

+ 3

FERNANDO GARRIDO FALLA

CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE MADRID

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Volumen II

(PARTE GENERAL: CONCLUSION)

Reimpresión
de la séptima edición

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

MADRID, 1986

INDICE

TÍTULO IV

LA TEORIA DE LAS OBLIGACIONES Y LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I.—*La obligación administrativa*

Págs.

SUMARIO: 1. La obligación jurídico-administrativa: A) El Derecho privado de obligaciones. B) la aplicación al Derecho administrativo. 2. Las fuentes de las obligaciones.—3. Obligaciones administrativas de origen cuasi-contractual: A) Significación del cuasi-contrato en Derecho administrativo. B) La gestión de negocios a favor de un ente administrativo y el enriquecimiento injusto. C) El pago de lo indebido: a) Pagos indebidos realizados por entidades administrativas. b) Pagos indebidos a la Administración.—4. Peculiaridades de régimen de las obligaciones administrativas pecuniarias: A) En cuanto a la existencia de la obligación. B) Prelación de los créditos de la Administración. C) Transacciones y compromisos. D) Extinción de obligaciones: a) Condonación de deudas. b) La compensación. c) La prescripción. E) Inembargabilidad de los fondos públicos 7

CAPÍTULO II.—*Los contratos administrativos*

SUMARIO: 1. Posibilidad de esta figura jurídica: A) El contrato como fuente de obligaciones civiles. B) Las tesis contrarias al contrato administrativo. C) Tesis positivas.—2. El criterio de distinción: A) Contrato administrativo y acto-condición. B) contrato administrativo y contrato civil: a) El criterio de la jurisdicción competente. b) Criterio de la forma. c) Criterio del objeto y del contenido del contrato. d) Criterio que se mantiene. C) Contratos entre entidades administrativas.—3. Los elementos del contrato administrativo.—

4. El elemento subjetivo: consentimiento de las partes.—5. El elemento objetivo: A) El contenido del contrato. B) Enumeración de los principales contratos administrativos: *a)* Contratos sobre gestión de servicios públicos. *b)* Contrato de suministros. *c)* Contrato de transporte. *d)* Contrato de compromiso de auxilio. *e)* Contrato de deuda pública. *f)* Contrato de depósito de mercancías destinadas al abastecimiento nacional. *g)* Contrato de función pública. *h)* Contrato de arrendamiento y aprovechamiento de bienes. C) Consideración especial del contrato de obras públicas.—6. Naturaleza reglada y contractual de las cláusulas del contrato.—7. La forma de la contratación administrativa: A) La preparación del contrato. B) Los sistemas de selección del contratista: *a)* La subasta. *b)* El concurso-subasta. *c)* El concurso. *d)* El concierto directo. C) Perfeccionamiento y formalización del contrato. D) Formalidades comunes a los contratos civiles y administrativos de la Administración: doctrina de los “actos separables”. E) Las consecuencias de los vicios de forma: *a)* Los vicios en las formalidades para la adjudicación del contrato. *b)* Los vicios en la formalización del contrato 31

CAPÍTULO III.—*Los contratos administrativos (continuación)*

SUMARIO: 1. Los principios que dominan la ejecución del contrato administrativo: A) El principio del contrato *lex inter partes* y de la aplicación subsidiaria del Derecho civil. B) El principio de la mutabilidad del contrato administrativo. C) El principio de la Administración-poder y del contratista-colaborador.—2. Los poderes de la Administración en la ejecución del contrato: A) El poder de controlar y dirigir la ejecución del contrato. B) El poder de modificar el contrato. C) Facultades de interpretación del contrato. 3. La mutabilidad del contrato administrativo desde el punto de vista del contratista: A) La fuerza mayor. B) La revisión de precios. 4. La responsabilidad contractual y su garantía: A) Responsabilidad contractual de la Administración. B) La responsabilidad del contratista: la fianza.—5. Extinción del contrato administrativo: A) Cumplimiento normal del contrato. B) Extinción anormal del contrato: sus causas.—6. La nulidad de los contratos administrativos: A) Supuestos de nulidad y de anulabilidad. B) La declaración de nulidad: *a)* Nulidad pretendida por el contratista privado. *b)* Nulidad pretendida por la Administración 105

