

GUIDO ZANOBINI

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Roma*

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

PARTE GENERAL

DAS

EDITOR

PRÓLOGO	3
---------------	---

CAPÍTULO I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. El Estado y la Administración Pública

1. Noción y caracteres distintivos del Estado	7
2. Elementos del Estado	10
3. Estado, nación y sociedad	11
4. El Estado y el derecho	13
5. Los fines del Estado: su relatividad histórica	15
6. Su posible clasificación	17
7. Las funciones del Estado: Legislación, jurisdicción y administración en sentido objetivo	19
8. La administración en particular: elementos que la diferencian de las demás funciones	22
9. Continuación: otros caracteres propios de la función administrativa	23
10. Actividad política y actividad administrativa en sentido estricto	25
11. Otras distinciones de la función administrativa	26
12. Doctrina de la división de los poderes y la noción de la administración pública en sentido subjetivo	30
13. La noción de la administración en sentido formal	32

II. Noción del Derecho Administrativo

1. Derecho público y derecho privado: criterios de diferenciación	34
2. El derecho administrativo: definición y límites	38
3. La función específica del derecho en relación con la administración pública	41
4. La misma función, considerada en relación con el carácter discrecional de la actividad administrativa	44

5. Relaciones del derecho administrativo con las demás ramas del derecho público	45
6. Relaciones del derecho administrativo con el derecho privado	50
7. Relación con el derecho internacional	52

III. Evolución Histórica del Derecho Administrativo

1. Condiciones de existencia y origen del derecho administrativo en general	53
2. Origen del derecho administrativo italiano; las primeras leyes del Reino de Italia	57
3. Desarrollo ulterior de la legislación italiana	59
4. El problema de la codificación	62

IV. La Doctrina del Derecho Administrativo

1. La doctrina del derecho administrativo y su origen en los Estados italianos anteriores a la unificación	64
2. Desarrollo de la doctrina italiana hasta el período actual y citas bibliográficas correspondientes	66
3. El método en el derecho administrativo. Los distintos sistemas expositivos en las obras generales. El sistema y el orden del presente curso	70
4. La ciencia del derecho administrativo y la ciencia de la administración. Diferentes opiniones acerca de esta última	74

CAPÍTULO II

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Distinción de las Fuentes

1. La doctrina de las fuentes en cada rama del derecho	79
2. Distinciones de las fuentes; leyes formales y materiales	81
3. Distinción de las leyes formales en constitucionales y ordinarias	82
4. Distinción de las leyes materiales, según tengan mayor o menor fuerza de ley formal	84

5. Otras distinciones de las fuentes: escritas y no escritas; primarias y secundarias; propias y subsidiarias; fuentes de producción y fuentes de conocimiento	86
6. Fuentes jurídicas indirectas	88
7. Normas y reglas no jurídicas	89

II. Las Fuentes en Particular

1. Las leyes administrativas en el conjunto de las fuentes del derecho	90
2. A) Las leyes formales: ordinarias y constitucionales	92
3. Actos del Poder Ejecutivo con fuerza de leyes formales	95
4. B) Textos ordenados ("testi unici")	97
5. C) Los reglamentos	98
6. Fundamento de la potestad reglamentaria	101
7. Limitación de esa potestad	104
8. División de los reglamentos	106
9. Competencia y procedimiento para su sanción	108
10. Invalidez y derogación de los reglamentos	109
11. La autonomía: noción y fundamento	111
12. Estatutos, reglamentos y otras normas basadas en la autonomía	113
13. Caracteres particulares de estas normas	115
14. Formas y condiciones de eficacia	117
15. La autonomía especial de las regiones: los estatutos	118
16. Las leyes regionales	120
17. La costumbre: concepto y diferencia con otras figuras jurídicas	122
18. Distintas especies de costumbres,	124
19. Relaciones de la costumbre con las demás fuentes del derecho	126

III. Contenido y Eficacia de las Fuentes

1. El imperativo como normal contenido de la norma jurídica	128
2. La sanción del imperativo. Lo posible y lo lícito jurídico	129
3. Normas obligatorias y normas permisivas	130
4. Diversas especies de normas obligatorias	132
5. Los destinatarios de las normas jurídicas, con especial consideración de las leyes administrativas	134
6. Eficacia de las normas, independientemente del conocimiento	136

7. Límites de la eficacia en el tiempo	137
8. Límites de la eficacia en el espacio	141
9. Leyes con eficacia territorial	142
10. Interpretación de las leyes	144
11. Interpretación mediante actos generales	145
12. Interpretación mediante actos particulares	147

CAPÍTULO III

LOS SUJETOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Las Personas Jurídicas Públicas

