



TEMA 9

LAS FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

AUTORIZACIONES Y SANCIONES

EL SERVICIO PÚBLICO: FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

LEGISLACIÓN

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.
- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Manuales de Derecho Administrativo.



Contenido

1. LAS FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	3
1.1. ACTIVIDAD DE POLICÍA O LIMITACIÓN	3
1.2. ACTIVIDAD SANCIONADORA.....	5
1.2.1. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	5
1.2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	8
1.2.3. REAL DECRETO 1398/1993, DE 4 DE AGOSTO. REGLAMENTO DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	9
1.3. ACTIVIDAD DE FOMENTO.....	21
1.4. ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN O DE SERVICIO PÚBLICO	21
1.4.1. LA GESTIÓN DIRECTA.....	22
1.4.2. LA GESTIÓN INDIRECTA	24
2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	25
2.1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	25
2.2. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	27
2.3. REAL DECRETO 429/1993, DE 26 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	28



1. LAS FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Las Administraciones Públicas llevan a cabo sus funciones y desarrollan sus actividades a través de muchas y variadas formas. Desde el punto de vista administrativo, las formas de actuación de las Administraciones Públicas son:

- Actividad de policía o limitación, que condiciona o limita la libertad, los derechos o la actividad de los ciudadanos.
- Actividad sancionadora. Se define como el conjunto de medidas coercitivas que utiliza la Administración para que los particulares ajusten su actividad a un fin de utilidad pública.
- Actividad de fomento. Supone el ofrecimiento de estímulos o apoyos a los ciudadanos y empresas para conseguir determinados fines de interés general.
- Actividad de prestación o de servicio público. Mediante esta actividad, las Administraciones Públicas prestan determinados servicios a los ciudadanos.
- Actividad arbitral, mediante la cual determinados órganos administrativos intervienen, entre particulares, arbitrando fórmulas de solución de conflictos.

1.1. ACTIVIDAD DE POLICÍA O LIMITACIÓN

Mediante la actividad de limitación, las Administraciones Públicas intervienen en las actividades de los ciudadanos condicionando o limitando el ejercicio de derechos subjetivos o intereses legítimos, por razones de interés general.

La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas utilizan los Reglamentos como técnicas de limitación. La Administración Local utiliza los bandos, las ordenanzas, las licencias, etc.

LAS AUTORIZACION Y LICENCIAS

Las autorizaciones, también llamadas permisos, licencias o carnet, son actos administrativos por los cuales se permite una actividad privada, inicialmente prohibida, previa valoración de ésta en función de un interés público. Se limitan a los supuestos en que no hay limitación en el número de beneficiarios del derecho o actividad ejercitada, ni discrecionalidad en el otorgamiento.

Es un acto reglado que determina si se cumplen las exigencias legales previstas en el ordenamiento jurídico.

Diferencia entre autorización y concesión.

La diferencia de la autorización con la concesión radica en que no existe un derecho preexistente del particular, sino que éste nace justamente del acto concesional.



En la concesión se permite la discrecionalidad en el otorgamiento o límite en el número de beneficiarios del ejercicio del derecho o actividad en función de condiciones legalmente definidas.

Las autorizaciones de efecto continuado

La autorización permite el ejercicio de un derecho o una libertad, sin que la autorización sirva de título específico de intervención entre la Administración y el autorizado, sujetando posteriormente a su otorgamiento al permisionario a una serie de controles más o menos intensos, análogos a aquellos que en la relación concesional permiten al concedente vigilar y dirigir la actividad del concesionario.

Otorgamiento, condicionamiento, transmisión y extinción de las autorizaciones

Las autorizaciones administrativas se otorgan a solicitud de los interesados.

Las autorizaciones son actos reglados, no siendo posible que se puedan modular discrecionalmente a través de condiciones. Incidiendo de esta forma sobre los efectos del ejercicio del derecho o actividad autorizada.

La transmisibilidad de las autorizaciones viene dada en función del grado de personalización de la actividad autorizada. En autorizaciones personales no es posible su transmisión (licencia de armas, de conducción, etc.), en otros casos, como la mayoría de las licencias municipales, la licencia se otorga en razón de una actividad sobre determinados objetos, de forma que cuando éstos se transmiten, se transfiere con ellos la autorización.

En cuanto a su extinción, las autorizaciones quedan sin efectos por las situaciones siguientes:

- Ejecución de la actividad autorizada.
- Por el transcurso del plazo por el que fueron otorgadas.
- Por su renovación o anulación.
- Por incumplimiento de las condiciones a que estuvieran subordinadas.

