

FERNANDO GARRIDO FALLA  
*Catedrático (†2003) de la Universidad Complutense  
Ex Magistrado del Tribunal Constitucional*

# TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOLUMEN II

PARTE GENERAL: CONCLUSIÓN

DECIMOTERCERA EDICIÓN

con la colaboración de  
**ALBERTO PALOMAR OLMEDA**  
*Magistrado de lo Contencioso-Administrativo  
y Profesor Titular (Acreditado) de Derecho Administrativo*  
y **HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ**  
*Letrado del Tribunal Constitucional*

**tecnos**



## ÍNDICE

PRÓLOGO A LA DECIMOTERCERA EDICIÓN .....	Pág.	17
PRÓLOGO A LA DUODÉCIMA EDICIÓN .....		19
PRÓLOGO A LA UNDÉCIMA EDICIÓN .....		21

### TÍTULO IV

#### LA TEORÍA DE LAS OBLIGACIONES Y LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I: LA OBLIGACIÓN ADMINISTRATIVA .....		25
1. LA OBLIGACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA .....		25
A) El Derecho privado de obligaciones .....		25
B) La aplicación al Derecho administrativo .....		26
2. LAS FUENTES DE LAS OBLIGACIONES .....		26
3. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE ORIGEN CUASI-CONTRACTUAL .....		28
A) Significación del cuasi-contrato en Derecho administrativo .....		28
B) La gestión de negocios a favor de un ente administrativo y el enriquecimiento injusto .....		28
C) El pago de lo indebido .....		32
a) Pagos indebidos realizados por entidades administrativas .....		33
b) Pagos indebidos a la Administración .....		35
4. PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN DE LAS OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS PECUNIARIAS ..		36
A) En cuanto a la existencia de la obligación .....		36
B) Prelación de los créditos de la Administración .....		37
a) Prelación .....		37
b) Hipoteca legal tácita .....		37
c) Afección de bienes .....		38
d) Derecho de retención .....		38
C) Transacciones y compromisos .....		38
D) Extinción de obligaciones .....		39
a) Condonación de deudas .....		40
b) La compensación .....		40
c) La prescripción .....		41
E) Inembargabilidad de los fondos públicos .....		43
F) El condicionamiento presupuestario .....		45
5. EL RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL COBRO DE LAS DEUDAS A FAVOR DEL ESTADO .....		50
CAPÍTULO II: LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....		53
1. POSIBILIDAD DE ESTA FIGURA JURÍDICA .....		53
A) El contrato como fuente de obligaciones civiles .....		53
B) Las tesis contrarias al contrato administrativo .....		54
C) Tesis positivas .....		56
2. EL CRITERIO DE DISTINCIÓN .....		59
A) Contrato administrativo y acto-condición .....		60
B) Contrato administrativo y contrato civil .....		61

