

## 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

	Págs.
42. Órgano y función . . . . .	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

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 Beneficiencia 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

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

	<u>Págs.</u>
132. Continuación: <i>Precisión o imprecisión</i> de la determinación del interés público. Concepto de <i>discrecionalidad</i> . . . . .	187
133. Noción de <i>legalidad</i> ( <i>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 accesoria 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</i> y <i>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</i> y <i>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: a-a) de derechos a favor de la Administración; a-b) de deberes a cargo de los particulares . . . . .	312
211. Continuación: a-c) de derechos a favor de los particulares . . . . .	313
212. Continuación: a-d) de derechos recíprocos; a-e) de renuncia a derechos propios por parte de la Administración; a-f) 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 revocabilidad e impugnabilidad <i>ex se</i> de estos actos . . . . .	361

Sección Segunda

**Los servicios públicos y las prestaciones administrativas a los particulares**

242. Concepto de <i>servicio público</i> . Servicios disfrutados por los ciudadanos <i>uti universi</i> y servicios disfrutados <i>uti singuli</i> . . . . .	363
243. Nuevas precisiones sobre el concepto de servicio público disfrutado <i>uti singuli</i> por los ciudadanos . . . . .	265
244. Asunción de servicios públicos; en régimen de monopolio; gestión de los servicios públicos . . . . .	366
245. Concepto de <i>prestación administrativa a los particulares</i> y función de una teoría de las prestaciones administrativas a los particulares . . . . .	367
246. Calificación jurídica de las relaciones de prestación administrativa . . . . .	368
247. Naturaleza jurídica de la apertura al público del servicio . . . . .	372
248. Naturaleza jurídica y consistencia de la obligación para la Administración — que nace de la apertura al público del servicio — de facilitar las prestaciones objeto de dicho servicio . . . . .	373
249. Nacimiento de la relación de prestación; cuestión relativa a la unilateralidad o contractualidad de la admisión al disfrute de las prestaciones . . . . .	377
250. La <i>solicitud</i> de admisión: su función . . . . .	378
251. Continuación: requisitos formales de la solicitud . . . . .	379
252. Continuación: cuestión relativa a si se exigen también requisitos sustanciales: a) requisitos inherentes a la capacidad . . . . .	380
253. Continuación: b) requisitos inherentes a la voluntad . . . . .	282
254. Continuación: naturaleza meramente formal de negocio de la solicitud . . . . .	382
255. El acto de admisión al disfrute de la prestación . . . . .	383
256. Los presupuestos de la admisión: en especial el pago de la <i>tasa</i> establecida . . . . .	386
257. Efecto de la admisión: el derecho a la prestación; su consistencia . . . . .	388
258. Extensión del derecho a la prestación . . . . .	389
259. El contenido accesorio de la relación de prestación; en especial el poder disciplinario sobre los usuarios del servicio . . . . .	391

	<u>Págs.</u>
260. Modificaciones subjetivas de la relación de prestación . . . . .	392
261. Modificaciones objetivas; responsabilidad por omisión o defectuosa ejecución de la prestación . . . . .	394
262. Extinción de la relación de prestación . . . . .	394

## TÍTULO II

### LOS BIENES PÚBLICOS

#### Introducción

##### FUNCIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN

263. Función de los bienes públicos . . . . .	395
264. Evolución de la institución desde el Derecho Romano . . . . .	395
265. La regulación de los bienes públicos en el Código civil de 1865 . . . . .	397
266. Reforma de la institución en el nuevo Código civil (1942) . . . . .	398

#### Sección Primera

##### Los bienes dominiales

#### Capítulo I

##### CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

###### *§ 1. Noción y extensión de la dominialidad*

267. La enumeración de los bienes dominiales según el nuevo Código civil (art. 822). Carácter limitativo de la enumeración . . . . .	399
268. Dominio público municipal y provincial . . . . .	402
269. Las servidumbres dominiales según el nuevo Código civil . . . . .	402

###### *§ 2. Naturaleza del Derecho del Estado sobre los bienes dominiales*

270. Las distintas teorías desarrolladas por la doctrina en orden a la definición jurídica del derecho del Estado sobre los bienes dominiales . . . . .	403
---	-----

