

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

Cuarta edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2026

ÍNDICE

	Pag.
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	33
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	36
1.8. Entes institucionales y autoridades administrativas independientes	37
1.9. Universidades.....	38
2. Principio de tipicidad.....	38
2.1. Significado. Tipificación de infracciones.....	38
2.2. Tipificación de sanciones.....	40

	Pag.
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	42
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: noción y criterios de aplicación	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 real de infracciones.....	55
8.3. Concurso ideal de infracciones.....	55
8.4. Concurso medial de infracciones	55
9. Prescripción de infracciones	56
9.1. Concepto	56
9.2. Plazos de prescripción de infracciones según su tipología	56
9.3. Interrupción y reinicio del plazo de prescripción de las infracciones	58
10. Prescripción de sanciones y relación con los recursos administrativos	59
10.1. Plazos de prescripción de las sanciones.....	59
10.2. Interposición de recursos e inicio del plazo de prescripción de la sanción.....	59
10.3. Interrupción del plazo de prescripción de la sanción por iniciación del procedimiento para su ejecución.....	59
11. Prescripción y recursos administrativos.....	60
12. Relación entre la prescripción de la infracción y la caducidad del procedimiento administrativo sancionador	60
VI. CUESTIONES PROCEDIMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	61
1. Órganos competentes.....	61
1.1. Órgano resolutor e instructor	61
1.2. Secretario	62
2. Inicio del procedimiento.....	62
3. El denunciante en el Derecho administrativo sancionador.....	63
3.1. La posición del denunciante en el procedimiento sancionador .	63
3.2. La regulación general del denunciante en la LPAC.....	64
3.3. La regulación de la LPAC sobre el denunciante que ha participado en la comisión de una infracción.....	65

	Pag.
3.4. 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.....	65
4. Acuerdo de iniciación y derecho del presunto responsable a ser informado de la acusación.....	66
5. Medidas cautelares o provisionales.....	67
6. Prueba.....	68
7. Finalización del procedimiento por el instructor, propuesta de resolución y audiencia.....	69
8. Resolución del procedimiento.....	70
8.1. Actuaciones complementarias.....	70
8.2. Resolución del procedimiento.....	70
8.3. Plazo de resolución y consecuencias.....	71
8.4. Terminación del procedimiento por reconocimiento de responsabilidad y reducciones de sanciones pecuniarias.....	71
8.5. Procedimiento sancionador simplificado.....	72
8.6. Ejecutividad de la resolución sancionadora y recursos administrativos y jurisdiccionales.....	72
9. Publicidad de las sanciones.....	73
BIBLIOGRAFÍA.....	73
RESUMEN DEL TEMA 10.....	75

TEMA 11. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. FUNDAMENTO.....	77
II. REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	80
1. Los particulares.....	80
2. La Administración.....	80
3. Entidades de Derecho privado, profesionales que ejercen funciones públicas, concesionarios y Administraciones independientes.....	80
3.1. Entidades de Derecho privado.....	80
3.2. Profesionales que llevan a cabo funciones públicas, concesionarios y contratistas.....	81
3.3. Corporaciones de Derecho público y federaciones deportivas ...	81
3.4. Autoridades independientes.....	82
4. Funcionamiento de los servicios públicos.....	82
5. Acción, omisión y anulación de normas o actos.....	83
6. Responsabilidad directa y objetiva.....	84
7. Daño antijurídico.....	85
7.1. Aspectos generales.....	85
7.2. Características del daño.....	86
8. La relación de causalidad.....	86
8.1. Aspectos generales.....	86
8.2. Relación de causalidad e interferencia de tercero.....	88
8.3. Pérdida de oportunidad.....	89
8.4. Fuerza mayor y caso fortuito.....	90