TÍTULO V

LA TEORIA DE LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I.—*El contenido y la forma de la actividad administrativa*

SUMARIO: 1. Fines del Estado y actividad administrativa.—2. Capacidad y competencia para la actividad administrativa.—3. Las clasificaciones de la actividad administrativa: A) Clasificación de la actividad por su contenido: a) Las competencias estatales. b) Actividad jurídica, material y técnica. B) Clasificación desde el punto de vista de la forma: a) La actividad jurídica y actividad social. b) Policía, fomento y servicio público. C) Clasificación desde el punto de vista de su exigibilidad; prestaciones de los particulares. D) Desde el punto de vista de su régimen jurídico: actividad de Derecho público y actividad de Derecho privado.—4. La actividad administrativa en el sistema del Derecho administrativo 149

CAPÍTULO II.—*Actividad administrativa de coacción: la policía administrativa*

SUMARIO: 1. La policía administrativa: A) Concepto. B) La evolución del concepto. C) La policía y el Estado de Derecho.—2. La finalidad de la policía: orden público e interés público.—3. El fundamento y límites de la policía administrativa: A) La situación de sumisión de los particulares. B) Las relaciones especiales de poder. C) Los límites del poder de policía.—4. Clases de policía: A) En sentido subjetivo y en sentido objetivo. B) Policía general y policías especiales. C) Estatal y local.—5. Los medios de la policía: A) La reglamentación; autorizaciones, órdenes y prohibiciones. B) La coacción. 6. Las sanciones administrativas: A) La sanción como medio represivo. B) La potestad sancionadora y el Derecho penal. C) Clases de sanciones administrativas: a) La multa. b) La prisión gubernativa. c) Otras medidas sancionadoras.—Libertad y propiedad como objetos de la policía: A) Policía de la libertad. B) La policía y la propiedad 169

CAPÍTULO III.—*Actividad administrativa de coacción:
prestaciones obligatorias de los particulares*

SUMARIO: 1. Los deberes de prestación de los particulares a la Administración pública: A) El fundamento de la actividad administrativa en esta materia. B) Concepto y naturaleza de los deberes de prestación.—2. Clasificación de las prestaciones: A) Desde el punto de vista de los sujetos de la relación. B) Desde el punto de vista del contenido.—3. El régimen jurídico de las prestaciones: A) Nacimientos del deber. B) Modificaciones de la relación jurídica. C) Extinción. D) La situación jurídica del obligado 229

CAPÍTULO IV.—*La teoría de la indemnización y la responsabilidad en Derecho Público*

SUMARIO: 1. La conversión obligatoria de derechos.—2. La responsabilidad patrimonial: de la actuación ilícita al funcionamiento del servicio.—3. La distinción entre indemnización expropiatoria y responsabilidad por daños en la jurisprudencia.—4. Régimen jurídico-positiva de la petición de indemnización: A) Requisitos de la indemnización. B) La medida de la indemnización.—5. Procedimiento y jurisdicción competente.—6. La constitucionalización de la responsabilidad del Estado: extensión a los otros poderes del Estado ... 245

CAPÍTULO V.—*El régimen administrativo de la propiedad privada*

SUMARIO: 1. La propiedad civil y su función social.—2. Instituciones que comprende el régimen administrativo de la propiedad: A) Prestaciones obligatorias y limitaciones de la propiedad. B) Limitaciones de la propiedad y servidumbres administrativas.—3. La expropiación forzosa: A) Concepto. B) Fundamento. C) Elementos: a) Los sujetos. b) Objeto. c) Fin. D) El procedimiento general de expropiación forzosa. a) La declaración de utilidad pública o de interés social. b) Necesidad de la ocupación de los bienes o de la adquisición de los derechos. c) Determinación del justo precio. d) Pago y toma de posesión. E) Garantías jurisdiccionales.—4. Las requisas: A) Concepto y naturaleza. B) Los supuestos legales de ocupación temporal. 6. Las transferencias coactivas de bienes fungibles 285

