Administración pública</i> en sentido subjetivo: el principio de división de poderes y su alcance	9
5. La Administración según el Derecho positivo	12
6. Relaciones entre la función administrativa y las funciones legislativa y jurisdiccional	12
7. Concepto y contenido del Derecho administrativo: contraposición al Derecho privado	14
8. Interferencia entre Derecho administrativo y Derecho privado	15
9. Contraposición e interferencias del Derecho administrativo con las otras ramas del Derecho público	17
10. Evolución histórica del Derecho administrativo italiano	20
11. La ciencia del Derecho administrativo en Italia	22
12. Algunas puntualizaciones sobre el método seguido en la obra	23

§ 2. *Las fuentes del Derecho administrativo*

13. Generalidades	26
14. Fuentes de producción	26
15. Fuentes de conocimiento	28
16. Relación entre la función administrativa y el Derecho objetivo	28
17. Posibilidad de ejercicio de potestad legislativa material por parte de la autoridad administrativa	28
18. Continuación: A) actos con eficacia de ley formal	31
19. Continuación: B) actos que no tienen eficacia de ley formal: los reglamentos y sus clases	31

	<u>Págs.</u>
20. Fundamento jurídico de la potestad reglamentaria	32
21. Límites de la potestad reglamentaria	33
22. Continuación	35
23. Valor y eficacia de los reglamentos	35

PARTE PRIMERA

LOS SUJETOS ACTIVOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

TÍTULO I

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo I

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL

§ 1. *Los sujetos activos de la función administrativa en general*

24. Complejidad de la Administración pública	37
25. Personalidad jurídica del Estado	39
26. Las personas jurídicas públicas distintas del Estado: a) distinción de los organismos administrativos sin personalidad jurídica	41
27. Continuación: b) Distinción de los entes jurídicos privados. Las distintas teorías desarrolladas en la doctrina	42
28. Continuación. Solución preferible	45
29. Aplicación a las entidades públicas de carácter económico-comercial	47
30. El fenómeno de la privatización de los entes públicos económicos	51
31. Las llamadas entidades paraestatales	53
32. Las principales clasificaciones de las personas jurídicas públicas	54
33. Creación y extinción de las personas jurídicas públicas	60
34. El problema del destino del conjunto de las relaciones que dependían de un ente extinguido	61
35. Posición jurídica de las personas jurídicas menores con respecto al Estado	66
36. Los sujetos particulares como sujetos auxiliares de la Administración Pública	68
37. Posición del ciudadano en el ejercicio de derechos políticos	71

§ 2. *La organización administrativa en general*

38. Concepto de organización administrativa	73
39. La noción de <i>oficio público</i> y de <i>órgano</i> según la doctrina tradicional. Crítica de la misma	74
40. Continuación: Postura adoptada por nosotros	77
41. Órgano y personas físicas	78

	<u>Págs.</u>
42. Órgano y <i>función</i>	81
43. Oficios simples y oficios complejos	82
44. La cuestión de la personalidad jurídica del órgano	83
45. Clasificación de los órganos	84
46. Figura y posición jurídica del <i>funcionario</i> (adscrito al oficio público); la <i>relación orgánica</i> y su contraposición a la relación de <i>representación</i> ; efectos de la relación orgánica	86
47. Continuación	87
48. Límites dentro de los cuales se verifica el fenómeno de imputación al ente de la voluntad y actividad del funcionario	88
49. El llamado <i>funcionario de hecho</i>	90
50. Las figuras del <i>oficial público</i> , del <i>encargado de servicio público</i> , del <i>empleado público</i> y del <i>funcionario honorario</i>	93
51. La relación de <i>servicio</i> : concepto, naturaleza y contenido	96
52. Noción de <i>competencia</i> administrativa	99
53. Sus principios	100
54. El principio de <i>jerarquía</i> : a) el <i>ordenamiento jerárquico</i> de los oficios y sus principios: en especial, contenido y extensión de los poderes del superior jerárquico basados en el ordenamiento jerárquico de las competencias.	103
55. Continuación: b) La <i>relación jerárquica</i> y su contenido: en especial, extensión de los poderes del superior y límites del deber de subordinación del inferior	106
56. El principio de colegialidad: noción de órgano colegiado	110
57. Constitución regular del colegio	110
58. La ordenación interna del colegio y su poder interno	113
59. Los acuerdos colegiales internos	114
60. Las deliberaciones colegiales	115
61. El procedimiento colegial y sus fases preparatoria y constitutiva de la deliberación (discusión, votación y proclamación)	116
62. Continuación	117
63. Vicios de la deliberación colegial	118
64. Presidencia del colegio	119
65. Sistemas de votación	120