###### *§ 3. El régimen jurídico del dominio público*

###### *A) Régimen inherente a la disponibilidad de los bienes dominiales*

271. Consideraciones de carácter general . . . . .	405
272. La <i>indisponibilidad</i> de los bienes dominiales y sus varias manifestaciones; sus límites: a) <i>intransmisibilidad</i> de los bienes dominiales . . . . .	405
273. Continuación: b) <i>imprescriptibilidad</i> de los bienes dominiales . . . . .	407
274. Continuación: c) <i>inexpropiabilidad</i> . . . . .	407

275. Continuación: <i>d</i> ) límites a la creación de derechos a favor de terceros mediante negocios privados: <i>d-a</i> ) derechos de naturaleza real . . . . .	407
276. Continuación: <i>d-b</i> ) derechos de naturaleza obligacional . . . . .	408
277. Continuación: derechos que han de constituirse en base a negocios de carácter público . . . . .	409

§ 4. *El régimen inherente al disfrute de los bienes dominiales*

278. Las distintas categorías de bienes dominiales en relación a las distintas modalidades de disfrute . . . . .	410
279. Bienes destinados al <i>uso público</i> : naturaleza jurídica de las relaciones a que da lugar el uso público . . . . .	411
280. Usos <i>especiales</i> y <i>excepcionales</i> de los bienes destinados al uso público . . . . .	414
281. Usos privativos de los bienes dominiales: naturaleza jurídica de las relaciones a que se refieren a los mismos . . . . .	415
282. Bienes cuyo régimen consiste en limitaciones al uso privado . . . . .	416

§ 5. *Régimen inherente a la tutela de la propiedad dominial*

283. Tutela de carácter privado y tutela de carácter público de la propiedad dominial y de la posesión de los bienes dominiales . . . . .	417
---	-----

Capítulo II

COMIENZO Y CESE DE LA DOMINIALIDAD

§ 1. *Comienzo de la dominialidad*

284. Distinciones necesarias . . . . .	419
285. Iniciación de la dominialidad para el dominio público <i>necesario</i> . . . . .	419
286. Naturaleza de la actividad administrativa necesaria: <i>a</i> ) en el caso del dominio público <i>natural</i> . Naturaleza y función de los catálogos de bienes dominiales . . . . .	420
287. Continuación: <i>b</i> ) en el caso de dominio público <i>artificial</i> . . . . .	421
288. Comienzo de la dominialidad en el caso de dominio público eventual . . . . .	422

§ 2. *Cese de la dominialidad*

289. Cese de la dominialidad en el caso de dominio público <i>natural</i> . . . . .	423
290. Cese de la dominialidad en el caso de dominio público <i>artificial</i> . . . . .	424
291. Destino de los bienes al cesar la dominialidad . . . . .	426

Sección Segunda

Las servidumbres dominiales

292. Distinción entre servidumbres dominiales, servidumbres privadas y meras limitaciones de Derecho público de la propiedad . . . . .	427
--	-----

293. Servidumbres prediales y servidumbres personales. Modos de constitución de las servidumbres dominiales . . . . .	427
---	-----

Sección Tercera

**Los bienes patrimoniales**

294. Los bienes patrimoniales en general . . . . .	430
--	-----

§ 1. *El patrimonio indisponible*

295. Características generales . . . . .	432
296. Límites a la disponibilidad de los bienes patrimoniales indisponibles . . . . .	432
297. Enumeración de los bienes del patrimonio indisponible . . . . .	433

§ 2. *El patrimonio disponible*

298. Peculiaridad del régimen jurídico . . . . .	434
--	-----

PARTE TERCERA

**EL SUJETO PASIVO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

TÍTULO I

POSICIÓN JURÍDICA DE LOS CIUDADANOS COMO SUJETO PASIVO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo I

REQUISITOS DE CAPACIDAD Y REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD DEL CIUDADANO EN EL CAMPO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

§ 1. *Capacidad jurídica administrativa*

299. Quiénes son los sujetos pasivos de la función administrativa. Noción de <i>incapacidad jurídica especial</i> administrativa . . . . .	435
300. Principales requisitos para la capacidad jurídica especial administrativa: a) ciudadanía; b) sexo; c) edad; d) no haber sufrido determinadas condenas penales; e) buena conducta . . . . .	436

