TEMA 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LOS VALORES SUPERIORES. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

1. INTRODUCCIÓN

La **Constitución Española de 1978** constituye la norma suprema del ordenamiento jurídico español y establece los principios fundamentales de la organización política, jurídica y territorial del Estado, así como el reconocimiento y garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Fue aprobada por las Cortes Generales el **31 de octubre de 1978**, ratificada por el pueblo español mediante referéndum el **6 de diciembre de 1978**, sancionada y promulgada por el Rey el **27 de diciembre de 1978** y publicada en el Boletín Oficial del Estado el **29 de diciembre de 1978**, fecha en la que entró en vigor.

La Constitución define España como un **Estado social y democrático de Derecho**, establece como valores superiores del ordenamiento la **libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político**, determina que la soberanía nacional reside en el pueblo español y configura la **Monarquía parlamentaria** como forma política del Estado.

El Título I está dedicado a los **derechos y deberes fundamentales**, y contiene tanto los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos como sus diferentes mecanismos de garantía.

La Constitución no se limita, por tanto, a organizar los poderes públicos, sino que establece un sistema de protección de la dignidad de la persona y de los derechos fundamentales que vincula a todos los poderes públicos.

---

2. EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE 1978

La Constitución de 1978 es fruto del proceso de transición política desarrollado tras el final del régimen franquista.

Las elecciones generales de junio de 1977 dieron lugar a unas Cortes que asumieron la elaboración de un nuevo marco constitucional.

La Constitución fue elaborada por las Cortes Generales y sometida posteriormente a referéndum. El proceso puede resumirse:

Elecciones de 1977

↓

Elaboración del proyecto constitucional

↓

Aprobación por las Cortes

↓

Referéndum constitucional

↓

Sanción y promulgación

↓

Publicación

↓

Entrada en vigor

El texto fue ratificado mediante referéndum el 6 de diciembre de 1978.

---

3. ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución se estructura en:

- Preámbulo.
- Título preliminar.
- Diez títulos.
- Disposiciones adicionales.
- Disposiciones transitorias.
- Disposición derogatoria.
- Disposición final.

El contenido constitucional se organiza de forma sistemática.

Título preliminar

Artículos 1 a 9. Establece:

- principios fundamentales;
- valores superiores;
- soberanía;
- forma política;
- unidad y autonomía territorial;
- lengua;

- bandera;
- capital;
- partidos políticos;
- sindicatos y asociaciones empresariales;
- Fuerzas Armadas;
- principios de legalidad y actuación de los poderes públicos.

Título I. Artículos 10 a 55. Está dedicado a:

Derechos y deberes fundamentales.

Título II

La Corona.

Título III

Las Cortes Generales.

Título IV

El Gobierno y la Administración.

Título V

Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.

Título VI

Poder Judicial.

Título VII

Economía y Hacienda.

Título VIII

Organización territorial del Estado.

Título IX

Tribunal Constitucional.

Título X

Reforma constitucional.

---

4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 1978 presenta una serie de características que permiten definir su naturaleza jurídica y política.

4.1. Es una Constitución escrita

Se encuentra recogida en un texto jurídico formal.

Frente a modelos constitucionales parcialmente basados en normas consuetudinarias, la Constitución española presenta una formulación escrita y sistemática.

---

5. ES UNA CONSTITUCIÓN CODIFICADA

Las normas constitucionales fundamentales se encuentran integradas en un único texto constitucional. La existencia de una estructura ordenada permite identificar:

- principios;
- derechos;
- órganos;
- competencias;
- procedimientos;
- garantías.

---

6. ES UNA CONSTITUCIÓN RÍGIDA

La Constitución no puede modificarse mediante el mismo procedimiento utilizado para aprobar o modificar una ley ordinaria. Su reforma está sometida a procedimientos específicos establecidos en el **Título X**, que distinguen entre:

- procedimiento ordinario de reforma;
- procedimiento agravado de reforma.

La rigidez constitucional garantiza una especial estabilidad de la norma suprema.

---

7. ES UNA CONSTITUCIÓN NORMATIVA

La Constitución tiene naturaleza jurídica. No constituye únicamente una declaración política, sino que forma parte del ordenamiento jurídico y vincula a los poderes públicos. El artículo 9.1 establece expresamente que:

Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Este principio constituye una de las manifestaciones esenciales del Estado de Derecho.

---

8. ES UNA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA

La legitimidad constitucional se fundamenta en la soberanía nacional. El artículo 1.2 establece:

La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

La Constitución establece, por tanto, un sistema de legitimidad democrática del poder.

---

9. ES UNA CONSTITUCIÓN SOCIAL

España se define como un **Estado social**.

Esto significa que los poderes públicos no se limitan a garantizar libertades individuales, sino que deben promover condiciones que permitan una participación efectiva de las personas en la vida política, económica, social y cultural. El artículo 9.2 establece que corresponde a los poderes públicos:

- promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas;
- remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud;
- facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

---

10. ES UNA CONSTITUCIÓN DE CONSENSO

La Constitución fue elaborada mediante acuerdos entre diferentes fuerzas políticas.

El consenso constitucional permitió integrar diferentes sensibilidades políticas y territoriales.

Esta característica explica, en parte, la amplitud de materias reguladas constitucionalmente y la existencia de fórmulas abiertas susceptibles de desarrollo legislativo.

---

11. ES UNA CONSTITUCIÓN EXTENSA

La Constitución española regula un número elevado de materias.

No se limita a establecer la estructura básica de los poderes públicos. También regula:

- derechos;
- deberes;

- principios económicos y sociales;
- organización territorial;
- relaciones entre instituciones;
- reforma constitucional.

Por ello presenta una extensión considerable en comparación con constituciones más breves.

---

12. ES UNA CONSTITUCIÓN ABIERTA

La Constitución establece principios y estructuras que requieren desarrollo mediante leyes.

Numerosas materias constitucionales remiten expresamente a la ley.

Esto permite adaptar el ordenamiento jurídico a la evolución social sin necesidad de modificar continuamente el texto constitucional.

---

13. ES UNA CONSTITUCIÓN DERIVADA

La Constitución española recoge influencias de diferentes tradiciones constitucionales europeas. Entre sus fuentes de inspiración se encuentran principios relacionados con:

- Estado social;
- Estado democrático;
- Estado de Derecho;
- parlamentarismo;
- protección de derechos fundamentales;
- descentralización territorial.

---

14. ES UNA CONSTITUCIÓN GARANTISTA

Una característica esencial consiste en el establecimiento de mecanismos destinados a proteger los derechos constitucionales. Entre ellos destacan:

- reserva de ley;
- control de constitucionalidad;
- recurso de amparo;
- tutela judicial;

- Defensor del Pueblo;
- procedimientos especiales de protección.

La protección de los derechos constituye una de las partes fundamentales del sistema constitucional.

---

15. EL TÍTULO PRELIMINAR

El Título Preliminar comprende los artículos 1 a 9.

En él se contienen los principios estructurales del Estado. Los principales son:

1. Estado social y democrático de Derecho.
2. Valores superiores.
3. Soberanía nacional.
4. Monarquía parlamentaria.
5. Unidad de España.
6. Autonomía territorial.
7. Solidaridad.
8. Lengua.
9. Bandera.
10. Capitalidad.
11. Partidos políticos.
12. Sindicatos y asociaciones empresariales.
13. Fuerzas Armadas.
14. Principio de legalidad.
15. Seguridad jurídica.

---

16. ESPAÑA COMO ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El artículo 1.1 constituye uno de los preceptos esenciales de la Constitución:

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho.

Cada uno de estos conceptos tiene un significado propio.

---

17. ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho implica la subordinación de ciudadanos y poderes públicos al ordenamiento jurídico. Sus principales manifestaciones constitucionales son:

- principio de legalidad;
- jerarquía normativa;
- publicidad de las normas;
- irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales;
- seguridad jurídica;
- responsabilidad de los poderes públicos;
- interdicción de la arbitrariedad.

Todo ello aparece recogido fundamentalmente en el artículo 9.3.

---

18. ESTADO DEMOCRÁTICO

El Estado democrático implica que el poder político tiene su fundamento en la soberanía popular. Se manifiesta mediante:

- sufragio;
- representación política;
- pluralismo;
- participación ciudadana;
- partidos políticos;
- elecciones periódicas.

El artículo 1.2 establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español.

---

19. ESTADO SOCIAL

El Estado social implica que los poderes públicos deben actuar para favorecer condiciones de libertad e igualdad efectivas.