	Pag.
8.5. Daños no previstos según el estado de la ciencia	90
8.6. Sistemas conjuntos de actuación de las Administraciones.....	91
9. La reparación	92
III. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA RECLAMAR Y JURISDICCIÓN COMPETENTE.....	93
1. Plazo.....	93
2. Unidad de jurisdicción.....	94
IV. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR.....	96
1. El marco constitucional.....	96
2. Actos legislativos no expropiatorios.....	96
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.....	98
V. RESPONSABILIDAD POR LA APLICACIÓN DE NORMAS CONTRARIAS AL DERECHO DE LA UE	99
1. Criterios generales.....	99
2. Incompatibilidad de la LRJSP con el Derecho de la UE.....	99
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	103
3. Informes preceptivos.....	104
4. Resolución	105
5. Procedimientos de responsabilidad estatal y de las instituciones de la UE.....	105
BIBLIOGRAFÍA	105
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.....	112
IV. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN.....	114
1. El sector público (art. 3.1 LCSP).....	114
2. Administraciones Públicas (art. 3.2 LCSP).....	115

	Pag.
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.....	117
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

	Pag.
2.2. Pliegos de prescripciones técnicas.....	137
XIII. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	137
1. Normas generales.....	137
1.1. Anuncio de licitación y plazos de presentación de ofertas y solicitudes de participación.....	138
1.2. Propositiones de los interesados y documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos	138
1.3. Subsanción de la proposición	139
1.4. Criterios de adjudicación del contrato	140
1.5. Ofertas anormalmente bajas.....	141
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	146
3.2. Procedimiento negociado sin publicidad	147
4. Diálogo competitivo	148
5. Procedimiento de asociación para la innovación.....	149
6. Concurso de proyectos.....	150
7. Otros procedimientos.....	151
XV. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	151
1. Prerrogativas administrativas	151
1.1. Prerrogativas generales	151
1.2. Modificación sustancial del contrato	152
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	157
XVI. EXTINCIÓN DEL CONTRATO	157
1. Cumplimiento.....	157
2. Resolución	158
2.1. Causas	158
2.2. Consecuencias.....	159

	Pag.
XVII. INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS	159
1. Distinción entre invalidez y resolución del contrato	159
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	160
3.1. Causas de nulidad	160
3.2. Causas de anulabilidad	161
4. Causas de invalidez de Derecho civil	161
5. Revisión de oficio	161
6. Efectos de la invalidez	161
XVIII. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN	162
1. Características generales	162
2. Órgano competente	163
3. Competencia material del OARC	163
3.1. Contratos	163
3.2. Actos	163
4. Tramitación	164
XIX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS	164
BIBLIOGRAFÍA	165
RESUMEN DEL TEMA 12	166

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	172
4. Expropiación (privación) y delimitación (regulación) del derecho de propiedad	173
4.1. Expropiación	174
4.2. Delimitación o regulación	174
4.3. Criterios de distinción	175
5. Distinción entre expropiación y responsabilidad patrimonial de la Administración	176
III. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA	177
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

	Pag.
1. Importancia del procedimiento.....	181
2. Declaración de necesidad de ocupación	182
2.1. Objeto.....	182
2.2. Declaraciones implícitas	182
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 expropiatoria	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	186
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.....	192
X. REVERSIÓN DE BIENES EXPROPIADOS.....	192
1. Concepto.....	192
2. Supuestos.....	193
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.....	197
2.1. Noción	197
2.2. Categorías: demanio natural, instrumental y especial	197
2.3. Afectación de los bienes	199
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	203
3.3. Inventario de bienes e inscripción registral.....	204
4. Mecanismos de protección de los bienes de dominio público y patrimoniales	204
4.1. Inalienabilidad.....	204
4.2. Inembargabilidad	205

	Pag.
4.3. Imprescriptibilidad.....	205
4.4. Investigación.....	205
4.5. Deslinde.....	206
4.6. Recuperación de oficio.....	206
4.7. Exigencia de responsabilidad	207
4.8. Desahucio administrativo	208
BIBLIOGRAFÍA.....	208
RESUMEN DEL TEMA 13	209