§ 2. *Requisitos inherentes a la capacidad y a la voluntad en la actividad jurídica del ciudadano en el campo del Derecho administrativo*

301. Requisitos inherentes a la <i>capacidad</i> (de obrar): la cuestión de la aplicación en el campo del Derecho público de las limitaciones de Derecho privado referentes a la llamada incapacidad legal del individuo . . . . .	439
--	-----

302. Continuación: cuestión de la aplicación en el campo del Derecho administrativo de las limitaciones de Derecho privado referentes a la llamada incapacidad <i>natural</i> (incapacidad de conocer y de querer) . . . . .	442
303. Requisitos inherentes a la <i>voluntad</i> del individuo en el campo del Derecho administrativo: aplicabilidad en el mismo de las reglas de derecho privado . . . . .	442

Capítulo II

POSICIÓN JURÍDICA DE LOS CIUDADANOS FRENTE A  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

304. La esfera jurídica de los ciudadanos y su composición. La esfera jurídica en sentido estricto (derechos subjetivos) . . . . .	444
305. El concepto de derecho subjetivo según la teoría tradicional y la crítica formulada por la doctrina más reciente . . . . .	445
306. El derecho subjetivo como garantía legal de utilidades sustanciales capaces de satisfacer intereses sustanciales tutelados por la norma legal . . . . .	447
307. Examen de la doctrina tradicional en materia de derechos e intereses frente a la Administración . . . . .	451
308. Las distintas situaciones que pueden presentarse en el campo del Derecho público: <i>a</i> ) vínculo capaz de garantizar una utilidad sustancial a los individuos (derecho subjetivo) . . . . .	452
309. Derechos absolutos y derechos relativos . . . . .	453
310. Continuación: <i>b</i> ) vínculo capaz de garantizar únicamente una utilidad instrumental representada por el comportamiento de la Administración ajustado a la ley y al interés público (intereses legítimos: sentido en que puede ser adoptada esta expresión y valor efectivo de tal concepto) . . . . .	455
311. Continuación: <i>c</i> ) Situaciones en las que la discrecionalidad transforma la garantía de utilidad sustancial en mera garantía de utilidad instrumental . . . . .	458
312. Continuación: El fenómeno de la debilitación del derecho subjetivo. Derechos debilitados e intereses legítimos . . . . .	458
313. Continuación: <i>d</i> ) . . . . .	459
314. Límites al fenómeno de la debilitación . . . . .	461
315. Análisis conclusivo en mérito a la esfera jurídica del ciudadano frente a la Administración . . . . .	463
316. Contacto de la esfera jurídica del ciudadano con la actividad administrativa y sus efectos . . . . .	463

## TÍTULO II

### LAS LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS. EL SACRIFICIO DE DERECHOS. LA RESPONSABILIDAD POR LOS ACTOS DAÑOSOS ILÍCITOS

#### Capítulo I

##### LAS LIMITACIONES DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL

	<u>Págs.</u>
317. El derecho de libertad. Concepto, contenido y naturaleza . . . . .	465
318. Necesidad de límites al derecho de libertad . . . . .	467
319. La actividad de <i>policía</i> de la Administración; su naturaleza y fines	468
320. Las manifestaciones del derecho de libertad . . . . .	470

#### Capítulo II

##### LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA

321. Necesidad de limitaciones del derecho de propiedad . . . . .	474
322. En especial: limitaciones por causa de interés público. Criterio distintivo de las servidumbres públicas . . . . .	475
323. Fuentes de las limitaciones . . . . .	476
324. Clasificación de las limitaciones: A) Limitaciones tendentes a evitar <i>daños</i> . . . . .	476
325. Continuación: B) Limitaciones tendentes a asegurar <i>utilidades sociales</i> . . . . .	478
326. Planes de ordenación . . . . .	479
327. Limitaciones que derivan de la Constitución en orden a la <i>función social</i> de la propiedad inmobiliaria . . . . .	483