CAPÍTULO VI.—*La actividad administrativa de fomento*

SUMARIO: 1. Concepto del fomento: A) Definición. B) Evolución histórica.—2. Clasificación de los medios de fomento: A) Por la forma de actuación sobre la voluntad de los sujetos fomentados. B) Por el tipo de ventajas que otorgan.—3. Honores y recompensas: A) Fundamento. B) Clases. C) Régimen jurídico.—4. Las ventajas de carácter económico: A) Concepto y clases. B) Ventajas económicas de carácter real. C) Ventajas de carácter financiero: a) Auxilios directos. b) Auxilios indirectos (anticipos, premios y primas, subsidios, seguros de beneficios industriales).—5. Consideración especial de las subvenciones: A) Concepto. B) Clases. C) Naturaleza jurídica. D) El carácter discrecional de las subvenciones: a) Otorgamiento. b) Elección del beneficiario c) Revocabilidad de la subvención. E) Derechos y deberes del beneficiario y poderes administrativos de fiscalización.—6. Las ventajas de carácter jurídico.—7. La acción concertada 227

CAPÍTULO VII.—*La actividad administrativa de prestación*

SUMARIO: 1. La Administración como prestadora de servicios: A) La Administración como prestadora de servicios asistenciales. B) La Administración como titular de servicios de carácter económico. C) La Administración como gestora de empresas económicas.—2. La noción de servicio público: A) El concepto amplio de servicio público. B) Concepto estricto. C) La crisis de la noción de servicio público.—3. Nacionalización, municipalización y provincialización de servicios y actividades: A) Justificación de la asunción del servicio o actividad. B) El movimiento nacionalizador. C) Municipalización y provincialización.—4. El modelo económico de la Constitución española y la revisión del concepto de servicio público 357

CAPÍTULO VIII.—*La gestión de los servicios y actividades públicas*

SUMARIO: 1. Clasificación de los modos de gestión.—2. Formas de gestión directa: A) Gestión indiferenciada. B) Establecimiento o empresa propia sin personalidad. C) El servicio público personifi-

cado. D) En forma de sociedad privada.—3. La gestión indirecta: la concesión: A) Concepto. B) Naturaleza jurídica. C) El objeto de la concesión. D) La situación del concesionario.—4. Otras formas de gestión indirecta: A) El arrendamiento. B) El concierto.—5. La gestión mixta: A) La gestión interesada. B) La sociedad de economía mixta: a) Origen y difusión de esta fórmula. b) Notas características y régimen	403
--	-----

CAPÍTULO IX.—*Servicios públicos y actividades privadas de interés público*

SUMARIO: 1. La clasificación de los servicios y prestaciones administrativas: A) Por la titularidad del servicio. B) Por la necesidad de su prestación. C) Por el contenido de la prestación. D) Por la exclusividad de su ejercicio. E) Por la participación de los usuarios en sus ventajas.—2. La situación jurídica de los usuarios: A) ¿Existe un derecho al establecimiento y funcionamiento de los servicios públicos? B) Naturaleza jurídica de las relaciones de prestación. C) Nacimiento y contenido de la relación: a) Derecho al uso del servicio. b) Sumisión del usuario a la disciplina especial del servicio. c) Pago del servicio: ¿precio privado o tasa?—3. Las actividades privadas de interés público: A) Los establecimientos privados de utilidad pública. B) El servicio de interés público. C) Las empresas de interés nacional y preferente	453
---	-----