Capítulo II

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ITALIANA

66. Generalidades	122
-----------------------------	-----

Apartado I. — La administración directa

§ 1. Órganos centrales

A) Órganos activos

67. a) El Presidente de la República	124
68. b) El Gobierno: b-a) El presidente del Consejo de Ministros	125

	<u>Págs.</u>
69. <i>b-b)</i> El Consejo de Ministros	125
70. <i>b-c)</i> Los ministros	126
71. Las entidades autónomas	127
72. Comisiones interministeriales y altos comisarios	128
73. Órganos internos consultivos y de fiscalización	128

B) *Órganos consultivos*

74. Generalidades sobre los órganos consultivos	128
75. Órganos consultivos con competencia general: <i>a)</i> El Consejo Nacional de Economía y Trabajo	129
76. Continuación: <i>b)</i> El Consejo de Estado	129
77. Continuación: <i>c)</i> La abogacía del Estado	130
78. Órganos consultivos de competencia específica	131

C) *Órganos de fiscalización*

79. Generalidades sobre los órganos de fiscalización	131
80. El Tribunal de Cuentas	131

§ 2. *Órganos periféricos*

81. Generalidades sobre la Administración directa local	135
---	-----

A) *Órganos periféricos generales*

82. <i>a)</i> . La prefectura: <i>a-a)</i> el prefecto	136
83. Continuación: <i>a-b)</i> el Consejo de la Prefectura, <i>a-c)</i> el Consejo Provincial de Sanidad; <i>a-d)</i> la Comisión Provincial de Asistencia y Beneficencia pública; <i>a-e)</i> la Junta provincial administrativa	138
84. <i>b)</i> El alcalde como funcionario del Gobierno	138

B) *Órganos periféricos especiales*

85. Órganos de circunscripción provincial y órganos de circunscripción más amplia	139
---	-----

Apartado II.— La administración indirecta

§ 1. *Los entes autárquicos territoriales*

86. Generalidades	141
-----------------------------	-----

A) *La región*

87. Funciones de la región	142
88. Los órganos regionales y sus funciones	144

B) *La provincia*

89. Funciones de la provincia	144
90. Órganos provinciales y sus funciones	145

	<u>Págs.</u>
C) <i>El municipio</i>	
91. Funciones del municipio	146
92. Quiénes pertenecen al municipio	147
93. Órganos municipales y sus funciones	147
94. Potestad impositiva del municipio	148
95. Aldeas y barrios	148
D) <i>El control sobre los entes autárquicos territoriales</i>	
96. El control sobre los entes autárquicos territoriales: Generalidades	149
97. Control preventivo	150
98. Control represivo	151
§ 2. <i>Los entes autárquicos no territoriales</i>	
99. Generalidades	153
A) <i>Entes de carácter nacional</i>	
100. Los entes principales	154
B) <i>Entes de carácter local</i>	
101. Entes de carácter necesario	155
102. Entes de carácter facultativo	155
C) <i>Los consorcios administrativos</i>	
103. Consorcios facultativos y obligatorios	156
Apartado III.— Los particulares como auxiliares de la Administración pública	
§ 1. <i>El ejercicio de funciones públicas en base a la profesión</i>	
104. Delimitación del campo	158
105. Las dos hipótesis de ejercicios de función pública en base a la profesión	160
106. A) Elementos comunes a ambas hipótesis	161
107. B) Elementos diferenciadores	161
108. El Notario	162
109. Funciones públicas atribuidas a los capitanes de naves mercantes	163
§ 2. <i>El ejercicio de funciones públicas sobre la base de una concesión administrativa</i>	
110. Cosideraciones generales sobre la concesión del ejercicio de servi- cios públicos	165
111. Referencia al concepto de acto de concesión	166
112. Oportunidad de la gestión de los servicios públicos mediante con- cesión	167

	<u>Págs.</u>
113. Servicios que pueden ser dados en concesión, en particular si se exige la naturaleza monopolística del servicio	167
114. Elección del concesionario	168
115. Relación entre el acto de concesión y las cargas	168
116. Derechos del concesionario: A) Derecho al ejercicio del servicio	169
117. B) Derecho de organizar el servicio	170
118. C) Derecho de obtener los resultados económicos	171
119. Facultades del concesionario respecto a sus empleados y a los destinatarios del servicio	172
120. Obligaciones del concesionario	173
121. Cargas del concesionario	174
122. Sanciones para los casos de incumplimiento	174
123. Control sobre el concesionario	175
124. Transmisibilidad de la concesión	176
125. Finalización de la concesión por vencimiento del plazo	177
126. Finalización por otras causas	177
127. Revocación y caducidad de la concesión	178