El artículo 9.2 constituye la principal formulación de este principio.

Se complementa con los **principios rectores de la política social y económica** del Capítulo III del Título I. Entre ellos:

- protección de la familia;
- protección social;
- salud;
- cultura;
- medio ambiente;
- vivienda;
- protección de consumidores;
- protección de personas con discapacidad.

---

20. VALORES SUPERIORES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El artículo 1.1 establece cuatro valores superiores:

1. **Libertad.**
2. **Justicia.**
3. **Igualdad.**
4. **Pluralismo político.**

Estos valores orientan todo el ordenamiento jurídico.

No son simples declaraciones programáticas, sino principios fundamentales que sirven para interpretar el sistema constitucional.

---

21. LA LIBERTAD

La libertad constituye uno de los valores superiores. Tiene múltiples manifestaciones:

- libertad ideológica;
- libertad religiosa;
- libertad de expresión;
- libertad de reunión;
- libertad de asociación;

- libertad de circulación;
- libertad de participación política.

La Constitución articula mecanismos para proteger estas libertades.

---

22. LA JUSTICIA

La justicia constituye otro de los valores superiores. Se relaciona con:

- igualdad ante la ley;
- tutela judicial;
- independencia judicial;
- sometimiento de los poderes públicos al Derecho;
- garantías procesales.

El sistema constitucional busca asegurar una aplicación objetiva del ordenamiento jurídico.

---

23. LA IGUALDAD

La igualdad presenta una doble dimensión.

- **Igualdad formal**

El artículo 14 establece la igualdad ante la ley y prohíbe determinadas discriminaciones.

- **Igualdad material**

El artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a promover las condiciones que hagan reales y efectivas la libertad y la igualdad. Por tanto:

Artículo 14 → igualdad ante la ley.

Artículo 9.2 → igualdad real y efectiva.

---

24. EL PLURALISMO POLÍTICO

El pluralismo político reconoce la existencia legítima de diferentes opciones políticas.

Los partidos políticos constituyen un instrumento fundamental para su manifestación. El artículo 6 establece que:

- expresan el pluralismo político;

- concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular;
- son instrumento fundamental para la participación política.

Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos.

---

25. SOBERANÍA NACIONAL

El artículo 1.2 establece:

La soberanía nacional reside en el pueblo español.

De ella emanan los poderes del Estado.

La soberanía constituye el fundamento democrático del sistema constitucional.

---

26. MONARQUÍA PARLAMENTARIA

El artículo 1.3 establece que:

La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria. Esto significa que:

- la Corona constituye la Jefatura del Estado;
- el Gobierno dirige la política interior y exterior;
- el Gobierno responde políticamente ante las Cortes;
- las Cortes representan al pueblo español.

La función de la Corona se regula en el Título II.

---

27. UNIDAD, AUTONOMÍA Y SOLIDARIDAD

El artículo 2 contiene tres principios territoriales fundamentales:

- **Unidad**

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española.

- **Autonomía**

Reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

- **Solidaridad**

Establece la solidaridad entre todas ellas.

Estos principios constituyen la base constitucional del Estado autonómico.

---

28. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El artículo 9.3 garantiza el principio de legalidad.

Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

La Administración debe actuar dentro del marco establecido por la ley y el Derecho.

---

29. JERARQUÍA NORMATIVA

Las normas se encuentran organizadas jerárquicamente.

Una norma inferior no puede contradecir una norma superior.

La Constitución ocupa la posición suprema dentro del ordenamiento jurídico. Por debajo se sitúan, entre otras:

- leyes;
- reglamentos;
- disposiciones administrativas.

---

30. PUBLICIDAD DE LAS NORMAS

Las normas deben ser publicadas oficialmente para garantizar su conocimiento y eficacia. La publicación oficial permite:

- conocimiento de las normas;
- seguridad jurídica;
- control de la actuación administrativa.

El **Boletín Oficial del Estado** constituye el principal diario oficial de publicación de las normas estatales.

---

31. IRRETROACTIVIDAD

El artículo 9.3 garantiza la irretroactividad de:

- disposiciones sancionadoras no favorables;
- disposiciones restrictivas de derechos individuales.

Este principio protege la seguridad jurídica.

---

32. SEGURIDAD JURÍDICA

La seguridad jurídica exige que los ciudadanos puedan conocer razonablemente:

- las normas aplicables;
- las consecuencias jurídicas de sus actuaciones;
- los procedimientos existentes;
- las decisiones de los poderes públicos.

Constituye un elemento esencial del Estado de Derecho.

---

33. RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS

La Constitución establece la responsabilidad de los poderes públicos.

La actuación administrativa no queda fuera del control jurídico.

La responsabilidad puede generar consecuencias cuando la Administración produce daños o actúa contrariamente al ordenamiento.

---

34. INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

Los poderes públicos no pueden actuar arbitrariamente.

Las decisiones deben estar fundamentadas en el ordenamiento jurídico y responder a una finalidad legítima.

Este principio constituye una garantía frente al ejercicio injustificado del poder.

---

35. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

Los derechos y deberes fundamentales se encuentran principalmente en el **Título I**, artículos 10 a 55.

El artículo 10 constituye su fundamento general. Establece que:

- la dignidad de la persona;
- los derechos inviolables inherentes;
- el libre desarrollo de la personalidad;

- el respeto a la ley;
- el respeto a los derechos de los demás

son fundamento del orden político y de la paz social.

---

36. DIGNIDAD DE LA PERSONA

La dignidad constituye el fundamento constitucional de los derechos.

No debe entenderse como un derecho aislado equivalente a los demás, sino como un principio fundamental sobre el que se construye el sistema de derechos.

El artículo 10.2 establece además que las normas relativas a los derechos fundamentales deben interpretarse conforme a:

- Declaración Universal de Derechos Humanos;
- tratados;
- acuerdos internacionales ratificados por España sobre estas materias.

---

37. ESTRUCTURA DEL TÍTULO I

El Título I se divide en:

- **Capítulo primero**

De los españoles y los extranjeros.

- **Capítulo segundo**

Derechos y libertades.

- **Capítulo tercero**

Principios rectores de la política social y económica.

- **Capítulo cuarto**

Garantías de las libertades y derechos fundamentales.

- **Capítulo quinto**

Suspensión de los derechos y libertades.

---

38. DERECHOS DE LOS ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS

Los artículos 11 a 13 regulan:

- nacionalidad;
- mayoría de edad;
- derechos de los extranjeros.

El artículo 12 establece la mayoría de edad a los **18 años**.

El artículo 13 establece el régimen constitucional de los extranjeros, incluyendo la posibilidad de participación en elecciones municipales en los términos establecidos por tratados o ley y atendiendo al principio de reciprocidad.

---

39. IGUALDAD ANTE LA LEY

El artículo 14 establece:

Los españoles son iguales ante la ley.

No puede prevalecer discriminación por razón de:

- nacimiento;
- raza;
- sexo;
- religión;
- opinión;
- cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Este artículo constituye uno de los pilares del sistema de derechos.

---

40. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

La **Sección 1.ª del Capítulo II**, artículos 15 a 29, contiene los principales derechos fundamentales y libertades públicas. Entre ellos:

- derecho a la vida;
- integridad física y moral;
- libertad ideológica y religiosa;
- libertad y seguridad;
- honor, intimidad y propia imagen;

- inviolabilidad del domicilio;
- secreto de las comunicaciones;
- libertad de residencia y circulación;
- libertad de expresión;
- derecho de reunión;
- derecho de asociación;
- participación política;
- tutela judicial efectiva;
- legalidad penal;
- libertad sindical;
- derecho de huelga;
- derecho de petición.

---

41. DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD

El artículo 15 reconoce:

- derecho a la vida;
- derecho a la integridad física;
- derecho a la integridad moral.

Prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes.

La Constitución establece asimismo la abolición de la pena de muerte, con la previsión histórica relativa a las leyes penales militares en tiempos de guerra, que debe interpretarse teniendo en cuenta la evolución normativa posterior.

---

42. LIBERTAD IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA

El artículo 16 garantiza:

- libertad ideológica;
- libertad religiosa;
- libertad de culto.

Establece además:

- nadie puede ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias;
- ninguna confesión tiene carácter estatal.

---

43. LIBERTAD Y SEGURIDAD

El artículo 17 reconoce el derecho a la libertad y a la seguridad.