TÍTULO VI

TEORIA DE LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS Y DEL DOMINIO DE LA ADMINISTRACION

CAPÍTULO I.—*Los derechos reales administrativos*

SUMARIO: 1. Concepto del derecho real y su aplicabilidad al Derecho administrativo.—2. Clasificación.—3. La adquisición de los derechos reales: A) De los derechos reales administrativos de particulares. B) De los derechos reales de la Administración: a) La ocupación. b) La atribución de la ley. c) El negocio jurídico-privado. d) El negocio jurídico-público e) La prescripción	479
--	-----

CAPÍTULO II.—*El dominio público*

SUMARIOS 1. El concepto de dominio público: A) Definición. B) Evolución del concepto.—2. El criterio del dominio público: A) El dominio público por naturaleza. B) El dominio público por afectación. C) Criterio que se propone.—3. Naturaleza jurídica y elementos del dominio público.—El elemento subjetivo: la titularidad del dominio público.—5. El elemento objetivo: cosas susceptibles de dominio público: A) Las porciones del territorio y los edificios. B) Los bienes muebles. C) Otros bienes.—6. El elemento teleológico: problemática de la afectación: A) Valor jurídico de la afectación. B) Formas de la afectación: <i>a)</i> Bienes de dominio público "por su naturaleza". <i>b)</i> Bienes de uso público por afectación singular. <i>c)</i> Otros bienes del dominio. C) Modificaciones de la afectación: <i>a)</i> Mutaciones demaniales. <i>b)</i> Desafectación.—7. régimen jurídico del dominio público: A) La inalienabilidad: <i>a)</i> Inalienabilidad. <i>b)</i> Inembargabilidad. <i>c)</i> Imprescriptibilidad. B) La publicidad posesoria. C) La facultad de deslinde. D) La recuperación de oficio del dominio público. E) La potestad sancionadora	493
--	-----

CAPÍTULO III.—*El dominio público (continuación)*

SUMARIO: 1. Clasificación y enumeración de los bienes del dominio: A) Dominio público del Estado: <i>a)</i> Bienes destinados al uso público: <i>a')</i> Bienes de uso público por su naturaleza: 1.º El dominio hídrico. 2.º El dominio minero. 3.º El dominio marítimo. 4.º El dominio aéreo. <i>b')</i> Bienes de uso público por afectación singular: 1.º Los caminos y carreteras. 2.º Las vías pecuarias. 3.º Los puertos y puentes. 4.º Aeropuertos. 5.º Cementerios. <i>b)</i> Bienes destinados a un servicio público: 1) El dominio militar. 2) Los ferrocarriles. 3) Los edificios públicos. 4) Los montes públicos. 5) El Patrimonio Nacional. B) Dominio público de las entidades locales: <i>a)</i> Bienes destinados al uso público. <i>b)</i> Bienes de servicio público. <i>c)</i> Bienes comunales.—2. La utilización del dominio público; sus clases: A) La utilización de los bienes de servicio público. B) Utilización de los bienes de uso público.—3. El uso común general: A) Concepto. B) El derecho al uso. C) Los poderes de la Administración. 4. El uso especial: A) Concepto. B) El permiso de ocupación.—5.

Uso privativo: A) Concepto. B) La concesión demanial. C) La situación del concesionario. D) Extinción de la concesión.—6. La utilización directa por la Administración: reservas de dominio ... 547

CAPÍTULO IV.—*El dominio privado y la Administración*

SUMARIO: 1. Concepto: A) Planteamiento del problema. B) Criterio de determinación.—2. Clasificación.—3. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales: A) Principios generales. B) Adquisición de estos bienes. C) Facultades exorbitantes en cuanto a la gestión: a) Deslinde de oficio. b) Recuperación de bienes. c) Desahucios administrativos. D) Conservación del patrimonio. E) Utilización de los bienes patrimoniales: a) Por el propio entre titular. b) Por organismos. c) Utilización por terceros. F) ¿Son embargables estos bienes? G) Enajenación de bienes patrimoniales 593