#### Capítulo III

##### EL "SACRIFICIO" Y LA "CONVERSIÓN" DE LOS DERECHOS PRIVADOS

328. Noción de "sacrificio" derivado del debilitamiento de derechos. Su contraposición a las limitaciones y a las violaciones de un derecho. Variedades de forma y contenido . . . . .	465
329. Casos en los que existe una indemnización expresamente establecida por la norma que prevé el sacrificio . . . . .	488
330. La indemnizabilidad en los casos en que la norma no se pronuncie	490
331. Fundamento ético y positivo de una solución afirmativa. Afirmación del principio de la necesaria <i>conversión</i> en el equivalente económico de los derechos sacrificados . . . . .	492
332. Límites de la indemnizabilidad: a) debe tratarse de un verdadero y propio sacrificio . . . . .	494
333. Continuación: b) debe tratarse de sacrificio de derechos . . . . .	496

334. Continuación: <i>c</i> ) debe tratarse de sacrificio que derive de actos lícitos. El caso especial de los daños previstos por el art. 46 de la ley sobre expropiación de utilidad pública . . . . .	498
335. Medida de la indemnización . . . . .	501

Capítulo IV

LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTOS ILÍCITOS

336. La responsabilidad por actos ilícitos y sus caracteres en el Derecho privado . . . . .	505
337. La responsabilidad en el campo del Derecho público: necesidad de tener en cuenta las peculiares características de la situación en dicho campo . . . . .	506
338. Las antiguas teorías de la responsabilidad <i>indirecta</i> del ente público . . . . .	507
339. La idea de una responsabilidad <i>directa</i> del Estado como consecuencia de la teoría orgánica del Estado y luego con la identificación de la persona del Estado con el aparato organizativo . . . . .	508
340. Posible admisibilidad de la responsabilidad directa del Estado sin admitir el mencionado presupuesto . . . . .	509
341. Responsabilidad directa siempre que el daño se derive del ejercicio de un <i>poder</i> del ente. Corolarios que derivan de esta afirmación. Límites de la responsabilidad directa. . . . .	510
342. Admisibilidad de una responsabilidad indirecta del ente público en base a los arts. 2.049 y 2.051 del Código civil . . . . .	512
343. Continuación: <i>A</i> ) La hipótesis del daño derivado de la actuación de las personas que dependen del ente (art. 2.049) . . . . .	513
344. Continuación: <i>B</i> ) La hipótesis del daño derivado de la situación de <i>cosas custodiadas</i> por el ente (art. 2.051) . . . . .	514
345. Importancia del artículo 28 de la Constitución. . . . .	516
346. Continuación: responsabilidad directa del funcionario: la norma constitucional no tiene carácter innovador por lo que se refiere a los daños capaces de dar lugar únicamente a una responsabilidad indirecta del ente público . . . . .	516
347. Continuación: Carácter innovador de la norma constitucional en lo que se refiere a los daños capaces de dar lugar a responsabilidad directa del ente . . . . .	517
348. La responsabilidad del Estado por efectos del art. 28: no desaparece la responsabilidad directa y principal del ente . . . . .	519
349. El <i>ilícito</i> como fundamento de la responsabilidad de la Administración. Elementos del “ilícito”. La existencia de “obligación” . . . . .	520
350. La transgresión de la obligación . . . . .	521
351. Las posibles hipótesis de transgresión por parte de la Administración . . . . .	522
352. La imputabilidad <i>moral</i> de la transgresión (por <i>dolo</i> o por <i>culpa</i> ).	

	Págs.
El problema de la importancia de la comprobación de la imputabilidad . . . . .	523
353. Continuación: A) Por lo que respecta a la responsabilidad directa: la manifestación de <i>poder</i> presupone su voluntariedad . .	524
354. Continuación: B) Por lo que respecta a su responsabilidad indirecta: I) Responsabilidad ex art. 2.049; importancia de la comprobación de la culpa en la actuación del funcionario . . . .	525
355. Continuación: Limitaciones a la comprobación de la culpa en relación a la discrecionalidad administrativa . . . . .	526
356. Continuación: No se precisa la violación de normas legales o reglamentarias expresas . . . . .	528
457. Continuación: Importancia de la distinción entre derechos absolutos y derechos relativos a efectos de la investigación de la <i>culpa</i>	530
358. II) Responsabilidad ex artículo 2.051: sólo el caso fortuito exime de responsabilidad a la Administración por los daños que se derivan del estado del bien . . . . .	531
359. Efecto de la responsabilidad . . . . .	532