La detención debe respetar las garantías constitucionales. Entre ellas:

- información inmediata de los derechos;
- información de las razones de la detención;
- asistencia de abogado;
- límite temporal de la detención preventiva;
- **habeas corpus**.

---

44. HONOR, INTIMIDAD Y PROPIA IMAGEN

El artículo 18 garantiza:

- derecho al honor;
- intimidad personal y familiar;
- propia imagen.

También establece:

- inviolabilidad del domicilio;
- secreto de las comunicaciones;
- protección frente al uso de la informática en los términos constitucionales.

---

45. LIBERTAD DE RESIDENCIA Y CIRCULACIÓN

El artículo 19 reconoce a los españoles:

- libertad de residencia;
- libertad de circulación por el territorio nacional;

- derecho a entrar y salir libremente de España en los términos legales.

---

46. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

El artículo 20 reconoce diversas libertades:

- expresar y difundir pensamientos, ideas y opiniones;
- producción y creación literaria, artística, científica y técnica;
- libertad de cátedra;
- comunicar o recibir libremente información veraz.

También establece límites constitucionales y prohíbe la censura previa.

---

47. DERECHO DE REUNIÓN

El artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas.

Para reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se establece el régimen de comunicación previsto constitucionalmente.

---

48. DERECHO DE ASOCIACIÓN

El artículo 22 reconoce el derecho de asociación.

Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

---

49. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El artículo 23 reconoce a los ciudadanos el derecho:

- a participar en los asuntos públicos, directamente o mediante representantes;
- a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Constituye uno de los principales fundamentos del sistema democrático.

---

50. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El artículo 24 reconoce el derecho a obtener tutela efectiva de jueces y tribunales. Comprende, entre otras garantías:

- acceso a la jurisdicción;
- derecho de defensa;
- asistencia letrada;
- derecho a un proceso con garantías;
- derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes;
- derecho a no declarar contra uno mismo;
- presunción de inocencia.

---

51. PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL

El artículo 25 establece que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente.

También establece principios relativos a las penas privativas de libertad y su orientación hacia la reeducación y reinserción social.

---

52. PROHIBICIÓN DE TRIBUNALES DE HONOR

El artículo 26 prohíbe los Tribunales de Honor en:

- Administración civil;
- organizaciones profesionales.

---

53. EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA

El artículo 27 reconoce el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Entre sus elementos destacan:

- derecho a la educación;
- enseñanza básica obligatoria y gratuita;
- participación en el control y gestión de centros sostenidos con fondos públicos en los términos legales;
- autonomía universitaria.

---

54. LIBERTAD SINDICAL Y HUELGA

El artículo 28 reconoce:

- **Libertad sindical**

Incluye el derecho a:

- fundar sindicatos;
- afiliarse;
- desarrollar actividad sindical.

- **Derecho de huelga**

Reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

La ley debe establecer las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

---

55. DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 29 reconoce el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

---

56. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

La **Sección 2.ª del Capítulo II**, artículos 30 a 38, contiene diversos derechos y deberes. Entre ellos:

- defensa de España;
- deberes tributarios;
- matrimonio;
- propiedad privada;
- herencia;
- fundación;
- trabajo;
- negociación colectiva;
- libertad de empresa.

---

57. DEBER DE DEFENSA

El artículo 30 establece el derecho y deber de defender España. La ley determinará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia y otras causas de exención.

---

58. PRINCIPIO DE CAPACIDAD ECONÓMICA

El artículo 31 establece el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo. El sistema se inspira en:

- igualdad;
- progresividad;
- capacidad económica.

Además, prohíbe el carácter confiscatorio.

---

59. DERECHO AL MATRIMONIO

El artículo 32 reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.

La regulación constitucional debe interpretarse conjuntamente con la legislación posterior y la jurisprudencia constitucional.

---

60. DERECHO A LA PROPIEDAD

El artículo 33 reconoce:

- derecho a la propiedad privada;
- derecho a la herencia.

Establece que la función social de estos derechos delimita su contenido. Nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, con la correspondiente indemnización y conforme a la ley.

---

61. DERECHO DE FUNDACIÓN

El artículo 34 reconoce el derecho de fundación para fines de interés general.

---

62. DERECHO AL TRABAJO

El artículo 35 reconoce:

- deber de trabajar;
- derecho al trabajo;
- libre elección de profesión u oficio;
- promoción mediante el trabajo;
- remuneración suficiente;
- no discriminación por razón de sexo.

---

63. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El artículo 37 reconoce:

- derecho a la negociación colectiva laboral;
- fuerza vinculante de los convenios colectivos;
- derecho de trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo.

---

64. LIBERTAD DE EMPRESA

El artículo 38 reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Los poderes públicos deben garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

---

65. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

Los artículos 39 a 52 constituyen el **Capítulo III del Título I**.

No tienen exactamente el mismo régimen de protección que los derechos fundamentales de la Sección 1.ª.

Entre ellos encontramos:

- protección de la familia;
- protección de los hijos;

- progreso social y económico;
- distribución de la renta;
- formación profesional;
- seguridad e higiene en el trabajo;
- Seguridad Social;
- protección de la salud;
- cultura;
- medio ambiente;
- patrimonio cultural;
- vivienda;
- participación de la juventud;
- personas con discapacidad;
- tercera edad;
- consumidores y usuarios;
- organizaciones profesionales.

---

66. PROTECCIÓN DE LA SALUD

El artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud. Corresponde a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública mediante:

- medidas preventivas;
- prestaciones;
- servicios necesarios.

También fomenta la educación sanitaria, la educación física y el deporte.

---

67. MEDIO AMBIENTE

El artículo 45 establece:

- derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado;
- deber de conservarlo;

- obligación de los poderes públicos de utilizar racionalmente los recursos naturales;
- posibilidad de establecer sanciones y obligación de reparar daños.

Este precepto tiene especial importancia para las políticas ambientales y territoriales.

---

68. VIVIENDA

El artículo 47 reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

---

69. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El artículo 49 fue reformado en 2024.

La nueva redacción refuerza la protección constitucional de las personas con discapacidad y utiliza una terminología adaptada al enfoque contemporáneo de derechos. Los poderes públicos deben impulsar políticas que garanticen:

- autonomía personal;
- inclusión social;
- accesibilidad universal;
- participación;
- igualdad de oportunidades;
- no discriminación.

Esta es la **última reforma constitucional aprobada hasta la fecha**, por lo que debe estudiarse con su redacción vigente y no con textos anteriores.

---

70. TERCERA EDAD

El artículo 50 establece que los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica durante la tercera edad. Asimismo promoverán el bienestar mediante:

- servicios sociales;
- salud;
- vivienda;

- cultura;
- ocio.

---

71. DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES

El artículo 51 establece que los poderes públicos garantizarán:

- defensa de consumidores y usuarios;
- protección de su seguridad;
- protección de su salud;
- protección de sus legítimos intereses económicos.

También promoverán:

- información;
- educación;
- organizaciones de consumidores.

---

72. GARANTÍAS DE LOS DERECHOS

El **Capítulo IV del Título I**, artículos 53 y 54, establece las garantías de las libertades y derechos. Aquí aparece una de las cuestiones más importantes del tema:

no todos los derechos constitucionales tienen exactamente el mismo nivel de protección.

---

73. ARTÍCULO 53.1

Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I:

- vinculan a todos los poderes públicos;
- solo pueden regularse por ley;
- la regulación debe respetar su contenido esencial.

Además, su tutela se desarrolla conforme al régimen constitucional de control de constitucionalidad.

---

74. ARTÍCULO 53.2

Los derechos reconocidos en:

- artículo 14;
- Sección 1.ª del Capítulo II;

disponen de una protección reforzada. Los ciudadanos pueden recabar su tutela ante los tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de:

preferencia

y

sumariedad.

Además, en los casos previstos constitucionalmente, puede acudirse al **recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional**.

La objeción de conciencia reconocida en el artículo 30 también aparece expresamente incluida en este ámbito de amparo.

---

75. ARTÍCULO 53.3

Los principios reconocidos en el Capítulo III:

- informan la legislación positiva;
- informan la práctica judicial;
- informan la actuación de los poderes públicos.

Sin embargo, solo pueden alegarse ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que los desarrollen. Esta diferencia es fundamental.

---

76. TRES NIVELES DE PROTECCIÓN

Para memorizarlo:

- **NIVEL 1**

Artículos 15-29 + artículo 14

Protección reforzada.

→ procedimiento preferente y sumario.