TÍTULO II

LA POSICIÓN JURÍDICA Y LOS PODERES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo I

LA SUPREMACÍA JURÍDICA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y SUS LÍMITES

128. Posición jurídica de la Administración como titular del <i>poder de imperio</i> y su primer límite constituido por la división de poderes. Consiguiente necesaria naturaleza de actos <i>complementarios</i> de los actos jurídicos administrativos	181
129. Consiguiente primer grupo de límites establecidos a la supremacía de la Administración: la actuación de la prevalencia del interés público sobre los intereses privados debe llevarse a cabo mediante actos <i>complementarios</i> , esto es, actos que constituyan concreta aplicación de los correspondientes actos abstractos contenidos en la norma jurídica; consiguiente necesidad de una <i>atribución de potestad</i> de obrar a la Administración por parte de la norma	182
130. Formas de atribución de potestad.	183
131. Segundo grupo de límites establecidos al ejercicio de la supremacía de la Administración en garantía de la satisfacción del interés público: a) <i>prescripciones formales</i> (relativas a: la <i>forma y a las formalidades</i> para el desarrollo de la actividad administrativa, la regular constitución y la <i>competencia</i> del órgano actuante); b) <i>prescripciones sustanciales</i> (determinación del <i>interés público</i> concreto suficiente para justificar el ejercicio de la actividad administrativa)	183

132. Continuación: <i>Precisión o imprecisión</i> de la determinación del interés público. Concepto de <i>discrecionalidad</i>	187
133. Noción de <i>legalidad (legitimidad</i> en sentido amplio) de la actividad administrativa y sus manifestaciones formales y sustanciales. Peculiaridad del contenido respecto a la legalidad del negocio jurídico privado	190
134. Las nociones de <i>legitimidad</i> en sentido estricto de la actividad administrativa, y de <i>oportunidad</i> administrativa. Valor sustancial y procesal de dichos conceptos. Relaciones entre los mismos	192
135. Discrecionalidad <i>administrativa</i> y discrecionalidad <i>técnica</i>	195
136. Las posibles <i>autolimitaciones</i> de la potestad discrecional	200
137. Limitaciones a la potestad discrecional por obra de los principios generales del Derecho	201
138. Las situaciones de necesidad del Estado y su eficacia legitimadora de la actividad administrativa exigida por aquéllas	202
139. Contraposición entre <i>potestades jurídicas</i> y <i>derechos subjetivos</i> que corresponden a la Administración. Clasificación de los derechos subjetivos de la Administración	204
140. Variedad de situaciones en lo que concierne al nacimiento de los derechos subjetivos en general de la Administración	205
141. Manifestaciones de la supremacía jurídica de la Administración en la fase de la realización coactiva de la voluntad administrativa; las instituciones de la <i>ejecutoriedad</i> del acto administrativo y de la acción de oficio de la Administración	207
142. Límites a la supremacía de la Administración en este aspecto . . .	210

Capítulo II

POSICIÓN DE IGUALDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO

143. Titularidad de relaciones jurídicas derivadas, por parte de la Administración, de su propia personalidad jurídica; inadmisibilidad del uso de la supremacía para su realización	211
144. Mera actividad sometida al Derecho privado y actividad <i>administrativa</i> de Derecho privado. Sumisión de la Administración al Derecho privado en tal caso	213
145. Efectos de la renuncia al ejercicio de la supremacía y de la sumisión de la Administración al Derecho privado, por lo que concierne a la actividad desarrollada	214
146. Repercusiones sobre la actividad sometida al Derecho privado, de la naturaleza pública del sujeto activo	216
147. Problemas inherentes a la calificación pública o privada de determinadas actividades de la Administración	220
148. Problemas inherentes a la renuncia voluntaria por parte de la Administración al ejercicio de su supremacía (sumisión voluntaria al Derecho privado)	223