Licencias

Las licencias se definen como los actos administrativos en virtud del cual la Administración consiente el ejercicio por el peticionario de un derecho propio preexistente, pero que no puede ejercitarse sin el permiso de la autoridad competente, una vez contrastadas por la Administración las circunstancias que justifican ese ejercicio.

Se distinguen las siguientes clases de licencias:

- a) Simples y operativas. Las licencias simples únicamente controlan la actividad autorizada (licencias de armas, permisos de circulación). Las licencias operativas van más allá del simple control, encauzando y orientando positivamente la actividad de su



titular en la dirección previamente definida por planes o programas sectoriales (licencias de establecimientos).

- b) Por operación y de funcionamiento. Esta distinción se basa en el hecho de que se refieran a una operación determinada (la edificación de un edificio) o al ejercicio de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo (la instalación de una industria).
- c) Regladas o discrecionales. En las primeras, la Administración se limita a comprobar si se dan las circunstancias que posibilitan la expedición legal de la licencia, mientras que en las segundas se le reconoce unos poderes de decisión más amplios, permitiendo su condicionamiento.
- d) Personales, reales y mixtas. Esta distinción se basa en el centro de interés en que se sitúa la norma aplicable. En las personales, la atención se emplaza a las cualidades personales (permiso de conducir). En las reales, lo decisivo son las condiciones del objeto (una licencia de obras). En las mixtas, el centro de atención es doble, por lo que vienen a sumarse las limitaciones propias de los dos tipos anteriores.

1.2. ACTIVIDAD SANCIONADORA

La Potestad Sancionadora constituye una importante manifestación del poder jurídico de las Administraciones Públicas para el cumplimiento de los fines establecidos en el Ordenamiento Jurídico. Se trata de una potestad de signo auténticamente represivo, que surge a partir de una vulneración de las normas aplicables.

Se puede definir el término sanción como un acto administrativo de gravamen que disminuye, debilita o elimina parte de la esfera jurídica de los ciudadanos, al privársele de un derecho o imponerse un deber u obligación, como consecuencia de acciones de estos últimos, articulándose a través de un acto administrativo de acuerdo con un procedimiento, que debe incluir necesariamente una fase de audiencia al interesado.

El régimen jurídico de la potestad sancionadora se establece con carácter general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su Título IX, que posteriormente ha sido desarrollado exhaustivamente a través del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, que establece un procedimiento general para todos los expedientes, que seguirá los pasos de iniciación, instrucción y resolución, y establece además un procedimiento simplificado.

1.2.1. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

➤ Principio de legalidad.

La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio.



El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

Las disposiciones del Título IX antes mencionado no son de aplicación al ejercicio por las administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.

➤ **Irretroactividad.**

Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

➤ **Principio de tipicidad.**

Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

➤ **Responsabilidad.**

Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.

Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.



Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderá de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.

➤ **Principio de proporcionalidad.**

Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración.
- b) La naturaleza de los perjuicios causados.
- c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Prescripción.

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.



Concurrencia de sanciones.

No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

1.2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Garantía del procedimiento.

El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido.

Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.

En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.

Derechos del presunto responsable.

Los procedimientos sancionadores garantizarán al presunto responsable los siguientes derechos:

- A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes.

Medidas de carácter provisional.

Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

Presunción de inocencia.

Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.



Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades. Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

Resolución.

La resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.

La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. En la resolución se adoptarán, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva.

1.3. ACTIVIDAD DE FOMENTO

La actividad de fomento es la que desarrolla la Administración para estimular al particular para que actúe de una determinada manera que considera conveniente para el interés público, sin hacer uso de la coacción ni crear servicios públicos.

En esta forma de actuación no existe sustitución de la actividad privada, sino un estímulo por persuasión o el convencimiento a particulares de realizar una acción que se considera idónea para alcanzar los intereses generales.

Medios de fomento.

Los medios de fomento pueden ser:

- a) Positivos: Cuando conceden ventajas a favor del titular que se pretende estimular (desgravación fiscal).
- b) Negativos: Cuando imponen cargas u obstáculos para dificultar las actividades opuestas a las que se quiere fomentar por la Administración (canon por vertido de residuos).

Según el tipo de ventaja que conceden, se han distinguido los siguientes medios:



- a) Honoríficos: Comprenden las distinciones o recompensas otorgadas como público reconocimiento a un acto o una conducta ejemplar (condecoraciones, diplomas, etc.)
- b) Económicos: Que son aquellos que comportan una ventaja de índole patrimonial a favor del sujeto que se fomenta (subvenciones, exenciones fiscales, etc.)
- c) Jurídicos: Cuando la Administración concede privilegios al particular a fomentar, dispensándole, por ejemplo, frente a normas de carácter prohibitivo.