→ recurso de amparo.

- **NIVEL 2**

Resto del Capítulo II

Vinculación de los poderes públicos.

→ reserva de ley.

→ respeto al contenido esencial.

- **NIVEL 3**

Capítulo III

Principios rectores.

→ informan legislación, práctica judicial y actuación administrativa.

→ alegación conforme a las leyes que los desarrollen.

---

77. EL DEFENSOR DEL PUEBLO

El artículo 54 establece la figura del **Defensor del Pueblo**. Es el alto comisionado de las Cortes Generales designado para:

defender los derechos comprendidos en el Título I.

Para ello puede:

- supervisar la actividad de la Administración;
- formular recomendaciones;
- realizar investigaciones;
- presentar informes a las Cortes Generales.

La institución constituye una garantía adicional de los derechos.

---

78. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional constituye el órgano encargado de garantizar la supremacía constitucional en el ámbito de sus competencias. Entre sus funciones destacan:

- control de constitucionalidad de las leyes;
- recurso de inconstitucionalidad;
- cuestión de inconstitucionalidad;
- recurso de amparo;

- conflictos constitucionales de competencia;
- otras funciones atribuidas constitucionalmente.

Su regulación se encuentra en el **Título IX de la Constitución**.

---

79. RECURSO DE AMPARO

El recurso de amparo constitucional constituye uno de los instrumentos fundamentales de protección de determinados derechos. Protege los derechos reconocidos:

- en el artículo 14;
- en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I;
- y la objeción de conciencia del artículo 30.

El amparo se presenta ante el Tribunal Constitucional conforme a los requisitos establecidos por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

---

80. TUTELA JUDICIAL

La primera protección de los derechos corresponde normalmente a los jueces y tribunales ordinarios.

El sistema constitucional no convierte al Tribunal Constitucional en una instancia judicial ordinaria adicional.

Su intervención mediante amparo es extraordinaria y subsidiaria respecto de la tutela judicial ordinaria.

---

81. GARANTÍA MEDIANTE RESERVA DE LEY

La Constitución reserva a la ley la regulación de determinados derechos.

La finalidad consiste en impedir que aspectos esenciales del estatuto constitucional de los ciudadanos puedan quedar sometidos exclusivamente a decisiones administrativas.

En los derechos de la Sección 1.ª, la Constitución exige además **ley orgánica** para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas en los términos establecidos por el artículo 81.

---

82. LEY ORGÁNICA

El artículo 81 establece que son leyes orgánicas, entre otras:

- las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas;
- las que aprueban los Estatutos de Autonomía;
- el régimen electoral general;
- las demás previstas por la Constitución.

Su aprobación, modificación o derogación exige mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

---

83. SUSPENSIÓN DE DERECHOS

El **Capítulo V del Título I**, artículo 55, regula la suspensión de determinados derechos. Existen dos modalidades:

- **Suspensión general**

Relacionada con los estados excepcionales previstos constitucionalmente.

- **Suspensión individual**

En relación con determinadas personas y delitos, en los términos establecidos constitucionalmente y mediante desarrollo legal. No todos los derechos pueden ser suspendidos.

---

84. ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO

La Constitución establece en el artículo 116 los estados de:

- alarma;
- excepción;
- sitio.

Su régimen se desarrolla mediante la legislación correspondiente. Debe distinguirse:

Limitación de derechos

de

suspensión de derechos.

No son conceptos equivalentes.

---

85. DEBERES CONSTITUCIONALES

La Constitución no solo reconoce derechos. También establece deberes. Entre ellos:

- deber de conocer el castellano;
- deber de defender España;
- deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos;
- deber de trabajar;
- deber de conservar el medio ambiente;
- deberes relacionados con determinadas situaciones constitucionalmente previstas.

Los deberes forman parte del estatuto constitucional de los ciudadanos.

---

86. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

La igualdad aparece en diferentes partes de la Constitución.

- **Artículo 1**

Igualdad como valor superior.

- **Artículo 9.2**

Igualdad real y efectiva.

- **Artículo 14**

Igualdad ante la ley y prohibición de discriminación.

- **Artículo 23**

Igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos.

Por tanto:

1 → valor

9.2 → igualdad material

14 → igualdad jurídica

23 → igualdad en participación y acceso público

---

87. PRINCIPIO DE DIGNIDAD Y DERECHOS

El artículo 10 permite conectar los derechos con la dignidad de la persona. El esquema constitucional puede resumirse:

DIGNIDAD

↓

DERECHOS INVIOLABLES

↓

LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

↓

RESPETO A LA LEY

↓

RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS DEMÁS

↓

ORDEN POLÍTICO Y PAZ SOCIAL

---

88. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Constitución también condiciona directamente la actuación administrativa. El artículo 103 establece que la Administración Pública actúa de acuerdo con los principios de:

- eficacia;
- jerarquía;
- descentralización;
- desconcentración;
- coordinación.

Y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

Este artículo será especialmente importante en el **Tema 3** de la parte común.

---

89. CONSTITUCIÓN Y PODER JUDICIAL

La Constitución establece la independencia del Poder Judicial. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial. Los jueces deben ser:

- independientes;
- inamovibles;
- responsables;

- sometidos únicamente al imperio de la ley.

---

90. CONSTITUCIÓN Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional no forma parte del Poder Judicial. Es un órgano constitucional independiente regulado en el Título IX.Su función esencial consiste en garantizar la supremacía de la Constitución. Esta distinción es muy preguntable:

Tribunal Supremo → órgano jurisdiccional superior del Poder Judicial.

Tribunal Constitucional → intérprete supremo de la Constitución.

---

91. REFORMA CONSTITUCIONAL

El Título X regula la reforma constitucional. Existen dos procedimientos:

- **Procedimiento ordinario**

Artículo 167.

- **Procedimiento agravado**

Artículo 168.

El procedimiento agravado se aplica, entre otros supuestos, a:

- revisión total de la Constitución;
- reforma que afecte al Título Preliminar;
- derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I;
- Título II relativo a la Corona.

---

92. PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA

El artículo 167 exige mayorías reforzadas en las Cortes Generales.

Si no se alcanza el acuerdo necesario, existen mecanismos constitucionales adicionales para tratar de conseguir la mayoría requerida.

Puede existir referéndum cuando sea solicitado por una parte de los miembros de alguna de las Cámaras dentro del plazo constitucionalmente establecido.

---

93. PROCEDIMIENTO AGRAVADO

El artículo 168 establece un procedimiento especialmente exigente. Comprende:

1. aprobación inicial por mayoría de dos tercios de cada Cámara;
2. disolución inmediata de las Cortes;
3. nuevas elecciones;
4. ratificación de la decisión por las nuevas Cámaras;
5. aprobación del nuevo texto por mayoría de dos tercios;
6. referéndum obligatorio.

La finalidad es garantizar una especial estabilidad de las materias constitucionalmente más sensibles.

---

94. REFORMAS CONSTITUCIONALES REALIZADAS

La Constitución ha sido reformada en cuatro ocasiones hasta la fecha:

- **1992**

Artículo 13.2, relativo a la participación de ciudadanos de otros países en elecciones municipales.

- **2011**

Artículo 135, relativo a la estabilidad presupuestaria.

- **2024**

Artículo 49, relativo a la protección constitucional de las personas con discapacidad.

- **2024**

La modificación del artículo 49 constituye la reforma constitucional más reciente y sustituyó íntegramente la redacción anterior de dicho precepto.

Nota: la referencia a "cuatro ocasiones" debe entenderse como reformas formales del texto constitucional; las modificaciones se han producido en esas tres fechas, siendo la de 2024 una reforma posterior a la de 2011.

---

95. IMPORTANCIA DEL ARTÍCULO 9

El artículo 9 es especialmente importante para memorizar el conjunto de principios constitucionales.

- **Artículo 9.1**

Sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

- **Artículo 9.2**

Libertad e igualdad reales y efectivas.

- **Artículo 9.3**

Garantías jurídicas.

Entre ellas:

- legalidad;
- jerarquía normativa;
- publicidad;
- irretroactividad;
- seguridad jurídica;
- responsabilidad;
- interdicción de la arbitrariedad.

---

96. ESQUEMA GENERAL DE LOS DERECHOS

TÍTULO I

- **Artículos 10-13**

Fundamento, españoles y extranjeros.

↓

- **Artículo 14**

Igualdad.

↓

- **Artículos 15-29**

Derechos fundamentales y libertades públicas.