### TÍTULO III

#### LAS PRESTACIONES DE LOS PARTICULARES EN FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN

360. Concepto de los deberes públicos de prestación y su fundamento .	534
361. Nacimiento de los deberes de prestación . . . . .	536
362. Modificación de los deberes de prestación . . . . .	539
363. Extinción de los deberes de prestación . . . . .	540
364. Actuación forzosa de los deberes de prestación . . . . .	541
365. Indemnizabilidad de la imposición de deberes de prestación . .	542
366. Clasificación de los deberes de prestación . . . . .	543

### TÍTULO IV

#### LA EXPROPIACIÓN Y LA REQUISA EN EL CUADRO DE LOS SACRIFICIOS Y DE LAS PRESTACIONES DE COSAS

##### § 1. *Caracteres generales*

367. Caracteres comunes a las distintas clases de prestaciones de cosas. Naturaleza, fundamento y contenido de la transferencia obligatoria. Carácter derivativo de la adquisición . . . . .	545
368. Caracteres diferenciales entre la expropiación y la requisa . .	548

##### § 2. *La expropiación por utilidad pública en el cuadro de la expropiación por interés general*

369. Evolución histórica de la expropiación . . . . .	549
370. Sujetos y objeto de la relación de expropiación . . . . .	551

	<u>Págs.</u>
371. Presupuestos sustanciales y formales de la expropiación . . . . .	552
372. Efectos de la expropiación. La indemnización . . . . .	553
373. El procedimiento de expropiación. . . . .	554
374. Formas divergentes de expropiación . . . . .	556

§ 3. *La requisita*

375. Sujetos, objeto y efectos de la requisita . . . . .	560
376. Procedimiento para la requisita . . . . .	561

§ 4. *Transferencias forzosas del uso*

A) *Ocupación temporal de inmuebles*

377. Noción, presupuestos, sujetos y objeto . . . . .	563
378. Las principales formas de ocupación: a) ocupación temporal de inmuebles. . . . .	564
379. Continuación: b) ocupación de urgencia . . . . .	564

B) *Requisas de uso*

380. Principios fundamentales . . . . .	565
---	-----

PARTE CUARTA

**LA REACCIÓN CONTRA EL EJERCICIO ANTIJURÍDICO  
DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

Introducción

§ 1. *Las garantías políticas, constitucionales y administrativas de la legalidad del ejercicio de la función administrativa*

381. Referencia al concepto de “legalidad” del ejercicio de la función administrativa y a su necesidad . . . . .	567
382. Controles políticos, constitucionales y administrativos. Su escasa eficacia . . . . .	568
383. Necesidad de controles jurídicos externos, cuyo conjunto constituye la “justicia administrativa” en sentido amplio . . . . .	569

§ 2. *La evolución histórica de la justicia administrativa en Italia. Derecho comparado*

384. Evolución histórica en Francia hasta la época napoleónica . . . . .	570
385. Evolución en el Reino sardo después de la restauración: el contencioso administrativo . . . . .	572
386. Evolución en Italia después de la unificación: tendencias hacia la abolición del contencioso administrativo y sus causas . . . . .	574
387. La ley aboliendo el contencioso y el nuevo sistema establecido . . . . .	575
388. Posterior evolución: la tutela de los intereses no “elevados a derechos” mediante la institución de la jurisdicción administrativa . . . . .	577
389. Continuación: la junta provincial administrativa . . . . .	580

	Págs.
390. El posterior perfeccionamiento del sistema . . . . .	580
391. El sistema francés de justicia administrativa . . . . .	581
392. El sistema belga . . . . .	583
393. El sistema germánico . . . . .	384
394. El sistema inglés . . . . .	584
§ 3. <i>Los principios informadores del sistema italiano de justicia administrativa</i>	
395. El sistema de justicia administrativa según las exigencias logi- cojurídicas . . . . .	586
396. Hasta qué punto se ajusta a tal sistema el sistema positivo basa- do en una concepción individualístico-subjetiva de la justicia ad- ministrativa . . . . .	588
397. Carácter subjetivo de la <i>causa petendi</i> : en qué sentido debe enten- derse tal carácter subjetivo; consecuencias . . . . .	590
398. El objeto de la jurisdicción administrativa no es la realización del interés sustancial del recurrente, sino la realización del interés instrumental a la legalidad del acto administrativo . . . . .	591
399. Segunda desviación del sistema racional: el art. 5 de la Ley de 20 de marzo de 1865 . . . . .	593
400. Otras desviaciones en orden a los poderes de cognición del juez administrativo . . . . .	594
401. Otras desviaciones sobre esta materia en algunas jurisdicciones especiales . . . . .	595

