

AGUSTÍN GARCÍA URETA

TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Tomo II

Potestad sancionadora. Responsabilidad patrimonial.
Contratos del Sector Público. Expropiación forzosa
y bienes públicos. Función pública

Servicio público. Fomento. Actividad administrativa de control.
Organización administrativa

Tercera edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2025

ÍNDICE

	<u>Pag.</u>
ABREVIATURAS.....	23
NOTA INTRODUCTORIA.....	25

TEMA 10. POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. FUNDAMENTO	27
II. CONCEPTO DE SANCIÓN	28
1. Noción.....	28
2. Distinción con otras figuras restrictivas de derechos	28
III. TIPO DE POTESTAD	30
IV. APLICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	31
1. Aspectos generales y distribución de competencias	31
2. Aplicación en el caso de la Ley de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas vascas.....	33
V. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	34
1. Principio de legalidad	34
1.1. Doble garantía: material y formal	34
1.2. Normas preconstitucionales de carácter sancionador.....	34
1.3. Colaboración reglamentaria	35
1.4. Normas en blanco	35
1.5. Normas deontológicas	36
1.6. Normas deportivas	36
1.7. El caso de las normas que aprueban los Entes Locales.....	37
1.8. Entes institucionales y autoridades administrativas independientes	38
1.9. Universidades	38
2. Principio de tipicidad.....	38
2.1. Significado. Tipificación de infracciones	38

	Pag.
2.2. Tipificación de sanciones	40
3. Principio de irretroactividad	40
4. Antijuridicidad y culpabilidad.....	41
4.1. Antijuridicidad	41
4.2. Culpabilidad: sujetos responsables	41
4.3. Causas modificativas de la responsabilidad	43
4.4. Causas de exención de la responsabilidad. Error y edad.....	43
4.5. Causas de extinción de la responsabilidad	44
5. Presunción de inocencia y prueba	45
5.1. Concepto e implicaciones	45
5.2. Pruebas indiciarias o presunciones.....	45
5.3. Actas de inspección	46
6. Proporcionalidad.....	46
7. Principio <i>non bis in idem</i>	47
7.1. Dimensión material y procedimental.....	47
7.2. Preferencia de la autoridad judicial penal sobre la administrativa	48
7.3. La triple identidad exigible para la aplicación del principio....	48
7.4. Puntualizaciones al principio <i>non bis in idem</i>	52
8. Concursos	54
8.1. Concurso de leyes.....	54
8.2. Concurso de infracciones: real, ideal y medial.....	54
9. Prescripción de infracciones	55
9.1. Concepto.....	55
9.2. Plazos de prescripción de infracciones según su tipología.....	55
9.3. Interrupción y reinicio del plazo de prescripción de las infracciones	57
10. Prescripción de sanciones y relación con los recursos administrativos	57
10.1. Plazos	57
10.2. Inicio del plazo de prescripción e interposición de recursos ..	57
10.3. Interrupción del plazo de prescripción.....	58
11. Prescripción y recursos administrativos.....	58
12. Relación entre la prescripción de la infracción y la caducidad del procedimiento administrativo sancionador	58
VI. CUESTIONES PROCEDIMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	59
1. Órganos competentes.....	59
1.1. Órgano resolutor e instructor.....	59
1.2. Secretario.....	60
2. Inicio del procedimiento.....	60
3. El denunciante en el Derecho administrativo sancionador.....	62
3.1. La posición del denunciante en el procedimiento sancionador	62
3.2. La regulación del denunciante en la LPAC.....	63
3.3. Derechos del denunciante en la Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.....	64

	Pag.
4. Acuerdo de iniciación y derecho del presunto responsable a ser informado de la acusación.....	65
5. Medidas cautelares o provisionales.....	66
6. Prueba.....	67
7. Finalización del procedimiento por el instructor, propuesta de resolución y audiencia	67
8. Resolución del procedimiento.....	69
8.1. Actuaciones complementarias.....	69
8.2. Resolución del procedimiento.....	69
8.3. Plazo de resolución y consecuencias	70
8.4. Terminación del procedimiento por reconocimiento de responsabilidad y reducciones de sanciones pecuniarias.....	70
8.5. Procedimiento sancionador simplificado	71
8.6. Ejecutividad de la resolución y recursos administrativos y jurisdiccionales.....	72
9. Publicidad de las sanciones	72
BIBLIOGRAFÍA.....	73
RESUMEN DEL TEMA 10	74