a)	<i>Criterio de la jurisdicción competente</i> .....	61
b)	<i>Criterio de la forma</i> .....	62
c)	<i>Criterio del objeto y del contenido del contrato</i> .....	62
d)	<i>Criterio que se mantiene</i> .....	65
e)	<i>Criterio legal</i> .....	67
C)	Contratos entre entidades administrativas .....	68
3.	LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	70
4.	EL ELEMENTO SUBJETIVO: CONSENTIMIENTO DE LAS PARTES .....	74
A)	El órgano de contratación .....	74
B)	La capacidad de los contratistas .....	76
5.	ELEMENTO OBJETIVO .....	81
A)	El contenido del contrato .....	81
B)	Enumeración de los principales contratos administrativos .....	83
C)	Consideración especial de los contratos típicos .....	84
a)	<i>El contrato de obras</i> .....	84
b)	<i>El contrato de gestión de servicios públicos</i> .....	91
c)	<i>El contrato de suministro</i> .....	93
d)	<i>Los contratos de consultoría y asistencia (referencia histórica)</i> .....	94
e)	<i>Los contratos de servicios</i> .....	95
f)	<i>El contrato de concesión de obras públicas</i> .....	96
g)	<i>El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado</i> ..	97
6.	NATURALEZA REGLADA Y CONTRACTUAL DE LAS CLÁUSULAS DEL CONTRATO .....	98
7.	LA FORMA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA .....	101
A)	La preparación del contrato .....	102
B)	Los sistemas de selección del contratista .....	104
C)	Perfeccionamiento y formalización del contrato .....	113
D)	Las consecuencias de los vicios de forma .....	116
a)	<i>Los vicios en las formalidades para la adjudicación del contrato</i> .....	116
b)	<i>Los vicios en la formalización del contrato</i> .....	117
CAPÍTULO III: LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (continuación) .....		118
1.	LOS PRINCIPIOS QUE DOMINAN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	118
A)	El principio del contrato <i>lex inter partes</i> y de la aplicación subsidiaria del Derecho civil .....	119
B)	El principio de la mutabilidad del contrato administrativo .....	120
C)	El principio de la Administración-poder y del contratista-colaborador .....	122
2.	LOS PODERES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO .....	123
A)	El poder de controlar y dirigir la ejecución del contrato .....	123
B)	El poder de modificar el contrato .....	125
C)	Facultades de interpretación del contrato .....	129
3.	LA MUTABILIDAD DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CONTRATISTA .....	129
A)	La fuerza mayor en la contratación administrativa .....	131
B)	La revisión de precios .....	133
4.	LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL .....	138
A)	Responsabilidad contractual de la Administración .....	138
B)	La responsabilidad del contratista .....	139
5.	EXTINCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	141
A)	Cumplimiento normal del contrato .....	141
B)	Extinción anormal del contrato: sus causas .....	142
a)	<i>Por razones de interés público</i> .....	142
b)	<i>Por incumplimiento de las partes</i> .....	143
c)	<i>Por pérdida del objeto o imposibilidad del cumplimiento</i> .....	144
d)	<i>Por desaparición o incapacidad del contratista</i> .....	145
e)	<i>Otras causas</i> .....	147

6.	LA NULIDAD DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	148
A)	Reglas generales sobre la invalidez de los contratos .....	148
B)	Supuestos de nulidad y de anulabilidad .....	149
C)	Procedimientos para la declaración de nulidad y efectos .....	150
a)	<i>Nulidad pretendida por el contratista</i> .....	150
b)	<i>Nulidad pretendida por la Administración</i> .....	151

TÍTULO V

LA TEORÍA DE LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I: EL CONTENIDO Y LA FORMA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ...	157
1. FINES DEL ESTADO Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA .....	157
2. CAPACIDAD Y COMPETENCIA PARA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA .....	161
3. LAS CLASIFICACIONES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA .....	163
A) Clasificación de la actividad administrativa por su contenido .....	163
a) <i>La enumeración de las competencias estatales</i> .....	163
b) <i>Actividad jurídica, material y técnica</i> .....	164
c) <i>Las nuevas formas de la actuación administrativa</i> .....	165
B) Clasificación de la actividad administrativa desde el punto de vista de la forma ..	165
a) <i>Actividad jurídica y actividad social</i> .....	165
b) <i>Policia, fomento y servicio público</i> .....	166
C) Clasificación de la actividad administrativa desde el punto de vista de su exi-	
gibilidad; prestaciones de los particulares .....	168
D) Desde el punto de vista de su régimen jurídico: actividad de Derecho públi-	
co y actividad de Derecho privado .....	169
4. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	170
CAPÍTULO II: ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE COACCIÓN: LA POLICÍA ADMINI-	
NISTRATIVA .....	173
1. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN .....	173
A) Concepto .....	173
B) La evolución del concepto .....	176
C) La policía y el Estado de Derecho .....	177
2. LA FINALIDAD DE LA POLICÍA: ORDEN PÚBLICO E INTERÉS PÚBLICO .....	178
A) La noción clásica de orden público .....	178
B) El actual concepto de orden público .....	178
3. EL FUNDAMENTO Y LÍMITES DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA .....	180
A) La situación de sumisión de los particulares .....	180
B) Las relaciones especiales de poder .....	181
C) Los límites del poder de policía .....	184
4. CLASES DE POLICÍA .....	186
A) Policía en sentido subjetivo y en sentido objetivo; la policía judicial .....	186
B) Policía general y policías especiales .....	188
C) Policía estatal, autonómica y local .....	189
a) <i>Ámbito de actuación de las policías locales</i> .....	189
b) <i>Deberes de información recíproca entre los distintos componentes de las</i>	
<i>Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado</i> .....	189
5. LOS MEDIOS DE LA POLICÍA .....	190
A) La reglamentación de policía: autorizaciones, órdenes y prohibiciones .....	190
a) <i>Las autorizaciones</i> .....	194
b) <i>Los mandatos y prohibiciones</i> .....	198
B) La coacción .....	200
C) Técnicas específicas de comprobación .....	201