## TÍTULO I

### LA REACCIÓN CONTRA EL EJERCICIO “ILÍCITO” DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

#### Capítulo Único

##### OBJETO, CONTENIDO Y EFECTOS DE LA REACCIÓN

402. Referencia a la noción de ejercicio ilícito de la función adminis- trativa como fundamento de la reacción . . . . .	597
403. Fundamento positivo de la reacción . . . . .	598
404. Objeto de la reacción: toda y cualquier violación de derechos per- fectos . . . . .	599
405. Continuación: la reacción no puede limitarse a los llamados actos de gestión. . . . .	600
406. La cuestión de si puede afectar a los actos políticos . . . . .	601
407. Limitaciones legislativas relativas al objeto de la reacción . . . . .	603
408. La indagación sobre la ilicitud implica una indagación sobre la ilegalidad del acto lesivo . . . . .	603
409. Contenido de la reacción: límites según el art. 4 de la ley que su- primió el contencioso administrativo: A) Limitaciones relativas a la posibilidad de proponer determinadas acciones . . . . .	604

	<u>Págs.</u>
410. Qué acciones pueden proponerse contra la Administración . . .	606
411. B) Limitaciones al objeto de las acciones que pueden ser propuestas. C) Limitaciones a los poderes resolutorios del juez . . .	606
412. Poderes del juez frente a la Administración como persona privada	607
413. Exégesis del art. 5 de la ley que suprimió el contencioso administrativo . . . . .	607
414. Continuación . . . . .	608
415. Indagaciones que debe llevar a cabo el juez ante el cual se plantea una acción de responsabilidad contra la Administración y orden de aquéllas . . . . .	609
416. Efectos de la reacción y limitaciones que se derivan del art. 4 de la ley que suprimió el contencioso administrativo . . . . .	612
417. El derecho a que la Administración se ajuste a la resolución de los tribunales y su configuración jurídica . . . . .	614
418. Reglas procesales . . . . .	615

## TÍTULO II

### LA REACCIÓN CONTRA EL EJERCICIO ILEGAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

#### Capítulo I

##### LOS MEDIOS DE REACCIÓN EN GENERAL

419. Referencia a la noción de ejercicio “ilegal” de la función administrativa. Los distintos medios de reacción establecidos: medios administrativos y medios jurisdiccionales . . . . .	617
420. Caracteres comunes de los dos grupos . . . . .	618
421. Caracteres diferenciales . . . . .	619

#### Capítulo II

##### LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

###### I.— Los recursos administrativos en general

422. Caracteres comunes de los recursos administrativos . . . . .	621
423. Caracteres comunes sólo a algunos tipos de recursos . . . . .	622
424. Condiciones de admisibilidad de los recursos: A) Condiciones subjetivas . . . . .	623
425. Continuación: B) Condiciones objetivas: a) Objeto de la impugnación. . . . .	624
426. Continuación: b) Motivo de la impugnación . . . . .	625
427. Condiciones de plazo . . . . .	626
428. Forma del recurso . . . . .	627
429. Efectos del recurso . . . . .	627

	<u>Págs.</u>
430. Procedimiento posterior a la presentación del recurso . . . . .	628
431. La decisión del recurso . . . . .	628
432. Eficacia de la decisión . . . . .	630

## II.— Los recursos administrativos en particular

### § 1. *La reposición*

433. Concepto y carácter especial de la reposición . . . . .	632
434. Normas de procedimiento . . . . .	633

### § 2. *El recurso jerárquico*

435. Concepto y fundamento . . . . .	634
436. Corolarios de la afirmación de que el recurso jerárquico se funda en el ordenamiento jerárquico de competencia. . . . .	635
437. Relaciones con los otros medios de reacción . . . . .	638
438. El acuerdo definitivo como límite a la admisibilidad del recurso jerárquico . . . . .	639
439. Motivos del recurso, plazos y normas procesales . . . . .	640