**TEMA 11. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

I. FUNDAMENTO	77
II. REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	79
1. Los particulares.....	79
2. La Administración.....	80
3. Entidades de Derecho privado, profesionales que ejercen funciones públicas y Administraciones independientes	80
4. Funcionamiento de los servicios públicos	81
5. Acción, omisión y anulación de normas o actos	82
6. Responsabilidad directa y objetiva	83
7. Daño antijurídico	84
7.1. Aspectos generales	84
7.2. Características del daño.....	85
8. La relación de causalidad	86
8.1. Aspectos generales	86
8.2. Relación de causalidad e interferencia de tercero	87
8.3. Pérdida de oportunidad	88
8.4. Fuerza mayor y caso fortuito	89
8.5. Daños no previstos según el estado de la ciencia.....	90
8.6. Sistemas conjuntos de actuación de las Administraciones	90
9. La reparación	91
III. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA RECLAMAR Y JURISDICCIÓN COMPETENTE.....	92
1. Plazo.....	92
2. Unidad de jurisdicción.....	94

	Pag.
IV. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR	95
1. El marco constitucional.....	95
2. Actos legislativos no expropiatorios.....	95
3. Responsabilidad por norma con rango de ley declarada inconstitucional.....	97
3.1. Condiciones.....	97
3.2. Daños indemnizables en los casos de inconstitucionalidad de una ley.....	97
V. RESPONSABILIDAD POR LA APLICACIÓN DE NORMAS CONTRARIAS AL DERECHO DE LA UE	98
1. Criterios generales.....	98
2. Incompatibilidad de la LRJSP con el Derecho de la UE.....	99
3. La regulación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	100
VI. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	101
1. Responsabilidad patrimonial	101
2. Responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración	102
VII. PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD EN LA LPAC ...	103
1. Norma aplicable y órganos competentes.....	103
2. Plazo e inicio del procedimiento	104
3. Informes preceptivos.....	104
4. Resolución	105
5. Procedimientos de responsabilidad estatal y de las instituciones de la UE	105
BIBLIOGRAFÍA.....	106
RESUMEN DEL TEMA 11	107

TEMA 12. CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

I. INTRODUCCIÓN	109
II. MARCO JURÍDICO	110
III. PRINCIPIOS GENERALES DE CONTRATACIÓN: LIBERTAD DE CONTRATACIÓN, TRANSPARENCIA, IGUALDAD Y NECESIDAD DEL CONTRATO.....	111
1. Libertad de contratación, objetividad, igualdad y necesidad.....	111
2. Transparencia.....	113
IV. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN	114
1. El sector público (art. 3.1 LCSP).....	114
2. Administraciones Públicas (art. 3.2 LCSP).....	115
3. Los poderes adjudicadores (art. 3.3 LCSP).....	116
3.1. Primer grupo de poderes adjudicadores.....	116
3.2. Segundo grupo de poderes adjudicadores: requisitos del Derecho de la UE.....	116
4. Otros sujetos sometidos a la LCSP.....	118

	Pag.
V. ÁMBITO OBJETIVO DE LA LCSP: CONTRATOS EXCLUIDOS.....	118
VI. ÁMBITO OBJETIVO DE LA LCSP: CONTRATOS EXCLUIDOS POR EMPLEARSE «MEDIOS PROPIOS».....	120
1. La noción de «medio propio» en el Derecho de la UE.....	120
1.1. Medio propio en el Derecho de la UE.....	120
1.2. Encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados en la LCSP.....	121
1.3. Encargos a medios propios personificados por parte de entidades del sector público que no sean poder adjudicador...	122
1.4. Ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados.....	123
1.5. Autoorganización y sistemas de cooperación pública vertical y horizontal.....	123
VII. ÁMBITO OBJETIVO DE LA LCSP: CONTRATOS TÍPICOS.....	123
1. Tipología y contratos mixtos.....	123
2. Contrato de obras.....	124
3. Contrato de concesión de obras.....	124
4. Contrato de concesión de servicios.....	125
5. Contrato de servicios.....	125
6. Contrato de suministro.....	126
7. Duración de los contratos.....	126
VIII. ÁMBITO OBJETIVO DE LA LCSP: CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA (SARA).....	127
IX. TIPOLOGÍA DE CONTRATOS DEPENDIENDO DE SU NATURALEZA JURÍDICA.....	128
1. Contratos administrativos.....	128
2. Contratos privados.....	129
X. LAS PARTES CONTRATANTES.....	130
1. La entidad contratante.....	130
2. El contratista.....	131
2.1. Aptitud general.....	131
2.2. Prohibiciones de contratar.....	132
2.3. Solvencia y clasificación.....	132
XI. OBJETO Y PRECIO DEL CONTRATO.....	133
1. Objeto.....	133
2. Presupuesto base de licitación y precio.....	133
XII. EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN.....	134
1. El expediente.....	134
2. Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas....	136
2.1. Pliegos de cláusulas administrativas.....	136
2.2. Pliegos de prescripciones técnicas.....	137
XIII. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO.....	137
1. Normas generales.....	137