6.	LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS .....	204
	A) La sanción como medio represivo .....	204
	B) La potestad sancionadora y el Derecho penal .....	204
	C) Clases de sanciones administrativas .....	215
	a) <i>La multa</i> .....	215
	b) <i>La prisión gubernativa: su interdicción</i> .....	220
	c) <i>Otras medidas sancionadoras</i> .....	221
	D) La llamada multa coercitiva .....	221
7.	LIBERTAD Y PROPIEDAD COMO OBJETOS DE LA POLICÍA .....	222
	A) Policía de la libertad .....	222
	B) La policía y la propiedad .....	223
CAPÍTULO III: ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE COACCIÓN: PRESTACIONES OBLIGATORIAS DE LOS PARTICULARES .....		225
1.	LOS DEBERES DE PRESTACIÓN DE LOS PARTICULARES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	225
	A) El fundamento de la actividad administrativa en esta materia .....	225
	B) Concepto y naturaleza de los deberes de prestación .....	227
2.	CLASIFICACIÓN DE LAS PRESTACIONES .....	228
	A) Desde el punto de vista de los sujetos de la relación .....	228
	B) Desde el punto de vista del contenido de la prestación .....	230
3.	EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES .....	231
	A) Nacimiento del deber de prestación .....	231
	B) Modificaciones en la relación jurídica de prestación .....	233
	C) Extinción de estas obligaciones .....	234
	D) La situación jurídica del obligado .....	235
	a) <i>Derecho a la imposición legal y reglamentaria</i> .....	235
	b) <i>Derechos honoríficos</i> .....	235
	c) <i>Derecho a indemnización</i> .....	235
CAPÍTULO IV: EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES .....		237
1.	LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES .....	237
2.	LAS DETENCIONES GUBERNATIVAS Y EL <i>HABEAS CORPUS</i> .....	239
	A) Detención gubernativa y prisión provisional .....	239
	B) El <i>habeas corpus</i> .....	240
3.	POLICÍA ADMINISTRATIVA Y LIBERTAD RELIGIOSA .....	243
4.	EL HONOR, LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR Y LAS INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS EN ESTA MATERIA .....	250
5.	EL DERECHO DE LIBRE EXPRESIÓN .....	256
	A) Antecedentes .....	256
	B) El artículo 20 de la Constitución de 1978 .....	257
	C) El derecho de rectificación .....	263
6.	EL DERECHO DE REUNIÓN Y DE MANIFESTACIÓN .....	265
7.	EL DERECHO DE ASOCIACIÓN .....	268
8.	EL DERECHO DE HUELGA Y SUS RESTRICCIONES .....	274
CAPÍTULO V: EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD PRIVADA .....		280
1.	LA PROPIEDAD CIVIL Y SU FUNCIÓN SOCIAL .....	280
2.	INSTITUCIONES QUE COMPRENDE EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD .....	282
	A) Prestaciones obligatorias y limitaciones de la propiedad .....	283
	B) Limitaciones de la propiedad y servidumbres administrativas .....	283
3.	LA EXPROPIACIÓN FORZOSA .....	287
	A) Concepto .....	287
	B) Fundamento .....	289
	C) Elementos .....	290

