

pueden suscitarse por los Jueces y Tribunales, mediante *recurso de queja* ante el Gobierno, promovido según el art. 119 de la ley de Enjuiciamiento civil: 1.º, á instancia de parte agraviada; 2.º, por excitación del Ministerio fiscal; 3.º, de oficio. Sólo las Salas de Gobierno de las Audiencias y las del Tribunal Supremo, pueden recurrir en queja al Gobierno contra las invasiones á que nos referimos. Los conflictos de esta naturaleza se tramitan para la preparación del recurso, según los artículos 121 á 123 de la ley citada, resolviéndose según el artículo 122 en la forma que determinen las leyes y reglamentos.

FIN DEL TOMO SEGUNDO Y ÚLTIMO

INDICE

SEGUNDA PARTE

SISTEMA SOCIAL Y JURÍDICO DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO UNICO.—*Clasificación general de los servicios administrativos.*

Páginas.

1. La Administración como sistema de servicios. Carácter sociológico del servicio administrativo.—2. Su carácter jurídico.—3. Contenido del mismo.—4. Variedad de la Administración.—5. Su complejidad, amplitud y grados.—6. Sistema social y jurídico de los servicios de la Administración.—7. Las *ramas* administrativas.—8. Criterio para su distribución: administración *interior*.—9. Financiera.—10. Administración de la fuerza armada.—11. Internacional.—12. Resumen.....

3

SECCION PRIMERA

ADMINISTRACIÓN INTERIOR.—POLICÍA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO PRIMERO.—*La Administración interior y la función de policía.*

1. Concepto de la Administración interior (Stein).—2. Meyer.—3. Materias de la misma según estos autores.—

4. Ferraris, Di Bernardo, Wautrain-Cavagnari.—5. Distinción conveniente.—6. La Administración y el organismo político.—7. Elementos de éste.—La Estadística.—8. El orden jurídico y social.—9. Los servicios administrativos y el orden jurídico.—10. Los servicios administrativos y el orden social.—11. La acción administrativa y la policía.—12. Condiciones y caracteres de ésta.—13. Explicación.—14. Aspecto jurídico.

CAPÍTULO II.—*La Estadística en la Administración.*

§ 1.º—*La Estadística como servicio administrativo.*

1. La Estadística y la ciencia de la Administración.—2. La Estadística y la actividad administrativa del Estado.—3. Considérese como servicio administrativo.—4. Opiniones sobre la Estadística.—5. La Estadística como método.—6. El aspecto estadístico de lo administrativo.—7. Extensión de la función estadística.—8. Formación del servicio.—9. Evolución (Stein).—10. Esferas estadísticas (Gabaglio).—11. Materias.—12. Bosquejo de las indicaciones estadísticas para la Administración (Levasseur).—13. Aplicación.—14. Operaciones de estadística administrativa.—15. Organización del servicio.—16. En los Estados modernos.—17. En España. Antecedentes.—18. Estado actual.—19. Instituto geográfico y estadístico (Catastro, Censo).—20. Estadísticas especiales.—21. El Registro civil.

§ 2.º—*El servicio estadístico de la población.*

1. Plan.—2. La población (Rumelin).—3. Ciencia de la población.—4. El servicio estadístico de ésta.—5. La población como factor de los servicios administrativos.—6. Cuestiones que importan administrativamente.—7. Composición de la población (Censos: en

España).—8. Operaciones para formar el censo.—9. Función y datos del censo.—10. Resultados. Composición de la población.—11. Densidad.—12. Según el sexo.—Estadística.—13. Según las edades.—14. Relación de éstas á aquél.—15. Estado civil.—16. Nacionalidad.—Españoles en el extranjero; extranjeros en España.—17. Familias.—18. Disposición territorial.—Consideraciones sobre este dato estadístico.—19. Ejemplo demostrativo de la aplicación administrativa.—20. Tipos de clasificación geográfica.—21. Núcleos de población en España.—22. Instrucción.—23. Defectos físicos.—24. Profesiones sociales.—25. Movimiento (dinámica) de la población.—26. Cómo se conoce.—27. Movimiento intrínseco (nacimientos, matrimonios, defunciones).—28. Extrínseco (emigración é inmigración)..... 41

ADMINISTRACIÓN POLÍTICA.—LA ADMINISTRACIÓN Y EL ORDEN JURÍDICO.