### § 3. *El recurso extraordinario ante el Jefe del Estado*

440. Caracteres generales y fundamento . . . . .	641
441. Generalidades del recurso. Objeto del recurso. Alternatividad con el recurso jurisdiccional ante el Consejo del Estado . . . . .	642
442. Normas procesales . . . . .	643

## Capítulo III

### LOS RECURSOS JURISDICIONALES

#### I.— El recurso ante la jurisdicción administrativa ordinaria

##### § 1. *Observaciones preliminares*

443. El recurso de legitimidad ante el Consejo de Estado como recurso ante la jurisdicción administrativa ordinaria . . . . .	645
---	-----

##### § 2. *El recurso ante el Consejo de Estado por vía de legitimidad*

444. Constitución del Consejo de Estado como órgano jurisdiccional . . . . .	647
445. Quién puede recurrir. El interés sustancial lesionado y el interés procesal al recurso . . . . .	648
446. Objeto del recurso: concepto de “acto impugnabile” . . . . .	649
447. Fundamento del recurso . . . . .	655
448. Condición negativa: el acuerdo impugnado no debe constituir un acto <i>ilícito</i> en relación a derechos subjetivos . . . . .	656

449. Las partes de la relación procesal a que el recurso da lugar: a) el recurrente; b) el recurrido; c) los terceros interesados; d) los intervinientes y recurrentes en vía incidental . . . . .	657
450. Recurso de planteamiento subjetiva u objetivamente complejo . . . . .	659
451. El proceso administrativo: principios informadores . . . . .	659
452. El recurso como acto inicial del proceso administrativo. Forma y contenido . . . . .	660
453. Comunicación del recurso . . . . .	661
454. Formalización del recurso . . . . .	663
455. Comparecencia en juicio y recurso incidental . . . . .	663
456. Posibles incidentes: a) petición de suspensión; b) petición de intervención; c) incidente de falsedad . . . . .	665
457. Instrucción del proceso: caracteres y limitaciones de la instrucción en vía de legitimidad . . . . .	666
458. Vista del recurso . . . . .	669
459. Resolución del recurso: las diferentes resoluciones posibles . . . . .	679
460. Contenido de la resolución. . . . .	671
461. Los posibles remedios contra la resolución: a) la revocación . . . . .	672
462. Continuación: b) el recurso de casación . . . . .	672
463. Eficacia de la resolución . . . . .	673
464. Límites objetivos de la eficacia . . . . .	674
465. Eficacia subjetiva de la resolución. . . . .	674
466. Ejecución de la resolución . . . . .	675
467. Terminación del recurso por renuncia, desaparición del motivo de litigio, caducidad . . . . .	675

II.—El recurso ante el Consejo de Estado y ante la Junta Provincial Administrativa como jurisdicciones especiales

A) *El recurso de oportunidad ante el Consejo de Estado*

468. Materias en las que se admite el recurso sobre la oportunidad . . . . .	677
469. Peculiaridades del recurso sobre la oportunidad: a) en cuanto a los poderes de cognición del juez . . . . .	681
470. No se da una ampliación de los poderes de cognición para todas las materias, sino únicamente para aquellas respecto a las cuales existe una esfera de discrecionalidad en la Administración . . . . .	683
471. Continuación: b) En cuanto a los poderes de decisión . . . . .	684
472. La instrucción del recurso sobre la oportunidad y su peculiaridad frente al recurso de legitimidad . . . . .	684

B) *El recurso ante el Consejo de Estado como jurisdicción exclusiva*

473. Finalidades y caracteres de la jurisdicción exclusiva . . . . .	685
474. Límites de la jurisdicción exclusiva . . . . .	686
475. Materias de jurisdicción exclusiva . . . . .	689

