

SABINO ÁLVAREZ-GENDÍN

Catedrático de Derecho Administrativo, Correspondiente
de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
y Magistrado del Tribunal Supremo

TRATADO GENERAL
DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO I



BOSCH, Casa Editorial - Urgel, 51 bis - BARCELONA

ÍNDICE DE MATERIAS

	<u>Págs.</u>
PRÓLOGO	3

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN, SU DERECHO Y SU ACTIVIDAD

CAPÍTULO I

LOS PODERES DEL ESTADO

I. La teoría de la separación de Poderes	17
1. Justificación de su estudio.—2. Antecedentes doctrinales e históricos.—3. Doctrina de Santo Tomás de Aquino sobre la unidad de Poder. Garantía de las libertades.—4. La doctrina en la Edad Moderna. 5. Doctrina de Montesquieu.—6. Verdadera doctrina de la soberanía.	
II. Realización constitucional de la doctrina de división de poderes	29
III. Doctrina de la supremacía de uno de los Poderes	30
1. Generalidades.—2. El Poder constituyente superior Poder del Estado.—3. El problema de la supremacía de un Poder en las Constituciones de la primera post-guerra mundial.—4. El problema de la supremacía de un Poder en la segunda post-guerra mundial.	

CAPÍTULO II

LOS PODERES DEL ESTADO

(Continuación)

I. Unidad de Poder y diversidad de competencias	36
1. Distinción de competencia y función.—2. Funciones políticas y funciones administrativas.—3. Clasificación de las funciones administrativas.	
II. Criterio objetivo a seguir en la separación de las funciones de los diversos Poderes	39
III. Las cuestiones prejudiciales	47
IV. Los conflictos de competencia	51

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN SUBJETIVA

	<u>Págs.</u>
I. Administración subjetiva y Administración objetiva	54
II. Régimen administrativo	58
1. La Administración subjetiva. — 2. Grados de la Administración: Administración territorial. — 3. Órganos comunes a varias Administraciones territoriales. — 4. Administración institucional. — 5. Formación del régimen administrativo en el continente europeo. — 6. Influencia del régimen administrativo francés en nuestros primeros administrativistas.	

CAPÍTULO IV

LA ADMINISTRACIÓN OBJETIVA

I. Materia civil y materia administrativa	72
II. Fines de la Administración o teleología de la Administración en sus diversos grados	78
III. Ciencia de la Administración	82
IV. Política de la Administración	86

CAPÍTULO V

EL DERECHO PÚBLICO

I. Concepto del Derecho público	87
II. Influencia del Derecho público en el Derecho privado	95

CAPÍTULO VI

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Concepto del Derecho administrativo	108
1. Criterios varios. — 2. El Derecho administrativo y el servicio público. — 3. Criterio más acertado.	
II. Contribución de otras ramas a la formación del Derecho administrativo	115
III. El Derecho administrativo en los países europeos	119
IV. El Derecho administrativo en los países americanos	131
V. El método de la Ciencia del Derecho administrativo	135

CAPÍTULO VII

EVOLUCIÓN CIENTÍFICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DISCIPLINA ACADÉMICA EN ESPAÑA

I. Precedentes del Derecho administrativo	138
II. La doctrina de la separación de poderes	140

	<u>Págs.</u>
III. Tratadistas antiguos y modernos del Derecho administrativo y de la Ciencia administrativa	147
IV. Colecciones, diccionarios legislativos y repertorios de jurisprudencia administrativa	150

CAPÍTULO VIII

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y OTRAS CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

I. Relaciones del Derecho administrativo con otras ciencias jurídicas	153
1. Con el Derecho político. — 2. Con el Derecho civil. — 3. Con el Derecho mercantil. — 4. Con el Derecho penal. — 5. Con el Derecho procesal. — 6. Con el Derecho internacional. — 7. Con el Derecho canónico.	
II. Puntos de contacto con disciplinas no jurídicas	160
1. Con la Historia. — 2. Con la Economía. — 3. Con la Estadística. — 4. Con la Sociología.	
III. Ciencias jurídicas que se desprenden del Derecho administrativo	161
1. Generalidades. — 2. El Derecho social. — 3. El Derecho financiero. 4. El Derecho económico.	