CAPÍTULO III.—*El servicio administrativo de la función del sufragio.*

1. Indicación de plan.—2. Carácter político del sufragio como función del Estado.—3. Su aspecto administrativo.—4. El voto como acto administrativo; sufragio local y sufragio administrativo.—5. La función administrativa respecto del sufragio.—6. Operaciones administrativas respecto del mismo.—7. Esfera del Derecho administrativo del sufragio (las legislaciones).—8. Operaciones administrativas para la designación del elector: formación de listas electorales; censos.—9. Administración del censo en España.—10. El censo general: su aplicación.—11. Renovación anual.—12. Importancia del censo: á quién se encomienda su formación y custodia en los diversos países. En España.—

13. Carácter de la *Junta central del Censo*.—14. El censo para las elecciones locales.—15. Censos especiales.—16. Operaciones anteriores á las votaciones.—17. Preparación administrativa de éstas.—18. Criterio legislativo: elecciones de Diputados: división territorial. Preparación.—Otras elecciones.—19. La votación como operación administrativa (Hauriou). Operaciones que exige.—20. Legislación.—21. Operaciones ulteriores.—22. Aspecto jurídico-legal..... 65

CAPÍTULO IV.—*La policía de seguridad.*

§ 1.º—*Idea jurídica y legal de la policía de seguridad en el Estado.*

1. La conservación del orden como función del Estado y del Gobierno.—2. Definición.—Sentido amplio.—3. Definición legal (Prusia).—4. Génesis de la idea (Stein).—5. Concepción reinante. La policía de seguridad y los límites á la actividad personal. Garantías. La policía de seguridad como función de cooperación.—6. Seguridad interior y exterior.—7. La interior: su contenido (Stein, Seydel, Hauriou).—8. Policía gubernativa y judicial.—9. Definición y funciones de la primera.—10. La judicial (Stein y Gneist).—11. La policía de seguridad en el Derecho español: confusión de los términos.—12. Formas de actuar.—13. La acción *preventiva*.—14. La prevención limitativa de la libertad.—Criterio racional.—15. La represión.—16. Su carácter tutelar.—17. Observaciones.—18. Estado actual de las funciones de policía..... 83

§ 2.º—*Servicio administrativo de la policía de seguridad.*

1. Indicación previa.—2. Aspecto administrativo de la policía de seguridad.—3. Base social de su organismo

- administrativo.—4. Organización *oficial* del servicio.—El Ministerio del *interior*.—5. Autoridades y dependencias.—6. Desempeño de funciones.—7. Referencia á España.—8. Organización.—9. Los Cuerpos de seguridad y vigilancia.—10. Guardia civil.—11. Policía judicial..... 95

§ 3.º—*Funciones particulares del servicio administrativo de la policía de seguridad.*

I.—*Sostenimiento del orden público general.*

1. Operaciones del servicio administrativo de seguridad.—2. Distinción del aspecto administrativo en la seguridad.—3. Ejemplo.—4. Idea del orden público (Seydel, Stein).—5. Formas de perturbación.—6. Desarrollo del sistema jurídico.—7. Movimientos populares.—8. Agravación del desorden.—9. Sistemas legislativos.—10. El *estado de sitio*.—11. Sus clases.—12. Legislación comparada.—13. La policía del orden en España.—14. Régimen jurídico.—15. Período normal.—16. Iniciación del estado excepcional: suspensión de garantías.—17. La ley de Orden público.—18. Estado de prevención y de alarma.—19. Estado de guerra.—20. Situación de intranquilidad social.—Legislación especial de seguridad..... 101

II.—*Servicios especiales de la policía de seguridad.*

1. La seguridad y la actividad personal.—2. Aspecto administrativo.—3. Las asociaciones.—4. Sistemas legislativos.—5. España.—6. Reuniones.—7. España.—8. Policía de imprenta.—9. Previa censura.—10. Sistemas de policía de imprenta.—11. Legislación.—12. Derecho español.—13. Circulación de las personas: pasaportes.—14. España.—15. Tutela de individuos

peligrosos.—16. Armas y explosivos.—17. Industrias peligrosas.—18. Peligros naturales..... 110

III.—El servicio administrativo de la policía judicial, especialmente de la penitenciaría.

A).—La policía administrativa y la prisión preventiva.