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 de trabajo	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.....	221
3.3. Conversión de la relación laboral temporal en fija.....	222
3.4. Retribuciones del 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

	Pag.
2.2. Relación de puestos de trabajo	225
2.3. Registros de personal	225
2.4. Oferta de empleo público	226
V. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO	226
1. Contenido del derecho fundamental	226
2. Requisitos de acceso	227
2.1. Nacionalidad	227
2.2. Edad	228
2.3. Capacidad funcional, titulación y conocimientos lingüísticos ...	229
2.4. No encontrarse inhabilitado	229
3. Sistemas selectivos	229
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	234
1.3. Derecho de sufragio pasivo	235
1.4. Derecho de petición colectiva	235
1.5. Libertad de elección de residencia	235
1.6. Derechos sindicales	236
1.7. Derecho de huelga	236
1.8. Derecho a la negociación colectiva	236
2. Derecho al cargo	237
3. Derecho a la carrera	238
3.1. Grado personal	238
3.2. Grupos, Cuerpos y Escalas	239
4. Promoción de funcionarios	239
4.1. Carrera profesional: horizontal y vertical	240
4.2. Promoción interna	240
5. Provisión de puestos de trabajo: concurso y libre designación	241
6. Remoción y traslados	242
7. Derechos económicos	243
7.1. Principios generales	243
7.2. Retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios de carrera	243
7.3. Retribuciones de otros empleados públicos	244
8. Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones	245
9. Vacaciones de los funcionarios públicos	245
VII. DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	245
VIII. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS	246
1. Servicio activo y servicios especiales	246
2. Servicio en otras Administraciones Públicas	248
3. Situación de excedencia	248
3.1. Noción	248
3.2. Excedencia voluntaria por interés particular	248

	Pag.
3.3. Excedencia voluntaria por agrupación familiar	249
3.4. Excedencia para el cuidado de cada hijo y para el cuidado de un familiar	249
3.5. Excedencia por ser víctima de violencia de género y a consecuencia de actos terroristas	249
4. Suspensión de funciones	250
5. Pérdida de la relación de servicio	250
6. Rehabilitación de la condición de funcionario	251
IX. INCOMPATIBILIDADES	251
1. Significado	251
2. Ámbito subjetivo	251
3. Posible actividad en el sector público	252
5. Prohibición de actividades privadas	253
6. Régimen de autorización	254
7. Actividades excluidas de la Ley de incompatibilidades	254
X. RÉGIMEN SANCIONADOR ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	254
BIBLIOGRAFÍA	255
RESUMEN DEL TEMA 14	256

TEMA 15. SERVICIO PÚBLICO

I. EVOLUCIÓN DEL 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	263
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	266
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	272
V. GARANTÍAS DEL SERVICIO PÚBLICO	273

	Pag.
1. Acceso	273
2. Continuidad	274
3. Calidad	275
VI. DINÁMICA DEL SERVICIO PÚBLICO	275
1. Creación	275
2. Gestión	276
2.1. Gestión directa	276
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 <i>de minimis</i>	286
4. Obligación de comunicación de los proyectos de ayudas de Estado ...	287
5. Sujetos beneficiarios	288
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	294
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	297

TEMA 17. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTROL

I. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTROL	299
II. MEDIOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL	302
1. La autorización	302
1.1. Noción	302
1.2. Características	303
1.3. Requisitos de la Directiva de la UE 2006/123 para la exigencia de autorización	305
1.4. Tipología de autorizaciones	306
2. La concesión	308
2.1. Concepto	308
2.2. Características generales y tipos	309
2.3. Comparación con la autorización	310
3. Comunicación y declaración responsable	311
3.1. Nociones	311
3.2. Características comunes y particulares	311
4. Las órdenes	313
5. La inspección	314
5.1. Noción	314
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	325
II. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN	326
1. Aspectos competenciales	326
2. Órgano administrativo	326
3. Tipos de órganos: órganos unipersonales	327
4. Tipos de órganos: órganos colegiados	327
4.1. Composición	327
4.2. Convocatorias de sesiones: orden del día y <i>quorum</i>	328
4.3. Adopción de acuerdos	329
III. ARTICULACIÓN DE COMPETENCIAS	329
1. Noción de competencia y tipos	329
2. Reglas generales sobre las competencias en la LRJSP	331
3. Mecanismos de traslado de competencias o de su ejercicio	332