CAPÍTULO IX

TEORÍA DE LAS FUENTES DEL DERECHO PÚBLICO

I. Grados de las Fuentes del Derecho público	174
II. Las leyes en sentido formal y material	175
III. Proceso de formación de nuestras leyes formales	177
1. La aprobación. — 2. La sanción. — 3. La promulgación.	
IV. Codificación del Derecho administrativo	182

CAPÍTULO X

TEORÍA DE LAS FUENTES DEL DERECHO PÚBLICO

(Continuación)

I. Eficacia de las leyes	186
1. Desde cuándo se consideran vigentes las leyes y disposiciones generales. — 2. Qué leyes son aplicables a todos los que habitan el territorio español.	

	<u>Págs.</u>
II. La ignorancia de las leyes	188
III. Irretroactividad de las leyes	191
1. Principios legislativos y doctrinales. — 2. Excepciones al principio de irretroactividad de las leyes.	
IV. Interpretación de las leyes	195
a) Interpretación objetiva; b) Interpretación subjetiva.	
V. Derogación de las leyes	199

CAPÍTULO XI

EL REGLAMENTO COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. El Reglamento. Teoría jurídica del mismo	201
II. ¿Puede delegar el Poder legislativo en el ejecutivo?	208
III. Decretos de urgencia	211
IV. Clases de reglamentos	217

CAPÍTULO XII

EL REGLAMENTO COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

(Continuación)

I. Fundamento de la potestad reglamentaria en España	219
II. Limitación jurídica de la potestad reglamentaria	225
III. Medios jurídicos para impugnar los reglamentos irregulares	227

CAPÍTULO XIII

FUENTES SUPLETORIAS DEL DERECHO PÚBLICO

I. La costumbre como fuente del Derecho público	231
II. Los principios generales del Derecho	237
III. La jurisprudencia como fuente de Derecho	240
IV. Eficacia jurídica de las prácticas administrativas	245
V. La equidad, ¿es fuente de Derecho?	245

CAPÍTULO XIV

LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO

I. Diversas teorías conocidas sobre esta institución	248
II. La autonomía económica, la autonomía financiera, la autonomía administrativa y la autonomía fiscal	255

	<u>Págs.</u>
III. Clasificación de las personas de Derecho público	260
IV. Concepción de nuestro Código civil sobre la personalidad jurídica	265

CAPÍTULO XV

ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

I. Teoría jurídica de los Establecimientos públicos	268
II. Establecimientos públicos en nuestro país	271
III. Derechos públicos que pueden ejercitar los Establecimientos públicos	278
IV. Restricciones de servicios descentralizados	282
V. Establecimientos de utilidad pública y de interés nacional	285

CAPÍTULO XVI

DE LOS ÓRGANOS DE LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO

I. Teoría sobre los órganos de las personas de Derecho público	287
II. Clasificación de los órganos de las personas públicas	292
III. Organización de las personas jurídicas públicas	293
1. Cuerpo electoral.— 2. Asambleas deliberantes.— 3. Cuerpos consultivos.— 4. Órganos ejecutivos.	

CAPÍTULO XVII

RELACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS ENTRE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN

I. Generalidades	304
II. La jerarquía	305
III. Centralización y descentralización	309
IV. La tutela y el poder jurisdiccional sobre los órganos de la Administración local	311
V. Remoción, supresión y sustitución de órganos administrativos	313

CAPÍTULO XVIII

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Teoría general	316
II. Clasificación de los actos administrativos	319
III. Operaciones administrativas	323
IV. Consideración especial de los actos discrecionales	324
V. Notificación y publicación de los actos administrativos y sus efectos jurídicos	329

CAPÍTULO XIX

IRREGULARIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS		Págs.
I. La doctrina sobre los actos irregulares		336
II. Nuestra opinión sobre los actos administrativos irregulares		343
III. Sobre la revocación de los actos administrativos		350
1. Revocabilidad simple. — 2. La revocación de la revocación.		
IV. Efectos jurídicos que produce la anulación de un acto administrativo		354

CAPÍTULO XX

DE LA ADMINISTRACIÓN LEGAL

I. La iniciativa de la Administración	356
II. Las obligaciones de las personas administrativas	356
1. Generalidades. — 2. Clasificación. — 3. Obligaciones administrativas nacidas de gestión de negocios ajenos.	
III. Los derechos públicos de los ciudadanos	361
IV. ¿Son renunciables los derechos públicos de los ciudadanos?	363
V. Derechos públicos de los extranjeros	365

SEGUNDA PARTE

DOCTRINA DE LAS INSTITUCIONES
JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO XXI

DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

I. Naturaleza jurídica del contrato público	369
II. Opinión de los autores respecto a la naturaleza jurídica de los contratos llamados administrativos	373
III. El contrato público y el civil	377

CAPÍTULO XXII

DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

(Continuación)

I. Rescisión de los contratos públicos	383
II. El Derecho de modificación de los contratos públicos	385
III. Revisión de los contratos públicos. Doctrina de la imprevisión.	389
IV. Los funcionarios públicos en la relación contractual	393
1. Concepto de funcionario público. — 2. Funcionarios de hecho. — 3. Relación jurídica entre la Administración y el funcionario. — 4. El Estatuto de los funcionarios.	