↓

- **Artículos 30-38**

Derechos y deberes ciudadanos.

↓

- **Artículos 39-52**

Principios rectores.

↓

- **Artículos 53-54**

Garantías.

↓

- **Artículo 55**

Suspensión.

---

97. CUADRO DE PROTECCIÓN

Categoría	**Artículos**	**Protección**
Igualdad	14	Protección reforzada
Derechos fundamentales	15-29	Ley orgánica + tutela preferente y sumaria + amparo
Objeción de conciencia	30.2	Amparo
Otros derechos del Capítulo II	30-38	Reserva de ley y garantías constitucionales
Principios rectores	39-52	Informan legislación, práctica judicial y actuación pública
Garantías	53-54	Tutela judicial, amparo, Defensor del Pueblo
Suspensión	55	Régimen excepcional

---

98. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES PARA EL EXAMEN

- **Artículo 1.1**

Valores superiores:

libertad + justicia + igualdad + pluralismo político.

- **Artículo 9.3**

Garantías jurídicas:

legalidad + jerarquía + publicidad + irretroactividad + seguridad jurídica + responsabilidad + no arbitrariedad.

- **Artículo 14**

Igualdad ante la ley.

- **Artículo 53.2**

Preferencia + sumariedad + amparo.

- **Artículo 54**

Defensor del Pueblo.

- **Artículo 55**

Suspensión.

---

99. RELACIÓN ENTRE CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO

Puede resumirse:

CONSTITUCIÓN

↓

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

↓

PODERES PÚBLICOS SOMETIDOS AL DERECHO

↓

CONTROL JUDICIAL Y CONSTITUCIONAL

↓

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

Este esquema resume la función jurídica de la Constitución.

---

100. RELACIÓN CON LOS RESTANTES TEMAS DE LA PARTE COMÚN

Este primer tema constituye la base de prácticamente todo el programa.

- **Tema 2**

Gobierno y relaciones con otros poderes.

→ Título IV y relaciones Gobierno-Cortes.

- **Tema 3**

Administración Pública y organización territorial.

→ artículos 103 y Título VIII.

- **Tema 4**

Derecho Administrativo.

→ principio de legalidad y sometimiento de la Administración al Derecho.

- **Tema 5**

Acto y procedimiento administrativo.

→ artículo 105 y garantías jurídicas.

- **Tema 6**

Contratos administrativos.

→ principios constitucionales de actuación administrativa y legislación de desarrollo.

- **Temas 7-10**

Personal y empleo público.

→ artículos 23.2, 28, 35 y 103.

- **Tema 11**

Presupuestos.

→ Título VII y artículo 135.

- **Tema 12**

Prevención y seguridad.

→ derechos a la vida e integridad y marco legislativo correspondiente.

- **Tema 13**

Políticas sociales.

→ igualdad, derechos sociales y principios rectores.

- **Tema 14**

Transparencia.

→ principios de actuación pública y derechos de los ciudadanos.

- **Tema 15**

Agenda 2030.

→ conexión con los principios sociales, económicos y ambientales constitucionales.

---

101. CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para una oposición de la Administración General del Estado resulta especialmente importante comprender que la Administración no tiene una autonomía política equivalente a los órganos constitucionales. Está sometida a:

CONSTITUCIÓN

↓

LEY

↓

REGLAMENTO

↓

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El principio de sometimiento pleno a la ley y al Derecho constituye una consecuencia directa del Estado de Derecho.

---

102. CONSTITUCIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El sistema constitucional puede representarse mediante cuatro elementos:

RECONOCIMIENTO

↓

La Constitución reconoce los derechos.

REGULACIÓN

↓

La ley desarrolla su ejercicio.

TUTELA

↓

Los jueces protegen los derechos.

GARANTÍA CONSTITUCIONAL

↓

El Tribunal Constitucional interviene mediante los mecanismos que la Constitución establece.

---

103. ESQUEMA DE MEMORIZACIÓN DEL TEMA

Para memorizar el principio constitucional:

E-D-D

Estado

→ Social

→ Democrático

→ De Derecho.

Para los valores:

L-J-I-P

Libertad

Justicia

Igualdad

Pluralismo político

Para el territorio:

U-A-S

Unidad

Autonomía

Solidaridad

Para el artículo 9.3:

L-J-P-I-S-R-A

Legalidad

Jerarquía normativa

Publicidad

Irretroactividad

Seguridad jurídica

Responsabilidad

Ausencia de arbitrariedad

---

104. ESQUEMA DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN

PODERES PÚBLICOS

↓

Vinculación por los derechos

↓

JUECES Y TRIBUNALES

↓

Tutela judicial

↓

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

↓

Recurso de amparo

↓

DEFENSOR DEL PUEBLO

↓

Supervisión de la Administración

Este esquema permite diferenciar los principales instrumentos de protección.

---

105. IDEAS CLAVE PARA EL EXAMEN

1. España es un **Estado social y democrático de Derecho**.
2. Los valores superiores son exactamente cuatro: **libertad, justicia, igualdad y pluralismo político**.
3. La soberanía nacional reside en el pueblo español.
4. La forma política es la **Monarquía parlamentaria**.
5. El artículo 2 combina: **unidad + autonomía + solidaridad**.
6. El artículo 9.1 establece la sujeción a la Constitución y al ordenamiento.
7. El artículo 9.2 exige promover libertad e igualdad reales y efectivas.
8. El artículo 9.3 contiene las principales garantías jurídicas.
9. El artículo 14 reconoce la igualdad ante la ley.
10. Los artículos 15-29 contienen los principales derechos fundamentales y libertades públicas.
11. Los artículos 30-38 contienen derechos y deberes ciudadanos.
12. Los artículos 39-52 contienen los principios rectores de la política social y económica.
13. El artículo 53 establece el sistema de garantías.
14. El artículo 54 regula el Defensor del Pueblo.
15. El artículo 55 regula la suspensión de determinados derechos.
16. El Tribunal Constitucional garantiza la supremacía constitucional y conoce, entre otros procesos, del recurso de amparo.
17. El artículo 49 fue reformado en 2024 y debe estudiarse con su redacción vigente.

---

106. CONCLUSIÓN

La Constitución Española de 1978 constituye la norma fundamental del ordenamiento jurídico español y establece simultáneamente la organización política del Estado, los principios básicos del sistema constitucional y un amplio catálogo de derechos y deberes.

Su artículo 1 define España como un **Estado social y democrático de Derecho**, basado en los valores superiores de **libertad, justicia, igualdad y pluralismo político**.

El artículo 9 desarrolla las principales garantías del Estado de Derecho y obliga a ciudadanos y poderes públicos a someterse a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

El Título I desarrolla el sistema constitucional de derechos y deberes, partiendo de la dignidad de la persona y diferenciando entre derechos fundamentales, derechos y deberes ciudadanos y principios rectores de la política social y económica.

La Constitución establece asimismo diferentes mecanismos de protección: tutela judicial, procedimientos preferentes y sumarios, recurso de amparo, control de constitucionalidad y actuación del Defensor del Pueblo.

La importancia de estos mecanismos reside en que los derechos constitucionales no constituyen únicamente declaraciones de principios, sino posiciones jurídicas protegidas frente a los poderes públicos.

En definitiva, la Constitución de 1978 configura un sistema en el que:

DEMOCRACIA

-

ESTADO DE DERECHO

-

ESTADO SOCIAL

-

DERECHOS FUNDAMENTALES

-

GARANTÍAS

↓

ESTADO CONSTITUCIONAL

TEMA 2. EL GOBIERNO: COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN, FUNCIONES Y RELACIONES CON LOS PODERES DEL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno constituye uno de los órganos constitucionales esenciales del Estado español y ocupa una posición central en la dirección de la política nacional y en la conducción de la Administración pública. La Constitución Española de 1978 dedica su **Título IV, «Del Gobierno y de la Administración»**, a regular sus funciones, composición, nombramiento y cese, así como algunos aspectos fundamentales de sus relaciones con las Cortes Generales.

El artículo 97 de la Constitución establece que:

«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.»

El Gobierno presenta, por tanto, una doble dimensión. Por una parte, desarrolla una función eminentemente política, mediante la dirección de la política interior y exterior y de la defensa del Estado. Por otra, desarrolla una función ejecutiva y administrativa, aplicando las leyes y dirigiendo la Administración pública.

El régimen constitucional del Gobierno debe estudiarse conjuntamente con el principio de **responsabilidad política ante el Congreso de los Diputados**, que caracteriza al sistema parlamentario español. El Gobierno necesita la confianza del Congreso para su investidura y está sometido a su control político.