1. Aspecto administrativo de la policía judicial.—2. Momentos de la acción preparatoria de la policía penitenciaria.—3. Acción administrativa.—4. La prisión preventiva.—5. Organización del servicio: principio jurídico.—6. Los depósitos (Doña Concepción Arenal).—7. Conducción de presos.—8. Las cárceles.—9. Orientación actual.—10. Antecedentes y legislación vigente en España.—11. Crítica..... 126

B).—La policía administrativa y el régimen penitenciario.

1. Elementos y momentos administrativos de la acción penal.—2. La pena y orientación de su servicio (seguridad y beneficencia).—3. Concepto reinante.—4. La materia de la pena y su administración.—5. Régimen penitenciario.—6. Historia.—7. Sistemas penitenciarios.—8. Condiciones de un sistema racional.—9. El orden administrativo de las prisiones.—10. Desarrollo del régimen administrativo.—11. Organización general de las prisiones como servicio del Estado.—12. El personal.—13. Régimen económico.—14. Tendencias que se inician.—15. Del servicio en los diferentes países.—16. Dependencia ministerial..... 133

C).—Del régimen de las prisiones en España.

1. Iniciación del estudio.—2. Antecedentes.—3. Legislación.—4. Principio jurídico del régimen.—5. Posición oficial del servicio.—6. Las prisiones: clasifica-

ción.—7. Régimen de penados.—8. Cárcel Modelo de Madrid.—9. Régimen interior.—10. Traslación de penados.—11. Sosténimiento de prisiones..... 148

CAPÍTULO V.—Policía de la propiedad.

§ 1.º—Idea general de los servicios administrativos de la propiedad.

1. El plan.—2. El Estado y la propiedad.—3. Servicio administrativo de ésta.—4. La propiedad y la seguridad.—5. Funciones de seguridad respecto de aquélla.—6. Estructura.—7. Servicios administrativos según la condición de la propiedad.—8. Acción administrativa dado el sujeto.—9. En atención al objeto.—10. Los registros..... 161

§ 2.º—El Registro de la propiedad.

1. Naturaleza jurídica del mismo.—2. Su consideración como obra administrativa.—3. Su necesidad y el servicio administrativo.—4. Sistemas jurídicos del Registro y sus consecuencias en la Administración.—5. Función del Registro y ordenación administrativa.—6. Operaciones administrativas del Registro.—7. Sistema Torrens.—8. Legislación hipotecaria en España.—9. Servicio del Registro: Dirección general.—10. Organización de los Registros.—11. Los registradores de la propiedad..... 166

§ 3.º—Servicio administrativo de las minas.

1. Punto de vista administrativo de la materia.—2. Lo que comprende el servicio de minería.—3. Supuestos para su sustantividad.—4. La propiedad de las minas: consecuencias.—5. Soluciones propuestas: jurídicas.—6. Eclécticas.—7. Sociales.—8. Investigación de un prin-

cipio racional para resolver el problema.—9. El Derecho español.—10. Sustantividad jurídica de las minas: el subsuelo.—11. Del derecho de investigación.—12. Clasificación de los minerales.—13. Consecuencias.—14. Concepto jurídico de la mina.—15. Régimen administrativo.—16. Pertenencias y demasías mineras.—17. La concesión: cómo se obtiene; su naturaleza.—18. Explotación.—19. Reglamentación de la policía minera.—20. Observaciones críticas.—21. Caducidad de concesiones.—22. Dependencias del servicio.—23. Jurisdicción en materia de minas..... 175

§ 4.º—*Régimen administrativo de las aguas.*

1. La condición de las aguas y su consideración como objeto de propiedad.—2. Importancia de aquéllas en la vida nacional.—3. Aspecto administrativo.—4. Acción administrativa respecto de aguas.—5. Formación del Derecho administrativo de aguas (Stein).—6. Evolución histórica.—7. Desarrollo del servicio.—8. Antecedentes legales y legislación vigente en España.—9. Aguas de dominio público: marítimas. Mar litoral: zona marítimo-terrestre.—10. Aguas terrestres.—11. Concepto de la legislación española.—12. Funciones administrativas de aguas: marítimas; servidumbres.—13. Puertos (clasificación, construcción, conservación, policía).—14. Uso del mar.—15. Aguas terrestres.—16. Servidumbres de aguas.—17. Higiene.—18. Aprovechamientos comunes.—19. Especiales: doctrina de las concesiones.—20. Orden de preferencia: abastecimientos.—21. Ferrocarriles, riegos.—22. Canales.—23. Barcas de paso, puentes, industrias.—24. Viveros.—25. Dependencia ministerial del servicio.—26. Jurisdicción de aguas.—27. Comunidades de regantes.—28. Sindicatos.—29. Derechos de los regantes.—30. Jurados de riego..... 190