	Pag.
1.1. Anuncio de licitación y plazos de presentación de ofertas y solicitudes de participación.....	138
1.2. Proposiciones de los interesados y documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos.....	138
1.3. Subsanación de la proposición.....	139
1.4. Criterios de adjudicación del contrato.....	139
1.5. Ofertas anormalmente bajas	140
1.6. Clasificación de las ofertas y adjudicación del contrato.....	141
1.7. Decisión de no adjudicar el contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación o de la adjudicación de contrato.....	142
1.8. Garantías	142
XIV. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN.....	143
1. Procedimiento abierto, procedimiento abierto simplificado y procedimiento abierto sumario.....	143
1.1. Procedimiento abierto	143
1.2. Procedimiento abierto simplificado.....	144
1.3. Procedimiento abierto sumario.....	144
2. Procedimiento restringido.....	145
3. Procedimientos con negociación.....	145
3.1. Procedimiento de licitación con negociación.....	145
3.2. Procedimiento negociado sin publicidad	146
4. Diálogo competitivo	148
5. Procedimiento de asociación para la innovación.....	149
6. Concurso de proyectos.....	150
7. Otros procedimientos.....	150
XV. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	151
1. Prerrogativas administrativas	151
1.1. Prerrogativas generales.....	151
1.2. Modificación sustancial del contrato.....	151
1.3. Modificaciones previstas en los pliegos	152
1.4. Modificaciones no previstas en los pliegos.....	152
2. «Riesgo y ventura» del contratista y equilibrio económico del contrato.....	153
2.1. Concepto.....	153
2.2. Excepciones al principio de riesgo y ventura: <i>ius variandi</i> , <i>factum principis</i> , riesgo imprevisible y fuerza mayor	154
3. Revisión de precios	156
XVI. EXTINCIÓN DEL CONTRATO	156
1. Cumplimiento.....	156
2. Resolución	157
2.1. Causas	157
2.2. Consecuencias	158
XVII. INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS	158
1. Distinción entre invalidez y resolución del contrato	158

	Pag.
2. Aplicación de las causas de invalidez a los poderes adjudicadores y a las entidades del sector público (que no sean poder adjudicador) .	159
3. Causas de nulidad y anulabilidad de Derecho administrativo	159
3.1. Causas de nulidad	159
3.2. Causas de anulabilidad	160
4. Causas de invalidez de Derecho civil	160
5. Revisión de oficio	160
6. Efectos de la invalidez	161
XVIII. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN.....	161
1. Características generales	161
2. Órgano competente.....	162
3. Competencia del OARC.....	162
3.1. Contratos	162
3.2. Actos.....	162
4. Tramitación	163
XIX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS	164
BIBLIOGRAFÍA	164
RESUMEN DEL TEMA 12	165

TEMA 13. DERECHO DE PROPIEDAD, EXPROPIACIÓN FORZOSA Y BIENES PÚBLICOS

I. INTRODUCCIÓN	169
II. LA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN	170
1. Aspectos generales	170
2. La función social de la propiedad	172
3. El requisito constitucional de la indemnización.....	173
4. Expropiación y delimitación (o regulación) del derecho de propiedad.....	174
5. Distinción entre expropiación y responsabilidad patrimonial de la Administración.....	176
III. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA	176
IV. SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN	177
1. Expropiante: Administración y legislador	177
2. Expropiado	178
3. Beneficiario	179
V. OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	180
VI. LA CAUSA <i>EXPROPIANDI</i>	181
VII. FASES DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	181
1. Importancia del procedimiento.....	181
2. Declaración de necesidad de ocupación	182
2.1. Objeto.....	182
2.2. Declaraciones implícitas.....	182

	Pag.
2.3. Publicidad de bienes y adopción de la declaración de necesidad de ocupación	182
2.4. Consecuencias derivadas de la declaración de necesidad de ocupación	183
2.5. Expropiaciones parciales	183
2.6. Desistimiento en el ejercicio de la potestad sancionadora	184
3. Determinación del justo precio	184
3.1. La regla del previo pago y sus excepciones	184
3.2. Inicio del procedimiento para la determinación del justo precio	185
3.3. Modos de determinación del justo precio: mutuo acuerdo o JUPOEX	185
3.4. Naturaleza jurídica del JUPOEX	187
3.5. Valoración y reglas. El premio de afección	188
4. Pago y ocupación	189
5. Devengo de intereses y retasación de los bienes expropiados	189
VIII. PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN URGENTE	190
IX. EXPROPIACIONES ESPECIALES	191
X. REVERSIÓN DE BIENES EXPROPIADOS	192
1. Concepto	192
2. Supuestos	192
3. Ejercicio del derecho de reversión: restitución del bien y de la indemnización expropiatoria	193
XI. MEDIOS DE RECURSO. LA VÍA DE HECHO	194
XII. OTROS MODOS DE ADQUISICIÓN DE LA PROPIEDAD POR LAS ADMINISTRACIONES	195
XIII. BIENES PÚBLICOS	195
1. Introducción	195
2. El dominio público	196
2.1. Noción	196
2.2. Categorías: demanio natural, instrumental y especial	197
2.3. Afectación de los bienes	198
2.4. Desafectación	199
2.5. Mutación demanial	200
2.6. Usos sobre el dominio público: común, especial y privativo	200
3. Bienes patrimoniales	202
3.1. Noción	202
3.2. Adquisición y enajenación	202
3.3. Inventario de bienes e inscripción registral	203
4. Mecanismos de protección de los bienes de dominio público y patrimoniales	204
4.1. Inalienabilidad	204
4.2. Inembargabilidad	204
4.3. Imprescriptibilidad	205
4.4. Investigación	205
4.5. Deslinde	205
4.6. Recuperación de oficio	206