1. La personalidad jurídica en general	151
2. La personalidad jurídica del Estado	153
3. Capacidad del Estado en el derecho público y en el derecho privado. El Estado como corporación territorial	156
4. La personalidad de las administraciones menores. La cuestión del elemento distintivo de las personas jurídicas públicas. Diversos criterios	157
5. El criterio adoptado	162
6. Noción de autarquía y su distinción con la autonomía y el autogobierno	165
7. Distintas categorías de personas jurídicas públicas	168
8. Origen, modificación y extinción de la persona jurídica pública	172

II. Los Órganos de las Personas Jurídicas Públicas

1. Los órganos de las personas jurídicas públicas. Naturaleza del vínculo orgánico	176
2. Los institutos públicos y las "aziende" de los servicios públicos	179
3. Los titulares de los órganos. Naturaleza de sus relaciones con el ente público.	181
4. Clasificación de los órganos: por su posición y estructura	184
5. Por sus atribuciones	186
6. La pluralidad de los órganos y el principio de competencia	188
7. El ordenamiento jerárquico de los órganos y el contenido de la relación de jerarquía	191

8. Los llamados órganos indirectos y el ejercicio privado de la función pública; ejercicio privado y autarquía	194
--	-----

III. Los sujetos de Derecho Privado

1. La personalidad de los particulares en el campo del derecho público	196
2. La persona física. Existencia y signos distintivos	197
3. La capacidad. Reglas generales.	199
4. Causas que modifican la capacidad: la ciudadanía	201
5. El sexo	203
6. La edad	204
7. Otras causas modificatorias	206
8. Los "status" personales	209
9. El asiento de la persona física	210
10. La persona jurídica privada	211

CAPÍTULO IV

LOS OBJETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Los Bienes

1. El objeto del derecho en general. Bienes y actividades ..	213
2. Distinción de los bienes	214
3. Los bienes del Estado y de los entes públicos menores. Bienes demaniales	216
4. Bienes patrimoniales	217
5. Los bienes de los particulares y los poderes de la administración sobre ellos	218

II. Las Actividades

1. Las actividades y prestaciones como objeto de derechos y deberes	219
2. Distinciones entre las prestaciones; las prestaciones positivas en el campo del derecho administrativo	220
3. Las prestaciones negativas	222

CAPÍTULO V
LAS RELACIONES JURÍDICAS

I. Capacidad, Potestad, Relación Jurídica

1. La capacidad de los individuos y de los entes públicos	225
2. La potestad jurídica	227
3. Las relaciones jurídicas: figuras diversas	229
4. Relaciones entre las potestades y las relaciones jurídicas	231
5. Relaciones jurídicas públicas y privadas	232

II. Derechos Subjetivos e Intereses Legítimos

1. Las definiciones más comunes del derecho subjetivo	235
2. La tutela directa e indirecta de los intereses. El derecho como interés tutelado directamente	237
3. Derechos públicos y privados: derechos perfectos y condicionados	240
4. El interés legítimo como interés indirectamente tutelado	242
5. Intereses legítimos e intereses simples	245
6. Intereses legítimos públicos y privados	246
7. Los intereses legítimos como categoría de derecho sustancial. Opiniones total o parcialmente contrarias	248
8. Contenido de los derechos e intereses y clasificación respectiva por la doctrina	251
9. Clasificación aceptada	254

III. Deberes Públicos

1. Distinción de los deberes	257
2. Falta de correspondencia entre los deberes públicos y los derechos públicos subjetivos	258
3. Caracteres particulares de los deberes públicos del Estado	259
4. Deberes públicos de los particulares	261

IV. Origen, Modificación y Extinción de las Relaciones

1. Constitución de las relaciones de derecho administrativo ..	262
2. Modificaciones subjetivas y objetivas	263

3. Extinción: el problema de la renuncia	266
4. Las modificaciones y la extinción operadas directamente por la ley	267

CAPÍTULO VI
LOS HECHOS JURÍDICOS

I. Noción y Distinción

1. Noción del hecho jurídico	269
2. Hechos jurídicos objetivos y subjetivos	270
3. Relaciones entre los hechos jurídicos. Diversas situaciones	271

II. Hechos Jurídicos Objetivos

1. El tiempo, el espacio, la extensión y el peso de los cuerpos como hechos jurídicos	273
2. El cómputo legal del tiempo, la individualización del espacio, la medida y el peso legales	274
3. Los hechos jurídicos vinculados al tiempo: la prescripción adquisitiva en el derecho administrativo	276
4. La prescripción extintiva y la caducidad	279
5. La "immemorabile" y sus aplicaciones	282

III. Hechos Jurídicos Subjetivos

1. La distinción de los hechos jurídicos subjetivos en actos jurídicos y actos ilícitos	285
2. Actos jurídicos públicos y actos jurídicos privados	287
3. Diferencia de esta última distinción con la tradicional entre actos de imperio y actos de gestión; la cuestión de una posible tripartición	289
4. Los actos de derecho público en particular: actos de la administración pública (remisión); actos de los particulares	293
5. La cuestión del contrato de derecho público. Los límites del problema	296
6. Pretendidas razones contra la posibilidad del contrato de derecho público	298