§ 5.º—*El régimen forestal.*

1. El estudio de los montes.—2. Condición del cultivo y explotación de bosques.—3. Función social de los mismos.—4. Razón del régimen forestal.—5. Evolución histórica.—6. Sistemas de intervención oficial.—7. Legislaciones.—8. En España.—9. Concepto legal de los montes.—10. Distinción de que parte el régimen legal. Montes públicos.—11. Los exceptuados de venta: aumento de la superficie de bosques.—12. Régimen forestal. Procedimientos técnicos y económicos.—13. Clasificación de montes: catálogo.—14. Deslinde y amojonamiento.—15. Ordenación técnica y jurídica del aprovechamiento.—16. Planes de aprovechamiento: subastas.—17. Policía penal.—18. Montes de particulares.—19. Dependencia administrativa del servicio forestal: organización..... 207

§ 6.º—*Ordenación administrativa de la propiedad intelectual.*

1. —*La propiedad literaria y artística.*

1. El problema de la propiedad literaria.—2. Soluciones propuestas.—3. Solución racional.—4. Las legislaciones. Clases de propiedad intelectual.—5. Régimen de la literaria y artística.—6. En España: el art. 428 del Código civil.—7. El servicio administrativo.—8. Objetos de esta propiedad.—9. Sujeto.—10. Extensión del Derecho.—11. Obras anónimas, etc.—12. Derecho de colección.—13. El Registro como institución administrativa.—14. Valor y efectos de la inscripción.—15. Reglas de caducidad.—16. Represión penal.—17. Régimen internacional..... 218

II.—*Propiedad industrial y marcas de fábrica y de comercio.*

- Páginas.
1. Propiedad industrial.—2. Su fundamento.—3. Historia.—4. Funciones administrativas respecto de los inventos industriales.—5. Cuestiones. Legislaciones.—6. En España.—7. Noción legal del invento.—8. La patente de invención.—9. Certificados de adición.—10. Duración de las patentes.—11. Ordenación administrativa.—12. Procedimiento para obtener una patente.—13. Publicidad.—14. Condición de que depende la propiedad efectiva del invento.—15. Dependencia del servicio.—16. Nulidad y caducidad.—17. Garantías. Jurisdicción.—18. Marcas de fábrica y de comercio.—19. Legislación..... 227

CAPÍTULO VI.—*La propiedad en la obra colectiva del Estado.*§ 1.º—*Ideas generales.—Las llamadas servidumbres públicas.*

1. Razón del presente estudio.—2. Lucha y cooperación.—3. Formas del concurso colectivo de la propiedad en el Estado. Aspecto sociológico.—4. Idea jurídica de la limitación del dominio para el servicio del Estado.—5. El *servicio público* desde el punto de vista social y político.—6. El concepto legal de las servidumbres públicas.—7. Aspecto administrativo.—8. Clasificación de aquéllas.—9. Su establecimiento y uso.—10. Servidumbres para la comunidad.—11. Para servicios y aprovechamientos especiales.—12. Para servicios de gobierno..... 235

§ 2.º—*La expropiación forzosa por causa de utilidad pública.*

1. Pretensiones y aprovechamientos incompatibles.—2. El derecho inmanente en este respecto.—3. Presen-

- tación del conflicto de intereses: soluciones históricas.—4. El *expediente* de la expropiación forzosa.—5. Si tiene un fundamento racional.—6. Crítica de sus supuestos positivos.—7. Opiniones del Sr. Soler.—Desaparición del conflicto en el derecho inmanente.—8. Punto de vista económico.—9. Consideración del expediente legislativo de la expropiación forzosa por utilidad pública.—10. Desarrollo de la relación.—11. El Derecho español.—12. Aspecto administrativo.—13. Extensión de la ley.—14. Sujeto de la expropiación.—15. La declaración de utilidad pública.—16. Cuándo se necesita y cuándo no.—17. Autoridad competente.—18. Período para determinar la necesidad de ocupar el predio.—19. Hipótesis posibles.—20. El justiprecio.—21. El pago.—22. La expropiación y el ensanche y reforma de las poblaciones.—23. Ramo de guerra.... 244