a) <i>Los sujetos</i> .....	290
b) <i>Objeto</i> .....	292
c) <i>Fin</i> .....	293
D) El procedimiento general de expropiación forzosa .....	295
a) <i>La declaración de utilidad pública o de interés social</i> .....	295
b) <i>Necesidad de la ocupación de los bienes o de la adquisición de los derechos</i> .....	296
c) <i>Determinación del justo precio</i> .....	298
d) <i>Pago y toma de posesión</i> .....	299
e) <i>Reversión</i> .....	300
E) <i>Garantías jurisdiccionales</i> .....	301
4. LAS REQUISAS .....	304
A) <i>Concepto y naturaleza</i> .....	304
B) <i>Las requisas militares</i> .....	306
C) <i>Peculiaridades indemnizatorias</i> .....	307
5. LA OCUPACIÓN TEMPORAL .....	309
A) <i>Concepto y naturaleza</i> .....	309
B) <i>Los supuestos legales de ocupación temporal</i> .....	309
6. LAS TRANSFERENCIAS COACTIVAS DE BIENES FUNGIBLES .....	310
CAPÍTULO VI: EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD PRIVADA (continuación): LA PROPIEDAD DEL SUELO .....	312
1. RAZONES QUE JUSTIFICAN UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL DEL SUELO .....	312
2. PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES .....	314
3. EL RÉGIMEN DEL SUELO Y EL DERECHO DE PROPIEDAD .....	316
4. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL .....	321
5. LOS PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO .....	325
6. EL REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS Y LOS SUPUESTOS DE INDEMNIZACIÓN .....	331
7. LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA .....	334
CAPÍTULO VII: LA TEORÍA DE LA INDEMNIZACIÓN Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO .....	337
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....	337
A) <i>La irresponsabilidad del Fisco y los iura quaesita</i> .....	337
B) <i>Los supuestos indemnizatorios</i> .....	339
C) <i>La coexistencia de sistemas en el Derecho español</i> .....	341
2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL NO EXPROPIATORIA .....	341
A) <i>La recepción de la doctrina civilista</i> .....	341
B) <i>El sistema anglosajón</i> .....	342
C) <i>El sistema alemán</i> .....	343
D) <i>El sistema francés: etapas de su evolución</i> .....	346
a) <i>La irresponsabilidad del Estado por los actos de autoridad</i> .....	348
b) <i>La responsabilidad por los actos de autoridad</i> .....	348
c) <i>La responsabilidad por hechos ajenos</i> .....	349
d) <i>La responsabilidad por riesgo</i> .....	350
3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL DERECHO ESPAÑOL .....	352
A) <i>Los precedentes</i> .....	352
B) <i>Del Código civil a la Constitución de 1978</i> .....	353
4. LA COEXISTENCIA DE LAS VARIAS CAUSAS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL DERECHO ESPAÑOL .....	357
A) <i>Análisis del artículo 139 de la LRJAP</i> .....	357
B) <i>Responsabilidad por actuación culpable o negligente</i> .....	360
a) <i>Responsabilidad por actos administrativos ilegales</i> .....	360
b) <i>El funcionamiento anormal del servicio público</i> .....	363