CAPÍTULO XXIII

PRINCIPALES PRERROGATIVAS DEL PODER PÚBLICO

	<u>Págs.</u>
I. La Administración, institución privilegiada	399
1. Generalidades.—2. La acción de oficio.—3. Potestad correctiva.	
II. Prestaciones personales	405
1. Concepto jurídico histórico. Concepto jurídico moderno.	
III. Prestaciones materiales	407
1. Generalidades.—2. Clasificación.	
IV. Servidumbres públicas	410

CAPÍTULO XXIV

NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

I. Justificación de la expropiación	413
II. Doctrina de la utilidad pública	414
III. El interés social como razón justificativa de la expropiación .	416
1. Ideas generales.—2. El concepto jurídico del interés social en las legislaciones extranjeras.	
IV. El interés nacional como razón justificativa de la expropiación.	428

CAPÍTULO XXV

DE LA POLICÍA

I. De la policía en general	434
II. Clasificación de la policía	435
III. Autoridades y agentes de policía	436
IV. Medios que utiliza la policía en el ejercicio de sus funciones .	437

CAPÍTULO XXVI

TEORÍA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO

I. Los primeros principios de la doctrina del dominio público en Francia	441
II. La doctrina del dominio público en el siglo XIX	443
A) En Francia. B) En España.	
III. Fundamento jurídico del dominio público	450

CAPÍTULO XXVII

TEORÍA JURÍDICA DEL DOMINIO PÚBLICO

(Continuación)

	<u>Págs.</u>
I. Naturaleza jurídica actual de los bienes de dominio público .	458
II. El comercio jurídico del dominio público	464
1. Disponibilidad de las cosas accesorias. — 2. Derechos reales administrativos: A) El destino propio del dominio público; B) El permiso; C) La concesión; D) Servidumbres.	

CAPÍTULO XXVIII

EL SERVICIO PÚBLICO

I. Definición	474
II. Clasificación de los servicios públicos	482
III. Elementos del servicio público	483
1. El soporte geográfico jurisdiccional. — 2. El soporte material del servicio público. — 3. Medios económicos de carácter público. — 4. Medios jurídicos.	

CAPÍTULO XXIX

EL SERVICIO PÚBLICO

(Continuación)

I. Los Monopolios	489
1. Monopolio fiscal. — 2. Monopolio de servicio público. — 3. Monopolio de hecho y monopolio de derecho.	
II. La intervención administrativa en la prestación libre de los servicios de necesidad	495
III. Participación de los administrados en los servicios públicos .	497

CAPÍTULO XXX

DIVERSOS SISTEMAS DE PRESTACIONES DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS

I. Administración directa	499
II. Arriendo y Administración interesada	500
III. Concesión	502
1. La concesión según la opinión de los autores. — 2. La concesión es un contrato público. — 3. Ventajas e inconvenientes económicos en las concesiones.	
IV. Descentralización de servicios	513
V. Empresas mixtas industrializadas	513

CAPÍTULO XXXI

TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

	<u>Págs.</u>
I. De la responsabilidad de la Administración	516
1. Generalidades. — 2. Doctrina sobre la responsabilidad de la Administración: A) La Administración es irresponsable; B) La Administración es responsable sólo por los actos de gestión; C) La Administración es siempre responsable: a) responsabilidad subjetiva; b) responsabilidad objetiva.	
II. Responsabilidad del Estado legislador	523
III. Responsabilidad del Estado jurisdicción	526

CAPÍTULO XXXII

GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

I. Ideas generales	529
II. Distinción entre el interés privado y el Derecho civil	531
Garantías del interés público y del interés privado frente a la Administración.	
III. De la jurisdicción administrativa. Teoría del recurso administrativo	532
IV. Unidad de jurisdicción	535

CAPÍTULO XXXIII

PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

I. Jurisdicción subjetiva y jurisdicción objetiva	549
II. Recurso de nulidad contra los actos administrativos discrecionales	557
III. Determinación de la materia contencioso-administrativa	560
<i>Índice alfabético</i>	563