CAPÍTULO VII.—*Las obras públicas y los contratos administrativos.*§ 1.º—*De las obras públicas.*

1. La obra pública como medio de ejecución administrativa del servicio.—2. Su consideración en el Estado moderno.—3. Relación administrativa.—4. Intervención del Estado.—5. Aplicación según el carácter de la obra.—6. Legislación española.—7. Concepto legal de la obra pública.—8. Declaración de su utilidad.—9. Consecuencias posibles.—10. Clasificación de las obras públicas.—11. Obras generales, provinciales y municipales.—12. Acción administrativa.—13. Requisitos para la construcción.—14. Sistemas.—15. Contratas.—16. Obras públicas ejecutadas por particulares: las concesiones.—17. Dependencia ministerial del servicio.—18. Jurisdicción en obras públicas.—19. Ocupaciones temporales..... 255

§ 2.º—*Los contratos administrativos.*

Páginas.

1. Plan.—2. El contrato administrativo.—3. La forma *contractual* en la gestión administrativa.—4. Explicación de su carácter privilegiado.—5. Diferencias entre actos de poder y contratos.—6. Doctrina de la personalidad *sui generis* de la Administración (Santamaría).—7. Las solemnidades de estos contratos.—8. Doctrina legal: fuentes.—9. Investigación de un concepto legal (Manresa).—Punto de vista jurisdiccional.—10. Celebración del contrato administrativo.—11. Reservas de la Administración.—12. Rescisión.—13. Forma del contrato.—14. La subasta pública. Excepciones de subasta.—15. Preparación y celebración de ésta. Adjudicación..... 263

ADMINISTRACIÓN SOCIAL EN EL ESTADO.—LA ADMINISTRACIÓN Y EL ORDEN DE LAS NECESIDADES SOCIALES

CAPÍTULO VIII.—*Doctrina de la acción social del Estado y de su aspecto administrativo.*

1. La Administración social.—2. Problema de la intervención social del Estado.—3. Su examen y solución racional.—4. La ingerencia social en el Estado contemporáneo.—5. Función social y jurídica.—6. Funciones sociales específicas constituidas en el Estado moderno (fines económicos intelectuales y morales).—7. Advertencia general sobre el aspecto administrativo..... 271

CAPÍTULO IX.—*Las condiciones fisiológicas de la población del Estado.—Servicio administrativo de Sanidad pública.*

1. La salud y el organismo social.—2. Evolución histórica de la función sanitaria.—3. Cómo se provee á ella en el Estado.—4. Sus manifestaciones positivas y ne-

Páginas.

- gativas.—5. Difusión extensiva.—6. Elementos que integran esta función.—7. Acción preventiva (higiene) y represiva médica.—8. Esferas.—9. Contenido de la función sanitaria social.—10. Manifestación de la función higiénica.—11. Prevención y represión de epidemias.—12. Legislación española.—13. Medidas preventivas contra ciertas enfermedades.—14. Policía de alimentos.—15. De obras.—16. Industrias.—17. Higiene mortuoria.—18. Policía represiva.—19. Su aplicación.—20. Clases médicas.—21. Instituciones hospitalarias.—22. Servicio organizado de Sanidad..... 277

CAPÍTULO X.—*Las comunicaciones sociales como función del Estado.*§ 1.º—*Sistema de los medios de comunicaciones. Correos y Telégrafos.*

1. La necesidad y función de las comunicaciones.—2. Formación social del sistema é intervención del Estado.—3. Aspecto administrativo.—4. Clasificación de medios (Schaffle, Sax, Wautrain).—5. Instituciones de este servicio.—6. Divisiones administrativas.—7. El servicio postal y telegráfico.—8. Teléfonos..... 291

§ 2.º—*Las vías de comunicación.—Ordinarias y ferrocarriles.*

1. Vías.—2. Los caminos ordinarios y su función social.—3. Legislación de carreteras.—4. Carreteras del Estado.—5. Plan.—6. Condiciones para la construcción de una carretera.—7. Carreteras provinciales.—8. Municipales.—9. Construídas por particulares.—10. Con fondos mixtos.—11. Conservación de carreteras.—12. Personal.—13. Policía de carreteras.—14. De los ferrocarriles: su índole especial.—15. Solución al problema