149. Casos de renuncia necesaria por parte de los entes públicos a la posición de supremacía	224
--	-----

Capítulo III

LA SUPREMACÍA ESPECIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: CARACTERES, FUNDAMENTO Y EFECTOS

150. Contenido genérico de la supremacía especial. Su carácter de necesaria accesoriedad a otras relaciones. Condiciones para la existencia de la supremacía especial: a) contacto personal del individuo con la esfera de la Administración en atención a la actuación de una relación administrativa	226
151. Continuación: b) Inidoneidad o insuficiencia del poder general de policía para regular el comportamiento personal del individuo con ocasión de dicho contacto personal	227
152. Contenido de la supremacía especial	230
153. Continuación: <i>el poder disciplinario</i> en particular	231
154. La responsabilidad disciplinaria dentro del cuadro de la <i>responsabilidad administrativa</i>	232
155. Concepto de <i>falta disciplinaria</i>	233
156. Las sanciones disciplinarias	234
157. Efectos de la concurrencia en el poder disciplinario de la naturaleza <i>administrativa</i> y de la naturaleza de <i>poder punitivo</i>	235

PARTE SEGUNDA

EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

TÍTULO I

LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

158. Observaciones generales	239
--	-----

Sección Primera

Los actos administrativos

Capítulo I

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN GENERAL

159. Peculiaridad de la actividad administrativa frente a la actividad de los particulares, como consecuencia de la cual el estudio debe venir inspirado en criterios sistemáticos peculiares distintos de los propios de la teoría del negocio jurídico privado	240
--	-----

	<u>Págs.</u>
160. Continuación	242
161. Continuación	244
162. Continuación: Consecuencias de la superioridad de la Administración	246
163. Heterogeneidad de la actividad administrativa	247
164. Continuación	248
165. Continuación	249
166. Concepto de acuerdo administrativo: su contenido	249
167. Relación entre los conceptos de acuerdo y de negocio jurídico	251

Capítulo II

LA TEORÍA DEL ACUERDO ADMINISTRATIVO

§ 1. *Concepto y elementos esenciales*

168. Concepto de acuerdo administrativo y elementos esenciales	254
169. A) La manifestación voluntaria de actividad con autonomía estructural y funcional. Variedad de posiciones	254
170. La cuestión de los <i>actos negativos</i> y del <i>silencio (acuerdos tácitos)</i>	255
171. La cuestión de los acuerdos <i>implícitos</i>	260
172. La voluntariedad de la manifestación	261
173. La autonomía estructural y funcional	261
174. B) La proveniencia de una autoridad administrativa	262
175. Sigue: proveniencia de una autoridad como tal	263
176. Proveniencia de una autoridad como parte de la relación	263
177. C) La cuestión relativa a la admisibilidad de los llamados <i>contratos de Derecho público</i>	263
178. La manifestación de supremacía jurídica general de la Administración	267
179. D) La función de satisfacción de los intereses públicos concretos	268

§ 2. *Requisitos de validez del acuerdo administrativo*

180. Requisitos de validez del acuerdo como <i>manifestación voluntaria</i>	269
181. Requisitos de validez del acto como <i>manifestación administrativa</i> : requisitos de carácter <i>formal</i>	270
182. Continuación: a) el requisito de la <i>regular constitución</i> del órgano administrativo	271
183. Continuación: b) requisitos de <i>competencia</i>	272
184. Continuación: c) requisitos de <i>forma</i>	272
185. Continuación: d) requisitos inherentes a la <i>motivación</i>	275
186. Continuación: e) requisitos inherentes al <i>procedimiento</i> y a las <i>formalidades</i> prescritas	276
187. Requisitos de carácter <i>sustancial</i> : a) existencia de otorgamiento concreto de potestad de obrar por parte de la norma legal	276
188. Continuación: b) Existencia de un interés público concreto, adecuado para justificar el acto. Crítica de la teoría de la <i>causa</i> de los actos administrativos	276

189. Contraposición de <i>vicio de legitimidad</i> en sentido estricto y de <i>vicio de oportunidad</i>	279
190. Los <i>presupuestos</i> del acuerdo y su valor	280

§ 3. *Perfección y eficacia del acuerdo administrativo. El procedimiento administrativo*

191. Los conceptos de <i>perfección y eficacia</i> del acuerdo. Concepto de <i>procedimiento</i> administrativo	282
192. Las distintas fases del procedimiento	193
193. a) Fase preparatoria. Los <i>actos preparatorios</i> en el cuadro de los presupuestos del acuerdo	284
194. Continuación: las distintas categorías de actos preparatorios	286
195. b) La fase constitutiva. Actos <i>complejos, contractuales y compuestos</i>	288
196. c) La fase integrativa. Los requisitos de eficacia del acto	292
197. La situación de <i>pendencia</i> durante el curso del procedimiento	293
198. La eficacia <i>subjetiva</i> del acuerdo	294
199. La eficacia <i>objetiva</i> del acuerdo	295
200. Límites espaciales	295
201. Límites temporales	296