El desarrollo legislativo de las previsiones constitucionales se encuentra fundamentalmente en la **Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**, que regula su composición, organización, funcionamiento, funciones de sus miembros y procedimiento de elaboración de disposiciones normativas.

---

2. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO

2.1. El Gobierno como órgano constitucional

El Gobierno es un órgano constitucional porque su existencia, composición básica, funciones y relaciones con los demás poderes del Estado están directamente previstas en la Constitución.

El Título IV de la Constitución comprende los artículos 97 a 107 y regula:

- las funciones del Gobierno;
- su composición;
- el procedimiento de investidura del Presidente;
- el nombramiento de los demás miembros;
- el cese del Gobierno;
- la responsabilidad criminal de sus miembros;
- la regulación constitucional de la Administración pública;
- la participación del Gobierno en determinadas relaciones con las Cortes y otros órganos constitucionales.

El Gobierno debe ejercer sus competencias respetando la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 9.1 de la Constitución establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.Por tanto, el Gobierno no dispone de un poder político ilimitado, sino que ejerce sus competencias dentro del marco constitucional y legal.

---

3. COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO

3.1. Composición constitucional

El artículo 98.1 de la Constitución establece que el Gobierno se compone de:

1. Presidente.
2. Vicepresidentes, en su caso.
3. Ministros.
4. Los demás miembros que establezca la ley.

La existencia de Vicepresidentes no es constitucionalmente obligatoria. La Constitución utiliza la expresión «en su caso», por lo que su creación depende de la decisión del Presidente del Gobierno. La figura de los Ministros constituye el núcleo ordinario del Gobierno junto con su Presidente. La Ley 50/1997 desarrolla esta regulación y establece que el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

3.2. Presidente del Gobierno

El Presidente ocupa una posición de dirección dentro del Gobierno. El artículo 98.2 de la Constitución establece que:

- «El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo».
- Esta función de dirección debe entenderse sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa que corresponde a cada Ministro en la gestión de su departamento.
- Entre las funciones del Presidente se encuentran, de acuerdo con la Constitución y la Ley 50/1997:
- dirigir la acción del Gobierno;
- coordinar las funciones de los miembros del Gobierno;
- representar al Gobierno;
- establecer el programa político general del Gobierno;
- proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y Ministros;
- convocar y presidir el Consejo de Ministros;
- plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza;
- proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales;

- dirigir la política de defensa;
- ejercer las demás funciones que le atribuyan la Constitución y las leyes.
- La Ley 50/1997 atribuye expresamente al Presidente la representación del Gobierno y la dirección de su acción.

3.3. Vicepresidentes

La Constitución contempla la existencia de uno o varios Vicepresidentes, pero no los configura como miembros obligatorios del Gobierno. Sus funciones son las que les atribuya el Presidente y, en su caso, las correspondientes al departamento ministerial que dirijan. La Vicepresidencia no constituye una institución constitucionalmente autónoma respecto de la Presidencia del Gobierno. Su existencia y sus funciones dependen de la estructura que establezca el Presidente dentro del marco legal.

3.4. Ministros

Los Ministros son miembros del Gobierno y titulares de los departamentos ministeriales. El artículo 100 de la Constitución establece que los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente. Los Ministros desarrollan una doble función:

- participan en la dirección política colegiada del Gobierno;
- dirigen sus respectivos departamentos ministeriales.

La Ley 50/1997 permite también la existencia de **Ministros sin cartera**, a los que se atribuye la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales. En estos casos, un Real Decreto determina el ámbito de sus competencias y la estructura administrativa y medios que queden adscritos a ellos.

---

4. ESTATUTO E INCOMPATIBILIDADES DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

El artículo 98.3 de la Constitución establece que los miembros del Gobierno:

- no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario;
- no podrán desempeñar ninguna otra función pública que no derive de su cargo;
- no podrán ejercer actividades profesionales o mercantiles.

El artículo 98.4 remite a la ley la regulación de su estatuto e incompatibilidades.

- La regulación legal se completa, entre otras normas, con la legislación sobre altos cargos de la Administración General del Estado.

- La finalidad de este régimen es garantizar la dedicación al cargo y evitar conflictos de intereses entre las funciones gubernamentales y otras actividades públicas o privadas.

---

5. DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

5.1. Procedimiento de investidura

El Presidente del Gobierno no es elegido directamente por los ciudadanos.

La ciudadanía elige a los miembros del Congreso de los Diputados y, posteriormente, se desarrolla un procedimiento parlamentario de investidura.

El artículo 99 de la Constitución establece el procedimiento. Después de cada renovación del Congreso y en los demás supuestos constitucionales en que proceda, el Rey:

1. consulta a los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria;
2. realiza la propuesta de candidato a la Presidencia;
3. comunica la propuesta a través del Presidente del Congreso.

El candidato debe exponer ante el Congreso el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitar la confianza de la Cámara.

5.2. Primera votación

Para obtener la investidura en primera votación se requiere:

- **mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.**

Si se obtiene dicha mayoría, el Rey nombra Presidente del Gobierno al candidato.

5.3. Segunda votación

Si el candidato no obtiene la mayoría absoluta, se realiza una nueva votación 48 horas después. En esta segunda votación basta la:

- **mayoría simple.**

Es decir, deben ser más los votos favorables que los contrarios, sin necesidad de alcanzar la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

5.4. Sucesivas propuestas

Si el candidato no consigue la confianza del Congreso, pueden formularse sucesivas propuestas conforme al procedimiento constitucional.

Existe así una posibilidad de formación de Gobierno mediante diferentes candidaturas mientras no se produzca la disolución automática prevista por la Constitución.

5.5. Plazo de dos meses

Si transcurren **dos meses desde la primera votación de investidura** sin que ningún candidato haya obtenido la confianza del Congreso:

- el Rey disuelve ambas Cámaras;
- convoca nuevas elecciones;
- la disolución se realiza con el refrendo del Presidente del Congreso.

Este mecanismo pretende evitar situaciones prolongadas de bloqueo institucional.

---

6. NOMBRAMIENTO Y CESE DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

El artículo 100 de la Constitución establece que los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno. Por tanto, debe distinguirse:

- el Presidente es nombrado por el Rey después de obtener la confianza del Congreso;
- los Vicepresidentes y Ministros son nombrados por el Rey a propuesta del Presidente.
- El Rey actúa en este ámbito dentro del marco constitucional y mediante el correspondiente refrendo.

---

7. CESE DEL GOBIERNO

El artículo 101 de la Constitución establece que el Gobierno cesa:

1. después de la celebración de elecciones generales;
2. en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución;
3. por dimisión del Presidente;
4. por fallecimiento del Presidente.

El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. La situación de Gobierno en funciones pretende garantizar la continuidad institucional y evitar un vacío de poder.

La Ley 50/1997 regula específicamente el **Gobierno en funciones** y limita su actividad a las actuaciones necesarias para facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes, además de establecer determinadas limitaciones para el Presidente y el Consejo de Ministros durante este período.

---

8. FUNCIONES DEL GOBIERNO

8.1. Dirección de la política interior

- El Gobierno dirige la política interior del Estado.
- Esta función comprende la definición y ejecución de las principales líneas de actuación política en el ámbito interno, siempre dentro de la Constitución y del ordenamiento jurídico.
- La dirección política permite al Gobierno desarrollar su programa y establecer prioridades de actuación pública.

8.2. Dirección de la política exterior

- El Gobierno dirige la política exterior.
- Esta función se relaciona con:
- las relaciones internacionales;
- la representación del Estado en el ámbito internacional;
- la negociación y aplicación de determinados tratados;
- la participación en organizaciones internacionales;
- la cooperación internacional.
- Estas competencias deben ejercerse respetando las competencias que la Constitución atribuye a las Cortes Generales y al Rey en materia internacional.

8.3. Dirección de la Administración civil y militar

- El Gobierno dirige la Administración civil y militar.
- La Administración constituye el instrumento mediante el cual se ejecutan las políticas públicas y se prestan los servicios públicos.
- El Gobierno establece las líneas generales de actuación administrativa y dirige la Administración General del Estado dentro del marco constitucional y legal.

8.4. Defensa del Estado

- El Gobierno dirige la defensa del Estado.
- Esta competencia debe ponerse en relación con el artículo 8 de la Constitución, que atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
- También se relaciona con la posición constitucional del Rey como jefe del Estado y con sus funciones en materia de Fuerzas Armadas.