C)	Responsabilidad objetiva sin falta .....	366
a)	<i>Responsabilidad por actos administrativos válidos</i> .....	366
b)	<i>Supuestos que cubre el funcionamiento normal</i> .....	367
c)	<i>Responsabilidad por la creación de situaciones de riesgo</i> .....	369
d)	<i>Responsabilidad por actos no fiscalizables (o no anulables) en vía contenciosa</i> .....	370
5.	RÉGIMEN JURÍDICO-POSITIVO DE LA PETICIÓN DE INDEMNIZACIÓN .....	371
A)	Requisitos del daño .....	371
B)	El nexo causal .....	372
C)	Procedimiento y jurisdicción competente .....	373
6.	A MODO DE CONCLUSIÓN .....	374
7.	EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO .....	376
CAPÍTULO VIII: LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO .....		
		377
1.	EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS .....	377
2.	LA LLAMADA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR .....	378
A)	Referencias al Derecho comparado .....	378
B)	La evolución jurisprudencial en España: expectativas y derechos .....	380
C)	Elementos para la construcción de una teoría de la responsabilidad del Estado legislador .....	383
D)	Procedimiento para la reclamación .....	387
3.	LA RESPONSABILIDAD POR LAS ACTUACIONES DEL PODER JUDICIAL .....	388
A)	Los preceptos constitucionales .....	388
B)	Los supuestos de responsabilidad: error judicial y funcionamiento anormal ...	389
C)	Los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial .....	391
D)	El procedimiento de reclamación .....	393

## TÍTULO VI

## LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

CAPÍTULO ÚNICO: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO .....		397
1.	CONCEPTO DEL FOMENTO .....	397
A)	Definición .....	397
B)	Evolución histórica .....	399
2.	CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE FOMENTO .....	402
A)	Por la forma de actuación sobre la voluntad de los sujetos fomentados .....	402
B)	Por el tipo de ventajas que otorgan .....	403
3.	HONORES Y RECOMPENSAS .....	403
A)	Fundamento .....	403
B)	Clases .....	404
C)	Régimen jurídico .....	405
4.	LAS VENTAJAS DE CARÁCTER ECONÓMICO .....	406
A)	Concepto y clases .....	406
B)	Ventajas económicas de carácter real .....	406
C)	Ventajas de carácter financiero .....	406
a)	<i>Auxilios indirectos</i> .....	406
b)	<i>Auxilios directos</i> .....	407
5.	CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LAS SUBVENCIONES .....	408
A)	Concepto .....	408
B)	Clases .....	409
a)	<i>Por la finalidad</i> .....	409
b)	<i>Por el grado de liberalidad</i> .....	410
c)	<i>Por la determinación de su cuantía</i> .....	410

C)	Naturaleza jurídica .....	410
D)	El carácter discrecional de las subvenciones .....	411
	a) <i>Otorgamiento</i> .....	411
	b) <i>Elección de beneficiario</i> .....	412
	c) <i>Revocabilidad de la subvención</i> .....	412
E)	Derechos y deberes del beneficiario y poderes administrativos de fiscalización .	413
6.	LAS VENTAJAS DE CARÁCTER JURÍDICO .....	416
7.	LA ACCIÓN CONCERTADA .....	416

TÍTULO VII

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN.  
TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO

CAPÍTULO I: EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO .....	421
1. LA ADMINISTRACIÓN COMO PRESTADORA DE SERVICIOS .....	421
A) La Administración como prestadora de servicios asistenciales .....	421
B) La Administración como titular de servicios de carácter económico .....	423
C) La Administración como gestora de empresas económicas .....	424
2. LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO .....	426
A) El concepto amplio de servicio público .....	426
B) Concepto estricto .....	427
C) La crisis de la noción de servicio público .....	429
3. EL MODELO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO .....	436
4. DE LA CONCESIÓN A LA AUTORIZACIÓN .....	441
5. DE LA AUTORIZACIÓN A LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS .....	445
CAPÍTULO II: LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES PÚBLICAS .....	449
1. CLASIFICACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN .....	449
A) Gestión directa por la Administración .....	449
B) Gestión indirecta .....	450
C) Gestión mixta .....	450
2. FORMAS DE GESTIÓN DIRECTA .....	451
A) Gestión indiferenciada .....	451
B) Establecimiento o empresa propia sin personalidad .....	453
C) El servicio público personificado .....	454
D) En forma de sociedad privada .....	460
3. LA GESTIÓN INDIRECTA: LA CONCESIÓN .....	465
A) Concepto .....	465
B) Naturaleza jurídica .....	466
C) El objeto de la concesión .....	468
D) La situación del concesionario .....	470
4. OTRAS FORMAS DE GESTIÓN INDIRECTA .....	474
A) El arrendamiento .....	475
B) El concierto .....	476
5. LA GESTIÓN MIXTA .....	478
A) La gestión interesada .....	478
B) La sociedad de economía mixta .....	479
a) <i>Origen y difusión de esta fórmula</i> .....	479
b) <i>Notas características y régimen</i> .....	483
CAPÍTULO III: SERVICIOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES PRIVADAS DE INTERÉS PÚBLICO .....	484
1. LA CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ADMINISTRATIVAS .....	484

A)	Por la titularidad del servicio .....	484
B)	Por la necesidad de su prestación .....	485
C)	Por el contenido de la prestación .....	485
D)	Por la exclusividad de su ejercicio .....	486
E)	Por la participación de los usuarios en sus ventajas .....	486
2.	LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS USUARIOS .....	487
A)	¿Existe un derecho al establecimiento y funcionamiento de los servicios públicos? .....	487
B)	Naturaleza jurídica de las relaciones de prestación .....	489
a)	<i>Tesis de la naturaleza jurídico-privada</i> .....	489
b)	<i>Tesis de la naturaleza jurídico-pública</i> .....	489
c)	<i>Tesis que se mantiene</i> .....	490
C)	Nacimiento y contenido de la relación .....	492
a)	<i>Derecho al uso del servicio</i> .....	492
b)	<i>Sumisión del usuario a la disciplina especial del servicio</i> .....	493
c)	<i>Pago del servicio: ¿precio privado o tasa o precio público?</i> .....	494
3.	LAS ACTIVIDADES PRIVADAS DE INTERÉS PÚBLICO .....	495
A)	Los establecimientos privados de utilidad pública .....	497
B)	El servicio de interés público .....	498
C)	Las empresas de interés nacional y preferente .....	500

## TÍTULO VIII

TEORÍA DE LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS  
Y DEL DOMINIO DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO I: LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS .....	505
1. CONCEPTO DEL DERECHO REAL Y SU APLICABILIDAD AL DERECHO ADMINISTRATIVO....	505
2. CLASIFICACIÓN .....	506
3. LA ADQUISICIÓN DE LOS DERECHOS REALES .....	507
A) De los derechos reales administrativos de particulares .....	508
B) De los derechos reales de la Administración .....	509
a) <i>La ocupación</i> .....	509
b) <i>La atribución de la Ley</i> .....	510
c) <i>El negocio jurídico privado</i> .....	511
d) <i>El negocio jurídico público</i> .....	514
e) <i>La prescripción</i> .....	514
CAPÍTULO II: EL DOMINIO PÚBLICO .....	515
1. EL CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO .....	515
A) Definición .....	515
B) Evolución del concepto .....	516
2. EL CRITERIO DEL DOMINIO PÚBLICO .....	520
A) El dominio público por naturaleza .....	521
B) El dominio público por afectación .....	522
C) Criterio que se propone .....	523
3. NATURALEZA JURÍDICA Y ELEMENTOS DEL DOMINIO PÚBLICO .....	526
4. ELEMENTO SUBJETIVO: LA TITULARIDAD DE DOMINIO PÚBLICO .....	526
5. EL ELEMENTO OBJETIVO: COSAS SUSCEPTIBLES DE DOMINIO PÚBLICO .....	529
A) Las porciones del territorio y los edificios .....	529
B) Los bienes muebles .....	530
C) Otros bienes .....	531
6. EL ELEMENTO TELEOLÓGICO: PROBLEMÁTICA DE LA AFECTACIÓN .....	532
A) Valor jurídico de la afectación .....	532
B) Formas de la afectación .....	532