	Pag.
3.1. Delegación.....	332
3.2. Avocación.....	333
3.3. Encomienda de gestión	334
3.4. Delegación de firma.....	336
3.5. Suplencia.....	336
3.6. Sustitución	337
3.7. Descentralización	337
3.8. Desconcentración	337
4. Conflictos entre órganos administrativos	338
5. Conflictos entre Administraciones	338
IV. PRINCIPIOS.....	339
1. Jerarquía	340
2. Dirección y coordinación.....	341
3. Colaboración interadministrativa	341
4. Cooperación interadministrativa	342
4.1. Concepto	342
4.2. Órganos de cooperación.....	343
4.3. Convenios	343
5. Coordinación	344
6. Eficacia	345
7. Eficiencia	347
8. Buena fe.....	348
9. Transparencia.....	349
9.1. Significado	349
9.2. La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	350
10. Buena administración y buen gobierno.....	355
10.1. Buena administración	355
10.2. Buen gobierno.....	356
11. Participación	357
11.1. Sentido	357
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	359
BIBLIOGRAFÍA.....	361
RESUMEN DEL TEMA 18	362

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 han continuado aflorando las incompatibilidades, parece que ya finiseculares, del ordenamiento interno con el de la Unión Europea. Una de ellas sigue afectando a la situación de los funcionarios interinos ante la inadaptación, parece que crónica, de la normativa estatal a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La última sentencia, dictada por la Gran Sala el 14 de abril de 2026 en el asunto C-418/24, confirma sucesivas sentencias. Sin embargo, añade un aspecto de interés, a saber, que la obligación de recuperar, «de los directivos responsables», los importes abonados a los trabajadores en concepto de reparación del perjuicio sufrido, debido a la infracción de las normas relativas a la selección o a la contratación, cuando esta infracción es intencional o resultado de una falta grave, puede ser una medida, junto con otras, adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

3. Por otra parte, en el momento de escribir esto, 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. El proyecto de ley presentado en el Congreso lleva ya más de veinticuatro ampliaciones del plazo para la presentación de enmiendas, a pesar de que la STC 32/2026, de 14 de abril, ha señalado que esa facultad no puede convertirse en pretexto o subterfugio que conduzca a la ineffectividad del derecho de los diputados a pronunciarse sobre un proyecto legislativo, al paralizar indefinidamente la tramitación de este mediante la ampliación sucesiva y sin justificación del plazo de presentación de enmiendas.

Bilbao, 21 de julio de 2026.

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 o a imponer decisiones desfavorables para las personas. 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 a modo de ejemplo:

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 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 jurisprudencia no ha adop-

⁵ STC 276/2000.

⁶ REBOLLO PUIG, 2001: 156–157.

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

tado 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 una infracción del principio *non 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 (v.g., 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 121/2011. 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 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 nombramiento²⁴.

q) 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 ajeno²⁵.

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

s) Los recargos por el ingreso tardío de las cuotas de la Seguridad Social²⁷.

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, tal potestad 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 o, al menos, de iniciar los correspondientes procedimientos.

8. 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. 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 las competencias son indeclinables²⁸. Por tanto, sostener que la potestad

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

²³ Art. 30.1 TREBEP.

²⁴ STS de 3 de junio de 2019, rec. 245/2019.

²⁵ STS de 29 de septiembre de 2016, rec. 3297/2015.

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

²⁷ STS de 27 de enero de 2026, rec. 8196/2023.

²⁸ LASAGABASTER HERRARTE, 1994: 298; LOZANO CUTANDA, 2003.