§ 4. *El contenido del acuerdo administrativo: en particular los elementos accidentales del acto*

202. Noción del <i>contenido</i> del acuerdo: contenido necesario y facultativo	298
203. Los elementos accidentales del acuerdo	299
204. Análisis de los elementos accidentales más corrientes (<i>plazos, condiciones, modo, reservas</i>)	299
205. La posibilidad de insertar elementos accidentales en los acuerdos administrativos. Repercusión de la invalidez de un elemento accidental sobre la validez del acuerdo	302
206. La interpretación de los acuerdos administrativos	303

§ 5. *Clasificación de los acuerdos administrativos*

207. Distintas clasificaciones: en particular, acuerdos de <i>estructura simple</i> y de <i>estructura compleja</i>	305
208. La clasificación en base a la naturaleza del efecto jurídico: A) <i>Acuerdos declarativos</i>	309
209. <i>Acuerdos constitutivos</i>	311
210. Continuación: a) con efecto constitutivo en sentido estricto de relaciones o situaciones jurídicas: <i>a-a)</i> de derechos a favor de la Administración: <i>a-b)</i> de deberes a cargo de los particulares	312
211. Continuación: <i>a-c)</i> de derechos a favor de los particulares	313
212. Continuación: <i>a-d)</i> de derechos recíprocos; <i>a-e)</i> de renuncia a derechos propios por parte de la Administración; <i>a-f)</i> de situacio-	

nes jurídicas relevantes respecto a los bienes; <i>a-g</i>) de situaciones jurídicas respecto a otros actos	317
213. <i>b</i>) con efecto <i>modificativo</i> de relaciones; <i>c</i>) con el efecto <i>extintivo</i>	317

§ 6. *Los estados patológicos del acuerdo administrativo*

214. Concepto de <i>inexistencia de un acuerdo</i>	319
215. <i>Invalidez</i> del acuerdo: <i>a</i>) por vicio de uno de los requisitos referentes a su carácter de manifestación voluntaria	320
216. <i>b</i>) Por vicio de uno de los requisitos referentes a su carácter de manifestación administrativa: <i>b-a</i>) vicio de los requisitos formales	322
217. Continuación: <i>b-b</i>) vicio de los requisitos sustanciales	324
218. Anulabilidad del acto como consecuencia de la invalidez	325
219. Figura legal que debe asumir la invalidez para que pueda ser fuente de anulabilidad; la fórmula legal: <i>incompetencia, violación de la ley, exceso de poder</i> . Relación en que se encuentran tales figuras con los vicios de validez verdaderos y propios del acto. La incompetencia y la violación de la ley en especial	326
220. El exceso de poder. Sus orígenes históricos. El contenido del exceso de poder a través de la Jurisprudencia administrativa italiana	328
221. Continuación	330
222. Continuación	332
223. Continuación: relaciones entre el exceso de poder y el vicio de oportunidad	333
224. Continuación	334
225. La anulación de los actos administrativos	336
226. Continuación	338
227. Convalidación, subsanación y conservación de procedimientos inválidos	340
228. La ilicitud del acuerdo administrativo; sus relaciones con la invalidez. Efectos de la ilicitud	342

§ 7. *La revocación de los acuerdos administrativos*

229. Concepto de renovación de los actos jurídicos en el campo de la teoría general del Derecho y principios fundamentales en la materia	345
230. Aplicación al caso específico de la revocación de los acuerdos administrativos	346
231. Continuación	348
232. Distinción entre revocación y anulación	349
233. La potestad de revocación	351
234. Potestad de revocación y derechos subjetivos privados.	352
235. La potestad de revocación en el ámbito de la organización administrativa	355
236. El acto de revocación	355
237. Efectos de la revocación	356

Capítulo III

LOS “MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS” (QUE NO CONSTITUYEN ACUERDOS)

	<u>Págs.</u>
238. Generalidades y distinciones	358
239. A) Actos dirigidos a producir efectos jurídicos directa e indirectamente en el exterior (actividad <i>monitoria</i> y actividad de <i>certificación</i> a petición de los particulares)	359
240. B) Los meros actos que constituyen elementos de un procedimiento: a) actos de <i>comprobación</i> ; b) actos <i>monitorios</i> ; c) actos de <i>aclaración</i> ; d) actos de <i>iniciativa</i>	360
241. La cuestión de la revocabalidad e impugnabilidad <i>ex se</i> de estos actos	361