	Pag.
4.7. Exigencia de responsabilidad	206
4.8. Desahucio administrativo	207
BIBLIOGRAFÍA	207
RESUMEN DEL TEMA 13	208

TEMA 14. FUNCIÓN PÚBLICA

I. INTRODUCCIÓN: SERVIDORES PÚBLICOS Y MODELOS DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	211
1. Los servidores públicos.....	211
2. Modelos generales de función pública.....	212
2.1. Sistema de carrera	212
2.2. Sistema de empleo	212
2.3. El <i>civil service</i> británico	213
II. FUNCIÓN PÚBLICA, MARCO JURÍDICO Y COMPETENCIAL	214
1. Función pública.....	214
2. Marco competencial.....	214
3. Marco jurídico.....	215
4. Ámbito de aplicación del TREBEP	216
III. TIPOS DE EMPLEADOS PÚBLICOS.....	217
1. Funcionarios de carrera.....	217
1.1. Definición y características	217
1.2. Reserva de atribuciones	218
2. Funcionarios interinos.....	218
2.1. Definición	218
2.2. La regulación del TREBEP: nombramiento y finalización de la relación laboral.....	219
2.3. La inadaptación del TREBEP a la jurisprudencia del TJUE	220
3. Personal laboral.....	221
3.1. Definición	221
3.2. Tipos de personal laboral.....	222
4. Personal eventual	222
4.1. Definición	222
4.2. Garantías	223
5. Personal directivo profesional.....	223
IV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL EMPLEO PÚBLICO.....	224
1. Órganos.....	224
2. Medios de gestión.....	225
2.1. Planes de ordenación de recursos humanos.....	225
2.2. Relación de puestos de trabajo.....	225
2.3. Registros de personal	226
2.4. Oferta de empleo público.....	226
V. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO	227

	Pag.
1. Contenido del derecho fundamental.....	227
2. Requisitos de acceso	227
2.1. Nacionalidad	228
2.2. Edad.....	228
2.2. Capacidad funcional, titulación y conocimientos lingüísticos.	229
2.3. No encontrarse inhabilitado.....	229
3. Sistemas selectivos.....	230
4. Procedimiento de selección.....	231
5. Órganos de selección.....	233
VI. DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	234
1. Derechos fundamentales.....	234
1.1. Libertad de expresión y de información	234
1.2. Libertad de reunión y asociación política	235
1.3. Derecho de sufragio pasivo.....	235
1.4. Derecho de petición colectiva.....	236
1.5. Libertad de elección de residencia.....	236
1.6. Derechos sindicales.....	236
1.7. Derecho de huelga.....	237
1.8. Derecho a la negociación colectiva	237
2. Derecho al cargo.....	238
3. Derecho a la carrera.....	239
3.1. Grado personal.....	239
3.2. Grupos, Cuerpos y Escalas	240
3.3. Promoción de funcionarios	240
3.4. Provisión de puestos de trabajo: concurso y libre designación	241
3.5. Remoción y traslados.....	242
4. Derechos económicos	244
4.1. Principios generales	244
4.2. Retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios de carrera.....	244
4.3. Retribuciones de otros empleados públicos	245
5. Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones	245
6. Vacaciones de los funcionarios públicos	246
VII. DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	246
VIII. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS.....	247
1. Servicio activo y servicios especiales	247
2. Servicio en otras Administraciones Públicas	249
3. Situación de excedencia.....	249
3.1. Noción.....	249
3.2. Excedencia voluntaria por interés particular	249
3.3. Excedencia voluntaria por agrupación familiar.....	250
3.4. Excedencia para el cuidado de cada hijo y para el cuidado de un familiar	250
3.5. Excedencia por ser víctima de violencia de género y a consecuencia de actos terroristas.....	250
4. Suspensión de funciones	251
5. Pérdida de la relación de servicio.....	251