8.5. Función ejecutiva

- El Gobierno ejerce la función ejecutiva.
- La función ejecutiva consiste, fundamentalmente, en aplicar y hacer efectiva la ley mediante la actuación de la Administración y mediante las decisiones necesarias para desarrollar las políticas públicas.
- La función ejecutiva se encuentra sometida a la Constitución y a las leyes.

8.6. Potestad reglamentaria

- El Gobierno también ejerce la potestad reglamentaria.
- La potestad reglamentaria permite aprobar normas jurídicas de rango inferior a la ley, dentro de los límites constitucionales y legales.
- Los reglamentos no pueden contradecir la Constitución ni las leyes y están sometidos al principio de jerarquía normativa.
- La potestad reglamentaria constituye una manifestación especialmente importante de la función ejecutiva, pero no permite al Gobierno sustituir al legislador en las materias reservadas a la ley.

---

9. EL CONSEJO DE MINISTROS

El Consejo de Ministros es el órgano colegiado del Gobierno. La Ley 50/1997 regula sus funciones y establece, entre otras, las siguientes:

- aprobar los proyectos de ley y remitirlos a las Cortes Generales;
- aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado;
- aprobar los Reales Decretos-leyes y Reales Decretos legislativos en los términos constitucionalmente previstos;
- acordar la negociación y firma de tratados internacionales;
- remitir tratados a las Cortes cuando corresponda;
- aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes;
- crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los departamentos ministeriales en los términos previstos legalmente;
- adoptar programas, planes y directrices vinculados a la acción gubernamental.
- La Ley 50/1997 configura, por tanto, al Consejo de Ministros como el principal órgano colegiado para la deliberación y adopción de decisiones generales del Gobierno.

10. COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO

Los miembros del Gobierno pueden reunirse también en **Comisiones Delegadas del Gobierno**.

- Estas Comisiones tienen como finalidad facilitar la coordinación de la actuación gubernamental en materias que afectan a varios departamentos ministeriales.
- La creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas corresponde al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno.
- Su regulación se encuentra en la Ley 50/1997 y en los correspondientes Reales Decretos de organización.
- La configuración de las Comisiones Delegadas puede modificarse mediante las correspondientes disposiciones reglamentarias.

---

11. RELACIONES DEL GOBIERNO CON LAS CORTES GENERALES

- La relación entre Gobierno y Cortes Generales constituye uno de los elementos esenciales del sistema parlamentario español.
- El Gobierno necesita la confianza del Congreso para su investidura y responde políticamente ante él.

11.1. Investidura

Como se ha señalado, el Presidente necesita obtener la confianza del Congreso. La investidura constituye, por tanto, el principal mecanismo mediante el cual se establece la relación fiduciaria entre Gobierno y Congreso.

11.2. Control parlamentario

El Gobierno está sometido al control de las Cortes Generales. El artículo 108 de la Constitución establece:

- «El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.»
- Este principio de responsabilidad solidaria significa que la responsabilidad política se proyecta sobre el Gobierno como órgano colegiado.

El control parlamentario puede ejercerse mediante:

- preguntas;
- interpelaciones;
- solicitudes de información;

- comparecencias;
- proposiciones no de ley;
- comisiones de investigación;
- otros mecanismos parlamentarios.

11.3. Cuestión de confianza

El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entiende otorgada cuando obtiene la mayoría simple de los Diputados. Si el Congreso niega la confianza, el Presidente debe presentar su dimisión y se inicia el procedimiento de investidura previsto en el artículo 99.

11.4. Moción de censura

- El Congreso puede exigir responsabilidad política al Gobierno mediante una **moción de censura**.
- La moción debe ser presentada por, al menos, una décima parte de los Diputados e incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
- Para su aprobación se requiere mayoría absoluta del Congreso.
- La moción de censura prevista por la Constitución es **constructiva**, porque no se limita a retirar la confianza al Gobierno existente, sino que incorpora un candidato alternativo.
- Si la moción resulta aprobada, el Gobierno presenta su dimisión y el candidato incluido en ella se entiende investido de la confianza de la Cámara.

---

12. RELACIONES CON EL REY

La Constitución configura al Rey como Jefe del Estado, mientras que el Gobierno dirige la política interior y exterior. El Rey:

- propone candidato a la Presidencia del Gobierno;
- nombra al Presidente después de la investidura;
- nombra y separa a los demás miembros del Gobierno a propuesta del Presidente;
- expide los decretos acordados en Consejo de Ministros;
- puede presidir el Consejo de Ministros cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente;
- ejerce otras funciones constitucionales relacionadas con la acción del Gobierno.

Estas funciones se desarrollan bajo el principio de **refrendo**, establecido en el artículo 64 de la Constitución. Los actos del Rey deben ser refrendados en los términos constitucionalmente previstos, correspondiendo la responsabilidad de los actos refrendados a quienes los refrendan.

---

13. RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL

El Gobierno y el Poder Judicial son poderes diferenciados dentro del sistema constitucional.

- El Gobierno ejerce la función ejecutiva, mientras que los Jueces y Magistrados ejercen la potestad jurisdiccional.
- El Gobierno no puede ejercer funciones jurisdiccionales ni intervenir en la decisión concreta de los órganos judiciales.
- La Constitución establece asimismo mecanismos de relación institucional:
- corresponde al Gobierno proponer determinados nombramientos constitucionales en los términos previstos por la Constitución;
- corresponde al Gobierno la dirección de la Administración civil y militar;
- los órganos jurisdiccionales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.
- El artículo 106.1 de la Constitución establece que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.
- De esta forma se garantiza el control judicial de la actividad administrativa del Gobierno.

---

14. RELACIONES CON EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Gobierno mantiene también relaciones constitucionales específicas con el Tribunal Constitucional. Entre ellas destaca la posibilidad de interponer:

- recurso de inconstitucionalidad;
- conflictos de competencia en los términos constitucionalmente establecidos.
- El Gobierno puede impugnar ante el Tribunal Constitucional determinadas normas con rango de ley cuando considere que vulneran la Constitución.
- El Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de las normas en los términos establecidos por la Constitución y su Ley Orgánica reguladora.

Debe distinguirse, por tanto, entre:

- **control político:** ejercido fundamentalmente por las Cortes Generales;

- **control jurídico:** ejercido por los órganos jurisdiccionales y, en el ámbito de la constitucionalidad, por el Tribunal Constitucional.

---

15. RESPONSABILIDAD CRIMINAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

- El artículo 102 de la Constitución establece un régimen específico para la responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno.
- La responsabilidad criminal será exigible, en su caso, ante la **Sala de lo Penal del Tribunal Supremo**.
- Cuando la acusación sea por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado cometido en el ejercicio de sus funciones, la acusación únicamente podrá plantearse por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.
- Además, la prerrogativa real de gracia no será aplicable a estos supuestos.
- Este régimen no supone una exención de responsabilidad, sino el establecimiento de unas reglas constitucionales específicas para su exigencia.

---

16. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

- La Constitución diferencia conceptualmente Gobierno y Administración, aunque ambos aparecen regulados dentro del mismo Título IV.
- El Gobierno desarrolla fundamentalmente una función de dirección política y ejecutiva.
- La Administración pública constituye la organización destinada a servir con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 103 de la Constitución.

Por ello, puede establecerse una relación básica:

- **Gobierno → dirección política y función ejecutiva**
- **Administración → ejecución administrativa y servicio objetivo a los intereses generales**

La distinción no significa una separación absoluta. El Gobierno dirige la Administración, pero ésta se encuentra sometida a los principios constitucionales de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

---

17. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO

La actuación gubernamental está sometida a los principios constitucionales generales. Entre ellos destacan:

Legalidad

- El Gobierno actúa de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Responsabilidad

- El Gobierno responde políticamente ante el Congreso y sus miembros están sujetos a las responsabilidades previstas por el ordenamiento.

Control

- La actividad gubernamental y administrativa está sometida a distintos mecanismos de control político y jurídico.

Dirección política

- El Gobierno dispone de una función constitucional específica de dirección de la política interior y exterior.

Colegialidad

- El Gobierno actúa como órgano colegiado a través, fundamentalmente, del Consejo de Ministros.

Coordinación

- El Presidente coordina las funciones de los demás miembros del Gobierno y las Comisiones Delegadas permiten coordinar políticas que afectan a diferentes departamentos.