1.4. ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN O DE SERVICIO PÚBLICO

Esta forma de actividad ha sido definida como una modalidad de la acción administrativa que consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate de una manera directa por órganos o Entes creados por la propia Administración y con exclusión o en concurrencia con los particulares.

Existen dos formas de gestión de los servicios públicos:

1. **Gestión Directa.** Regulada en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Se clasifica en:
 - a) Gestión directa a través de la propia Administración.
 - b) Los Organismos Autónomos Administrativos.
 - c) Entidades Públicas Empresariales.
 - d) Las Agencias
 - e) Sociedades Mercantiles.
2. **Gestión Indirecta.** Regulada en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Se clasifica en:
 - a) La Concesión Administrativa.
 - b) La Gestión Interesada.
 - c) El Concierto.
 - d) La Sociedad de Economía Mixta.

1.4.1. LA GESTIÓN DIRECTA

Gestión directa a través de la propia Administración.

La LOFAGE recoge el esquema de la organización de la Administración General del Estado:

- A. Órganos Centrales.
 - a) Órganos Superiores.
 - i) Los Ministros.
 - ii) Los Secretarios de Estado.



- b) Órganos Directivos.
 - i) Los Subsecretarios y Secretarios Generales.
 - ii) Los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales.
 - iii) Los Subdirectores Generales.
- B. Órganos Territoriales.
 - a) Los Delegados de Gobierno en la Comunidad Autónoma.
 - b) Los Subdelegados de Gobierno en las Provincias.
 - c) Los Directores Insulares en las Islas.
- C. Organización del Estado en el Exterior.
 - a) Misiones Diplomáticas Permanentes o Especiales.
 - b) Representación o misiones permanentes.
 - c) Delegaciones.
 - d) Oficinas Consulares.
 - e) Instituciones u Organismos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.

Organismos Autónomos Administrativos.

Los Organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.

Para el desarrollo de sus funciones, los Organismos autónomos dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como las restantes dotaciones que puedan recibir a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Entidades Públicas Empresariales.

Las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.

Las Agencias.

La Ley 28/2006, de 18 de julio, ha creado un nuevo modelo de gestión de servicios públicos, como modo de gestión directa, que son las Agencias Estatales, con la finalidad de contribuir a una mejora de la prestación de los Servicios Públicos.

Los rasgos básicos de este nuevo modelo de gestión son:



- Gestión por objetivos, plasmados en un contrato de gestión que es el mecanismo donde se fijan los compromisos que adquiere la Agencia para prestar un servicio público.
- Mayor nivel de autonomía.
- Financiación. Mayor capacidad de generar ingresos: los recibidos por la prestación de sus servicios y la posibilidad de obtener ingresos por patrocinio.
- Participación de otras Administraciones. Modelo abierto que posibilita la entrada a las Comunidades Autónomas en las Agencias, en los términos y condiciones que se establezcan en sus Estatutos.
- Sustitución de Organismos existentes. Progresivamente, la fórmula organizativa de los organismos existentes en la actualidad, se van a reconducir hacia este nuevo modelo de gestión.
- Órganos de Gobierno. Existirá un Consejo Rector, un Presidente y un Director para resaltar la importancia que se quiere dar a los mecanismos de control que han de implementarse en las Agencias Estatales.
- Mecanismos de creación de las Agencias Estatales. La creación de las Agencias requiere autorización por Ley que determine su objeto.

Las Sociedades Mercantiles.

Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

1.4.2. LA GESTIÓN INDIRECTA

La Concesión Administrativa.

Por medio de la Concesión de Servicios Públicos, la administración encomienda a una persona física o jurídica la gestión de un servicio, asumiendo ésta el riesgo y ventura de la actividad concedida. Puede comprender la construcción de una obra o instalación y la subsiguiente gestión del servicio a prestar o la pura gestión del servicio, cuando éste no exija obras o instalaciones

La Gestión Interesada.

En virtud de la gestión interesada, la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.

El Concierto.

El concierto permite convenir con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice actividades análogas a las prestaciones



características de este servicio; es decir, para el desempeño o mayor eficacia de un servicio público, la Administración conviene contratar la actividad privada de particulares que tengan análogo contenido al del respectivo servicio. Así, por ejemplo, los centros de enseñanza concertada de primaria y ESO.

La Sociedad de Economía Mixta.

La Administración pública participa, directamente o por medio de una Entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

Mostradas las 13 primeras páginas de un total de 36 que componen el Tema completo y que se ofrece en exclusiva a los alumnos de www.opositas.com