	Pag.
6. Rehabilitación de la condición de funcionario	252
IX. INCOMPATIBILIDADES.....	252
1. Significado.....	252
2. Ámbito subjetivo	252
3. Ámbito objetivo: actividad en el sector público y remuneraciones....	253
4. Posible actividad en el ámbito público	253
5. Prohibición de actividades privadas	254
6. Régimen de autorización.....	255
7. Actividades excluidas de la Ley de incompatibilidades	255
X. RÉGIMEN SANCIONADOR ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	255
BIBLIOGRAFÍA.....	256
RESUMEN DEL TEMA 14	257

TEMA 15. SERVICIO PÚBLICO

I. SERVICIO PÚBLICO.....	259
1. Del abstencionismo del Estado al servicio público.....	259
2. El nacimiento de la noción de servicio público.....	260
3. Crisis del servicio público y tendencias desreguladoras.....	261
4. Vigencia del servicio público.....	262
II. SERVICIO PÚBLICO Y DERECHO DE LA UE:CUESTIONES GENERALES.....	263
1. Aspectos generales	263
2. Referencias sobre el «servicio público» en el TFUE	264
III. CUESTIONES EN TORNO AL «SERVICIO PÚBLICO» EN LA UE.....	265
1. Servicios de interés general	265
2. Servicios «sociales» de interés general	266
3. Servicio universal.....	267
4. Servicios de interés económico general (SIEG)	267
5. Servicios públicos, libre competencia y ayudas de Estado.....	268
5.1. Servicio público y libre competencia.....	268
5.2. Compensaciones por prestaciones de servicio público y prohibición general de conceder ayudas de Estado.....	269
IV. EL SERVICIO PÚBLICO EN LA CE.....	270
1. Marco constitucional.....	270
2. Servicio esencial.....	271
2.1. Noción.....	271
2.2. Perspectiva funcional del servicio esencial.....	273
V. GARANTÍAS DEL SERVICIO PÚBLICO	274
1. Acceso	274
2. Continuidad.....	274
3. Calidad.....	275
VI. DINÁMICA DEL SERVICIO PÚBLICO.....	276

	Pag.
1. Creación.....	276
2. Gestión.....	277
2.1. Gestión directa	277
2.2. Gestión indirecta	277
3. Derechos y obligaciones de los usuarios.....	278
BIBLIOGRAFÍA.....	279
RESUMEN DEL TEMA 15	280

TEMA 16. ACTIVIDAD DE PROMOCIÓN O FOMENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. EL FOMENTO COMO CATEGORÍA DE ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	281
1. Noción.....	281
2. Características de la actividad de fomento.....	282
II. AYUDAS DE ESTADO Y DERECHO DE LA UE	284
1. Concepto	284
2. Condiciones de las ayudas de Estado: intervención con fondos estatales, afección a los intercambios comerciales, ventaja selectiva y amenaza de falsear la competencia.....	284
3. Ayudas compatibles, exentas y de minimis	286
4. Obligación de comunicación de los proyectos de ayudas de Estado	287
5. Sujetos beneficiarios	287
6. Ayudas provenientes de los fondos de la Unión Europea.....	288
III. AYUDAS PÚBLICAS Y DERECHO INTERNO	288
1. Competencias en la materia	288
2. Ámbito subjetivo de aplicación de la LGS.....	290
3. Noción de subvención.....	290
4. Sujetos beneficiarios de subvenciones: requisitos, inhabilitación y obligaciones.....	291
4.1. Beneficiarios.....	291
4.2. Supuestos de inhabilitación para ser beneficiario	292
4.3. Obligaciones de los beneficiarios.....	292
5. Requisitos formales para la concesión de subvenciones	292
6. Entidades colaboradoras	293
7. Reintegro de subvenciones	294
7.1. Supuestos de la LGS	294
7.2. Reintegro por concesión de ayuda contraria al Derecho de la UE	295
BIBLIOGRAFÍA.....	296
RESUMEN DEL TEMA 16	296

TEMA 17. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTROL

I. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTROL.....	299
II. MEDIOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL	302

	Pag.
1. La autorización	302
1.1. Noción.....	302
1.2. Características	303
1.3. Requisitos para la exigencia de autorización en la Directiva 2006/123.....	305
1.4. Tipología de autorizaciones.....	306
2. La concesión.....	308
2.1. Concepto.....	308
2.2. Características generales y tipos	308
2.3. Comparación con la autorización	309
3. Comunicación y declaración responsable	310
3.1. Nociones	311
3.2. Características comunes y particulares	311
4. Las órdenes.....	313
5. La inspección.....	313
5.1. Noción.....	313
5.2. Características	314
5.3. Inspección y procedimiento administrativo.....	315
5.4. Inspección y garantías de las personas.....	316
5.5. Actas de inspección: requisitos subjetivos y objetivos, y valor probatorio.....	317
5.6. Potestad inspectora y colaboración de particulares.....	319
6. La coacción directa	320
BIBLIOGRAFÍA.....	322
RESUMEN DEL TEMA 17	323