C) <i>El recurso ante la junta provincial administrativa como órgano jurisdiccional</i>		<u>Págs.</u>
476.	La Junta Provincial Administrativa como órgano jurisdiccional	691
477.	Materias de competencia de la Junta Provincial Administrativa. Especialidad de la jurisdicción de la J.P.A. . . . .	692
478.	Normas sustanciales y procesales . . . . .	694

D) <i>El Consejo de Estado como jurisdicción de apelación</i>		
479.	Principios que regulan la apelación ante el Consejo de Estado . . . . .	695
480.	Normas procesales . . . . .	696

### III.— El recurso ante las restantes jurisdicciones especiales administrativas

#### § 1. *Las jurisdicciones especiales en general*

481.	La tendencia a la multiplicación de las jurisdicciones y la tendencia a su supresión y unificación . . . . .	698
482.	Elementos que caracterizan la jurisdicción especial: a) la existencia de un juez . . . . .	699
483.	Continuación: b) la “especialidad” del juez; a qué elemento debe aplicarse ésta en nuestro ordenamiento para la identificación de la jurisdicción especial . . . . .	702
484.	Continuación: jueces ordinarios y jueces especiales . . . . .	703
485.	El carácter “administrativo” de las jurisdicciones especiales . . . . .	703
486.	Clasificación de las jurisdicciones especiales administrativas . . . . .	704
487.	Relaciones entre éstas y la jurisdicción ordinaria . . . . .	705
488.	Relaciones con la Administración activa . . . . .	708

#### § 2. *Los conflictos de atribuciones y de jurisdicción*

489.	Concepto . . . . .	710
490.	La reglamentación en el sistema legislativo anterior . . . . .	711
491.	Sistemas teóricos de resolución de conflictos . . . . .	711
492.	El sistema legislativo vigente.— A) Conflictos de atribuciones . . . . .	712
493.	Continuación: a) conflictos virtuales; b) conflictos reales . . . . .	713
494.	B) Conflictos de jurisdicción . . . . .	714
495.	C) Recurso ante el Tribunal de casación contra las resoluciones dictadas por un juez especial por causas referentes a la jurisdicción . . . . .	715
496.	D) Recurso contra las sentencias de los jueces ordinarios por falta de jurisdicción . . . . .	715
497.	Criterios en base a los cuales el Tribunal de casación debe resolver los conflictos de jurisdicción . . . . .	715

IV.—Examen de algunas jurisdicciones especiales

§ 1. *El Tribunal de Cuentas como órgano jurisdiccional*

Págs.

498. El Tribunal de cuentas como órgano jurisdiccional . . . . .	718
499. Caracteres de la jurisdicción del Tribunal de cuentas . . . . .	719
500. Materias de su competencia . . . . .	720
501. Las cuentas judiciales y el juicio de responsabilidad contable . . . . .	720
502. Continuación: el procedimiento . . . . .	722
503. Continuación . . . . .	723
504. Continuación: la resolución . . . . .	723
505. Continuación: remedios contra la resolución . . . . .	724
506. Continuación . . . . .	725
507. Posibilidad de un procedimiento monitorio . . . . .	726
508. Los juicios en materia de responsabilidad civil . . . . .	726
509. Continuación: el procedimiento . . . . .	727
510. Juicios a instancia de parte en materia contable y de responsabilidad . . . . .	728
511. Juicios en materia de pensiones . . . . .	729
512. Juicios del Tribunal en materia de relaciones de empleo de sus propios empleados . . . . .	730
513. Continuación: el procedimiento . . . . .	731

§ 2. *Los tribunales de aguas públicas*

514. Origen de los mismos . . . . .	732
515. Los tribunales territoriales y el Tribunal Superior . . . . .	732
516. La cuestión de si se trata de jurisdicciones especiales . . . . .	733
517. Competencia de los tribunales territoriales . . . . .	736
518. Continuación . . . . .	737
519. Competencia del Tribunal Superior . . . . .	738
520. Continuación . . . . .	739
521. Criterio seguido por el legislador para el reparto de los asuntos entre los tribunales territoriales y el Tribunal Superior . . . . .	739
522. Consecuencias en orden a los poderes del juez al contenido de las resoluciones . . . . .	741
523. Consecuencias en orden al procedimiento . . . . .	742
524. Remedios contra las resoluciones . . . . .	743
ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO DE AUTORES CITADOS . . . . .	745