a)	<i>Bienes de dominio público «por su naturaleza»</i> .....	533
b)	<i>Bienes de uso público por afectación singular</i> .....	533
c)	<i>Otros bienes del dominio público</i> .....	535
C)	Modificaciones de la afectación .....	536
a)	<i>Mutaciones demaniales</i> .....	536
b)	<i>Desafectación</i> .....	538
7.	EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO: SUS NOTAS .....	539
A)	La inalienabilidad .....	541
a)	<i>Inalienabilidad</i> .....	542
b)	<i>Inembargabilidad</i> .....	544
c)	<i>Imprescriptibilidad</i> .....	545
B)	La publicidad posesoria .....	547
C)	La facultad de deslinde .....	549
D)	La recuperación de oficio del dominio público .....	551
E)	La potestad sancionadora .....	553
8.	LA PROTECCIÓN INDIRECTA DEL DOMINIO PÚBLICO .....	553
CAPÍTULO III: EL DOMINIO PÚBLICO (continuación) .....		557
1.	CLASIFICACIÓN Y ENUMERACIÓN DE LOS BIENES DEL DOMINIO .....	557
A)	Dominio público del Estado .....	558
a)	<i>Bienes destinados al uso público</i> .....	558
b)	<i>Bienes destinados a un servicio público</i> .....	575
B)	Dominio público de las entidades locales .....	580
a)	<i>Bienes destinados al uso público</i> .....	581
b)	<i>Bienes de servicio público</i> .....	582
c)	<i>Bienes comunales</i> .....	582
2.	LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO: SUS CLASES .....	583
A)	La utilización de los bienes de servicio público .....	584
B)	Utilización de los bienes destinados al uso público .....	584
3.	EL USO COMÚN GENERAL .....	586
A)	Concepto .....	586
B)	El derecho al uso .....	586
C)	Los poderes de la Administración .....	587
4.	EL USO ESPECIAL .....	588
A)	Concepto .....	588
B)	El permiso de ocupación .....	589
5.	USO PRIVATIVO .....	590
A)	Concepto .....	590
B)	La concesión demanial .....	590
C)	La situación del concesionario .....	593
D)	Extinción de la concesión .....	594
a)	<i>Modos relativos a los sujetos</i> .....	594
b)	<i>Modos relativos al objeto</i> .....	595
c)	<i>Modos relativos al título de constitución</i> .....	595
d)	<i>Modos en relación con los deberes concesionales</i> .....	595
6.	LA UTILIZACIÓN DIRECTA POR LA ADMINISTRACIÓN: RESERVAS DE DOMINIO .....	596
CAPÍTULO IV: EL DOMINIO PRIVADO DE LA ADMINISTRACIÓN .....		598
1.	CONCEPTO .....	598
A)	Planteamiento del problema .....	598
B)	Criterio de determinación .....	601
2.	CLASIFICACIÓN .....	603
3.	EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES PATRIMONIALES .....	604
A)	Principios generales .....	604
B)	Adquisición de estos bienes .....	606

C)	Facultades exorbitantes en cuanto a la gestión .....	607
a)	<i>Deslinde de oficio</i> .....	607
b)	<i>Recuperación de bienes</i> .....	608
c)	<i>Desahucios administrativos</i> .....	609
D)	Conservación del patrimonio .....	610
E)	Utilización de los bienes patrimoniales .....	611
a)	<i>Utilización por el propio ente titular</i> .....	611
b)	<i>Por organismos públicos</i> .....	612
c)	<i>Utilización por terceros</i> .....	612
F)	¿Son embargables estos bienes? .....	613
G)	Enajenación de bienes patrimoniales .....	614
4.	EL ESTADO HEREDERO .....	617