TEMA 18. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCIÓN	327
II. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN.....	328
1. Aspectos competenciales	328
2. Órgano administrativo.....	328
3. Tipos de órganos. Órganos unipersonales.....	329
4. Órganos colegiados	329
4.1. Composición.....	329
4.2. Convocatorias de sesiones: orden del día y <i>quorum</i>	330
4.3. Adopción de acuerdos.....	331
III. ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS.....	331
1. Noción de competencia y tipos	331
2. Reglas generales sobre las competencias en la LRJSP	333
3. Mecanismos de traslado de competencias o de su ejercicio.....	334
3.1. Delegación	334
3.2. Avocación.....	335
3.3. Encomienda de gestión.....	336
3.4. Delegación de firma	338

	Pag.
3.5. Suplencia	338
3.6. Sustitución.....	338
3.7. Descentralización	339
3.8. Desconcentración.....	339
4. Conflictos entre órganos administrativos.....	339
5. Conflictos entre Administraciones	340
IV. PRINCIPIOS.....	341
1. Jerarquía	341
2. Dirección y coordinación.....	343
3. Colaboración interadministrativa	344
4. Cooperación interadministrativa	344
4.1. Concepto.....	344
4.2. Órganos de cooperación	345
4.3. Convenios	345
5. Coordinación	346
6. Eficacia	347
7. Eficiencia	350
8. Buena fe.....	351
9. Transparencia.....	352
9.1. Significado.....	352
9.2. La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	353
10. Buena administración y buen gobierno.....	358
11. Participación	359
11.1. Sentido.....	359
11.2. El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.....	361
BIBLIOGRAFÍA.....	363
RESUMEN DEL TEMA 18	364

NOTA INTRODUCTORIA

1. Este Tomo II recoge nueve temas de Derecho administrativo, correspondientes a la potestad sancionadora, responsabilidad patrimonial, contratos del sector público, derecho de propiedad y bienes públicos, función pública, servicio público, la actividad administrativa de fomento y la de control y los principios de organización administrativa.

2. En el tiempo transcurrido entre la anterior edición y la actual se han suscitado diversas cuestiones de importancia para el funcionamiento de las Administraciones públicas. Una de ellas ha continuado siendo la situación de los funcionarios interinos y la inadaptación, parece que crónica, de la normativa estatal a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que, en sucesivas sentencias, ha puesto de manifiesto esta circunstancia.

3. Por otra parte, el legislador del Estado sigue sin cumplir con la sentencia del TJUE de 28 de junio de 2022 (asunto C-278/20) que evidenció que la regulación de la Ley 40/2015 en materia de responsabilidad patrimonial por infracción del Derecho de la Unión Europea no se adaptaba a las exigencias de este ordenamiento jurídico. Habiendo transcurrido ya casi tres años desde aquella sentencia, cabe preguntarse por qué se está ante una manifiesta inactividad del legislador, esta vez por ignorar las exigencias derivadas de aquella sentencia. Como ya se indicase en una anterior edición, parece como si ordenamiento jurídico de la UE continuase concibiéndose como algo «foráneo», que solo a golpe de sentencias por incumplimiento ha de ser forzosamente aceptado.

Bilbao, 21 de julio de 2025.

Agustín GARCÍA URETA

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

TEMA 10. POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. FUNDAMENTO

1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas tiene como fundamento constitucional el art. 25 CE¹, que se refiere al *ius puniendi* del Estado, tanto penal como administrativo sancionador².

2. Del art. 25 CE se derivan una serie de principios, algunos expresos y otros implícitos, caso del *non bis in idem* que, sin embargo, está recogido en el CEDH y la CDF. El Derecho administrativo sancionador y el penal comparten una misma naturaleza³. Ambos imponen castigos por la comisión de comportamientos que una ley establece como infracción. Con todo, hay diferencias entre ellos. No resulta posible que una norma sancionadora administrativa imponga una pena privativa de libertad⁴, mientras que esto sí es posible en el ámbito penal. Aunque el legislador cuenta con un amplio margen para establecer qué comportamientos caen en el ámbito administrativo o penal, existen determinados bienes jurídicos cuya importancia requiere de la intervención de este segundo ordenamiento (v.g., trata de personas, blanqueo de capitales o genocidio). Establecer un criterio divisor entre uno y otro ordenamiento no resulta sencillo. La defensa de bienes jurídicos y la interpretación que del interés público haga el legislador dependen básicamente de lo que entienda en cada momento. Otra cuestión diferente es si resulta aceptable la abundancia de infracciones administrativas (también penales) que se adoptan, lo que pondría en evidencia otras circunstancias, como puede ser la inoperancia de los mecanismos preventivos o, al menos en algunos casos, la publicidad que se pretende dar a infracciones que posiblemente no se lleguen a sancionar o solo lo sean de manera esporádica.