7. La solución del problema según el derecho positivo	300
8. El cuasicontrato en el derecho público; límites de su admisibilidad	303

CAPÍTULO VII

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. Noción y Elementos del Acto Administrativo

1. No toda actividad de la administración se concreta en actos administrativos	309
2. Definición del acto administrativo	310
3. Elementos del acto administrativo: el sujeto y el objeto	313
4. La voluntad y sus funciones; voluntariedad y discrecionalidad	315
5. La causa	317
6. El contenido. Principios generales	319
7. Las cláusulas accesorias	321
8. El procedimiento y la forma	322

II. Diversas Especies de Actos Administrativos

1. A) Distinción de los actos administrativos en base al elemento subjetivo: actos simples y complejos	323
2. Continuación: actos unilaterales y bilaterales	327
3. B) Distinción basada en el elemento volitivo: negocios de derecho público y meros actos administrativos	328
4. C) Distinción basada en el contenido: a) negocios de derecho público: admisiones, concesiones, autorizaciones, aprobaciones y renunciaciones	331
5. Continuación: actos punitivos, órdenes, expropiaciones ..	338
6. b) Meros actos administrativos	340
7. D) Distinción basada en la eficacia; actos internos y externos, generales y particulares	343

III. El Procedimiento Administrativo

1. La noción de perfección, eficacia y validez	345
--	-----

2. Procedimiento en la formación del acto administrativo	347
3. Sus presupuestos subjetivos y objetivos	348
4. La determinación de los presupuestos	350
5. Dictámenes de los órganos consultivos	352
6. La determinación concreta de la voluntad: reglas de procedimiento en ciertas providencias	355
7. La manifestación: declaraciones formales	356
8. Las declaraciones no formales, las declaraciones tácitas y el silencio	362
9. El contralor de los actos completamente terminados. Distintas especies de contralor: según el contenido	364
10. Según los sujetos entre los que desenvuelve	367
11. Relaciones entre los actos de contralor y los actos que son su objeto	368

IV. Eficacia de los Actos Administrativos

1. Momento inicial de la eficacia del acto: retardación y retroactividad	370
2. Distintas manifestaciones de la eficacia	372
3. En particular, la ejecutoriedad de los actos administrativos: noción y fundamento	373
4. Condiciones de la ejecutoriedad	376
5. Medios de realización	376
6. La pena ejecutiva y la resistencia a los actos administrativos sin validez	378
7. Otros principios relativos a la ejecutoriedad	381
8. Causas de cesación de la eficacia del acto administrativo	382

V. Nulidad e Invalidez de los Actos Administrativos

1. Nulidad e invalidez	384
2. La invalidez. Vicios de legitimidad y vicios de mérito; sus efectos	386
3. Las causas de nulidad. Falta de sujeto; diversas hipótesis	387
4. Ausencia del objeto, de la voluntad, del contenido y de la forma	391
5. Las causas de invalidez; vicios relativos al sujeto	394
6. Vicios de la voluntad; el exceso de poder	396
7. El error, el dolo y la violencia	398
8. Vicios del contenido, procedimiento y forma	400
9. La llamada invalidez sucesiva	403

VI. La Anulación, la Revocación y Otras Disposiciones

1. El principio de la autotutela de la administración pública	405
2. A) Anulación de oficio: fundamento exclusivo sobre motivos de legitimidad	407
3. Competencia y efectos de la anulación	408
4. B) La revocación. Fundamentos sobre motivos de mérito	410
5. Revocación por motivos ulteriores al acto	413
6. Condiciones y límites de la facultad de revocar	414
7. C) Otras providencias. La ratificación y la legitimación	419
8. La conversión y la conservación	420

CAPÍTULO VIII

LA RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Responsabilidad de la Administración

1. Los actos ilícitos y la responsabilidad de derecho público en general	423
2. La responsabilidad del Estado y de los entes públicos menores; desarrollo de los respectivos institutos	425
3. Elementos diferenciales de tal responsabilidad, respecto a la del derecho privado	428
4. Valor de la declaración del Art. 28 de la Constitución respecto de tales principios	433
5. Algunas reglas particulares, en parte derogatorias de los principios enunciados	435
6. La responsabilidad especial de derecho público por actos legítimos	438
7. El problema del carácter general o particular de esta última forma de responsabilidad	439

II. Responsabilidad de los Particulares

1. Las diversas formas de responsabilidad por inobservancia de los deberes hacia la administración pública	442
2. La responsabilidad civil, con referencia particular a la de	

los funcionarios y empleados públicos	443
3. La responsabilidad contable	446
4. La responsabilidad penal	447
5. La responsabilidad administrativa. Noción y principios generales	448
6. Aplicaciones en las relaciones de soberanía general y en las de supremacía especial	451