3. La jurisprudencia constitucional ha justificado la potestad sancionadora de la Administración, frente a un eventual monopolio de los tribunales, en tres criterios de conveniencia:

¹ También el art. 45.3 CE, referido al medio ambiente.

² NIETO GARCÍA, 2005.

³ ALARCÓN SOTOMAYOR, 2014.

⁴ STC 122/2010; art. 29.1 LRJSP.

- a) No recargar en exceso las actividades de la Administración de justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor.
- b) Dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con los ilícitos administrativos.
- c) Mayor inmediación de la autoridad administrativa sancionadora respecto de los hechos sancionados⁵.

II. CONCEPTO DE SANCIÓN

1. Noción

4. En esencia, la sanción tiene un carácter marcadamente represivo o de castigo de una conducta que una norma (en principio una ley) establece como infracción administrativa. La noción de sanción es de carácter estricto. Esto implica que resulte improcedente extenderla, con la finalidad de aplicar las garantías constitucionales propias de esta materia, a medidas que no respondan al ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tengan una verdadera naturaleza represiva.

2. Distinción con otras figuras restrictivas de derechos

5. La naturaleza punitiva de la sanción la distingue de otras medidas administrativas que puedan dar lugar a la restricción de derechos. En términos generales, la diferencia radica en que, así como las sanciones castigan un comportamiento que una norma considera antijurídico, medidas tales como una multa coercitiva, el deber de sacrificar unos animales por estar enfermos a causa de una peste o indemnizar por los daños causados a bienes públicos, por citar algunas, persiguen prevenir, restaurar o eliminar las consecuencias derivadas de un comportamiento contrario a los intereses públicos. Por su parte, la sanción (o la amenaza de ella) solo tiene un efecto preventivo indirecto⁶, de manera que los potenciales infractores conozcan las posibles consecuencias punitivas que se pueden derivar de la comisión de aquellos comportamientos antijurídicos.

6. Entre las medidas de gravamen distintas de las sanciones se pueden citar las siguientes, sin ánimo exhaustivo:

a) La coacción administrativa. Esta supone una reacción frente a determinadas situaciones apremiantes contrarias al orden general (v.g., retirada de productos peligrosos), poniéndose fin a una situación contraria a la norma de que se trate.

b) La revocación de una autorización por incumplimiento de las condiciones a las que está sujeta (v.g., por motivos de protección del medio ambiente). La revocación de autorizaciones no tiene necesariamente un carácter sancionador, toda vez que, si se incumplen las condiciones a las que está sujeta, el interesado deja de beneficiarse de las ventajas que implica la autorización como título habilitante para llevar a cabo una actividad que inicialmente está prohibida (v.g., servicio del taxi)⁷. Sin embargo, la juris-

⁵ STC 276/2000.

⁶ REBOLLO PUIG, 2001: 156–157.

⁷ STS de 10 de abril de 2025, rec. 5733/2022

prudencia no ha adoptado un único criterio al respecto. El Tribunal Constitucional ha señalado que la revocación de una licencia se fundamenta en el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad pretendida. Sin embargo, en otros casos, la revocación responde a un amplio margen de apreciación en manos de la Administración para valorar determinadas conductas como contrarias al ordenamiento, en cuyo supuesto se trata de los casos denominados por la doctrina como «revocación-sanción»⁸. En consecuencia, es necesario tener en cuenta las circunstancias de cada caso.

c) La devolución de una ayuda pública declarada ilegal⁹.

d) La extinción de una concesión sobre un bien público (o sobre un servicio).

e) La actuación de la Administración encaminada a la recuperación del dominio público¹⁰.

f) La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad¹¹.

g) Las cláusulas penales que se puedan establecer y ejecutar respecto de los contratistas (v. g., por retrasos en la ejecución del contrato de que se trate)¹² o la prohibición de contratar con la Administración por no encontrarse una persona al corriente de los pagos a la Seguridad Social¹³.

h) Los recargos fiscales que se derivan del impago de los tributos¹⁴. Ahora bien, si el recargo se aplica en supuestos en los que ha existido una infracción de una ley, aquel desempeña una función de castigo y puede justificarse constitucionalmente como sanción¹⁵.

i) La reposición o restitución de la realidad dañada¹⁶. Se trata de una medida que acompaña a la sanción y que no implica *bis in idem*, caso de la reparación de unas viviendas, la orden de derribo de un edificio en ruina o la restauración de un bosque calcinado¹⁷.

j) Las medidas compensatorias a adoptar en el caso de proyectos que puedan ocasionar daños a la biodiversidad (recreando una zona afectada por un proyecto constructivo en otra ubicación)¹⁸.

k) Las indemnizaciones que se tengan que pagar a una Administración (v. g., por daños al mobiliario urbano) al ser medidas de restauración o compensación del daño causado¹⁹.

l) La devolución de personas extranjeras²⁰.

m) Las multas coercitivas, que son medios de ejecución forzosa de actos administrativos, acumulables, independientes de las sanciones y compatibles con ellas²¹.

⁸ STC 181/1990; STC 132/2001.

⁹ Asunto C-158/08, *Agenzia Dogane Ufficio delle Dogane di Trieste v. Pometon SpA*. STS de 9 de octubre de 2014, rec. 1804/2012.

¹⁰ STS de 15 de diciembre de 2011, rec. 1439/2009.

¹¹ STC 319/1993.

¹² STS de 30 de octubre de 1995, rec. 5203/1991.

¹³ STS de 26 de diciembre de 1991, rec. 1615/1988.

¹⁴ STC 164/1995.

¹⁵ STC 121/201. STC 291/2000.

¹⁶ STS de 21 febrero 2000, rec. 1471/1995. STS de 27 de marzo de 2013, rec. 693/2011.

¹⁷ Art. 28.2 LRJSP.

¹⁸ ATC 145/2012.

¹⁹ STS de 25 de marzo de 2002, rec. 979/1996.

²⁰ STS de 18 de enero de 2022, rec. 5259.

²¹ Art. 103 LPAC; STC 215/2016.

n) La decisión de la Comisión de Propiedad Intelectual de interrumpir la prestación de un determinado servicio de la sociedad de la información o de un contenido que sea contrario a la propiedad intelectual y que sea accesible a través de las correspondientes redes informáticas. Se trata del restablecimiento de la legalidad en Internet frente a los ataques a la propiedad intelectual, reponiendo las cosas a su situación legal, cuando dicha legalidad haya sido conculcada por los responsables de los servicios de la sociedad de la información²².

o) La deducción sobre la nómina de un empleado público por la jornada no realizada²³.

p) La imposibilidad de que posean armas de cualquier tipo o dispongan de las correspondientes licencias aquellas personas para las que la posesión y el uso de armas representen un riesgo propio o ajeno²⁴.

q) La falta de devengo de retribuciones de funcionarios en el caso de huelga o el cese en un puesto eventual en la Administración por falta de confianza de la persona que realizó el nombramiento²⁵.

r) La limitación para renovar los permisos de conducir a los cuatro años posteriores a producida su caducidad²⁶.

III. TIPO DE POTESTAD

7. Además de formar parte del *ius puniendi* del Estado en su conjunto, tradicionalmente se ha venido manteniendo el carácter discrecional de la potestad sancionadora. La Administración contaría, por tanto, con un margen de apreciación a la hora de ejercerla, ya que, además, la potestad sancionadora formaría parte de las «políticas» que se sigan en los distintos sectores de actuación de la Administración. Por otra parte, el elenco de infracciones haría muy difícil que la Administración pudiese emplear la potestad sancionadora ante el exponencial número de infracciones que se cometen todos los días (*v. g.*, tráfico, medio ambiente o protección de los consumidores, por citar algunos sectores). Es decir, frente al dogma de que la potestad sancionadora debiera aplicarse sin márgenes de apreciación, una vez constatado el ilícito sancionador, se impondría la realidad de la imposibilidad material de sancionar a todos los eventuales infractores.

8. Sin embargo, la anterior postura se encuentra con algunos obstáculos que no son menores (o no deberían serlo). Por una parte, la Administración puede incurrir en la arbitrariedad de perseguir determinadas infracciones que cometan ciertas personas, pero no otras, cuando el art. 103 CE exige que su actuación sea objetiva. En otros ámbitos, sin embargo, se establecen sectores o sujetos de prioritaria atención que pueden verse sometidos al ejercicio de potestades administrativas de intervención, como la inspección, debiendo la Administración justificar, al menos indiciariamente, el porqué de su actividad. Un uso arbitrario de la potestad sancionadora dejaría de tener carácter preventivo, pasando a depender de circunstancias ajenas a los principios de legalidad y de igualdad, tan importantes en este ámbito y también al principio según el cual

²² STS de 31 de mayo de 2013, rec. 185/2012.

²³ Art. 30.1 EBEP.

²⁴ STS de 29 de septiembre de 2016, rec. 3297/2015.

²⁵ STS de 3 de junio de 2019, rec. 245/2019.

²⁶ STS de 30 de noviembre de 2011, rec. 5259/2008.