---

18. EL GOBIERNO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL

La configuración constitucional del Gobierno responde a un modelo parlamentario. Sus principales características son:

1. El Gobierno depende de la confianza del Congreso para su investidura.
2. El Presidente es investido por el Congreso y nombrado posteriormente por el Rey.
3. El Gobierno responde políticamente ante el Congreso.
4. Existe control parlamentario permanente.
5. El Congreso puede retirar la confianza mediante una moción de censura.
6. El Presidente puede plantear una cuestión de confianza.
7. El Gobierno puede cesar tras elecciones generales, pérdida de confianza, dimisión o fallecimiento del Presidente.
8. El Gobierno dirige la Administración y ejerce la función ejecutiva.

9. La actuación del Gobierno está sometida a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

La posición del Gobierno puede resumirse mediante el siguiente esquema:

- **CIUDADANÍA → ELECCIONES → CONGRESO → INVESTIDURA → PRESIDENTE → GOBIERNO**

y, paralelamente:

- **GOBIERNO → DIRECCIÓN POLÍTICA + FUNCIÓN EJECUTIVA + ADMINISTRACIÓN**

mientras que:

- **CONGRESO → CONTROL POLÍTICO → GOBIERNO**

y:

- **TRIBUNALES → CONTROL JURÍDICO → ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

---

19. DESARROLLO LEGAL: LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO

La Ley 50/1997 constituye la principal norma de desarrollo del Título IV de la Constitución. Su regulación comprende, entre otras materias:

- composición y organización del Gobierno;
- Presidente;
- Vicepresidentes;
- Ministros;
- Consejo de Ministros;
- Comisiones Delegadas;
- órganos de colaboración y apoyo;
- funcionamiento del Gobierno;
- delegación de competencias;
- Gobierno en funciones;
- iniciativa legislativa y potestad reglamentaria del Gobierno.

La norma ha sido objeto de diversas modificaciones. El texto consolidado publicado por el BOE señala como última actualización publicada el **3 de enero de 2025**.

---

20. ESTRUCTURA BÁSICA PARA EL ESTUDIO

Para memorizar el tema resulta útil organizarlo en seis bloques:

1. COMPOSICIÓN

- Presidente + Vicepresidentes, en su caso + Ministros + demás miembros que establezca la ley.

2. DESIGNACIÓN

- Rey → consultas → candidato → Congreso → mayoría absoluta → 48 horas → mayoría simple.

3. FUNCIONES

- Política interior + política exterior + Administración civil y militar + defensa + función ejecutiva + potestad reglamentaria.

4. CESE

- Elecciones + pérdida de confianza + dimisión + fallecimiento.

5. CONTROL

- Congreso → preguntas + interpelaciones + cuestión de confianza + moción de censura.

6. CONTROLES JURÍDICOS

- Tribunales → legalidad de la actuación administrativa y potestad reglamentaria.
- Tribunal Constitucional → constitucionalidad en los términos previstos por la Constitución.

---

21. CUADRO DE ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES CLAVE

Artículo	**Contenido**
Art. 64	Refrendo de los actos del Rey
Art. 97	Funciones del Gobierno
Art. 98	Composición y posición del Presidente
Art. 99	Investidura
Art. 100	Nombramiento de los Ministros
Art. 101	Cese y Gobierno en funciones
Art. 102	Responsabilidad criminal

Artículo	Contenido
Art. 103	Administración Pública
Art. 104	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
Art. 105	Participación y acceso a archivos y registros
Art. 106	Control judicial de la Administración
Art. 108	Responsabilidad política ante el Congreso
Art. 109	Información a las Cámaras
Art. 110	Comparecencia ante las Cámaras
Art. 111	Preguntas e interpelaciones
Art. 112	Cuestión de confianza
Art. 113	Moción de censura
Art. 114	Efectos de la pérdida de confianza o de la censura
Art. 115	Disolución de las Cámaras
Art. 116	Estados de alarma, excepción y sitio

---

22. CONCLUSIÓN

El Gobierno constituye el órgano constitucional encargado de ejercer la función ejecutiva y dirigir la política interior y exterior del Estado. Su posición dentro del sistema constitucional español combina una dimensión política, derivada de su relación fiduciaria con el Congreso, y una dimensión ejecutiva y administrativa, derivada de sus competencias constitucionales y legales.

Su composición está integrada por el Presidente, los Vicepresidentes en su caso, los Ministros y los demás miembros que pueda establecer la ley. El Presidente es investido por el Congreso y nombrado por el Rey, mientras que los demás miembros son nombrados por el Rey a propuesta del Presidente.

Las funciones esenciales del Gobierno aparecen sintetizadas en el artículo 97 de la Constitución: dirección de la política interior y exterior, dirección de la Administración civil y militar, defensa del Estado, ejercicio de la función ejecutiva y potestad reglamentaria.

Finalmente, el Gobierno se encuentra sometido a un sistema de controles políticos y jurídicos. El Congreso ejerce el control político y puede exigir responsabilidad mediante los mecanismos constitucionales de cuestión de confianza y moción de censura, mientras que los órganos

jurisdiccionales controlan la legalidad de la actuación administrativa y de la potestad reglamentaria. Todo ello responde al principio esencial del Estado de Derecho: el ejercicio del poder público está sometido a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

TEMA 3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SU ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, CONFLICTOS Y COORDINACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La Administración Pública constituye el instrumento fundamental mediante el cual los poderes públicos desarrollan sus funciones y atienden las necesidades colectivas.

La Constitución Española de 1978 establece los principios esenciales de la organización y actuación administrativa, especialmente en sus artículos 103 a 106, y configura simultáneamente un Estado territorialmente descentralizado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

El artículo 103.1 de la Constitución establece que:

- «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.»
- Este precepto constituye la referencia fundamental para comprender el modelo administrativo español.
- La Administración no actúa en defensa de intereses propios, sino al servicio objetivo de los intereses generales. Su actividad está sometida a la Constitución y al ordenamiento jurídico y se estructura de acuerdo con principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.
- La Administración Pública española se encuentra además distribuida entre diferentes niveles territoriales:
- Administración General del Estado.
- Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Administraciones locales.
- A ello se añade el sector público institucional vinculado o dependiente de las diferentes Administraciones.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, desarrolla buena parte de este marco y regula específicamente la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. Su ámbito comprende la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas, las entidades locales y el sector público institucional.

---

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN

2.1. Gobierno y Administración

La Constitución regula conjuntamente Gobierno y Administración en su Título IV, pero ambos conceptos no son equivalentes.

El Gobierno es el órgano constitucional que dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, la defensa del Estado y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de acuerdo con el artículo 97.

La Administración Pública, por su parte, constituye la organización permanente que sirve con objetividad los intereses generales y ejecuta las decisiones adoptadas dentro del marco constitucional y legal. Puede establecerse así una diferenciación básica:

- **Gobierno → dirección política y función ejecutiva.**
- **Administración → gestión, ejecución administrativa y servicio a los intereses generales.**
- El Gobierno dirige la Administración, pero la actuación administrativa está sometida a la Constitución, las leyes y el Derecho.

---

3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El artículo 103 de la Constitución constituye el núcleo de los principios constitucionales de la Administración.

3.1. Servicio objetivo a los intereses generales

- La Administración debe servir con objetividad los intereses generales.
- Este principio excluye que la Administración pueda actuar persiguiendo intereses particulares, partidistas o personales.
- La actividad administrativa debe estar orientada a satisfacer las necesidades colectivas conforme al ordenamiento jurídico.
- La objetividad está vinculada también al principio de imparcialidad de los funcionarios públicos.

3.2. Principio de eficacia

- La Administración debe alcanzar los objetivos que tiene legalmente atribuidos utilizando adecuadamente los recursos públicos.
- La eficacia exige que la actuación administrativa produzca resultados y permita alcanzar los fines establecidos por las normas y las políticas públicas.
- Debe distinguirse de la eficiencia:
- **Eficacia:** alcanzar los objetivos.
- **Eficiencia:** hacerlo utilizando racionalmente los recursos disponibles.

3.3. Principio de jerarquía

- La organización administrativa presenta una estructura jerárquica.
- Los órganos administrativos se ordenan de manera que los órganos superiores pueden dirigir y supervisar la actuación de los inferiores dentro del marco legal.
- La jerarquía permite organizar internamente la Administración y distribuir responsabilidades.

3.4. Descentralización

- La descentralización supone la distribución de competencias entre diferentes Administraciones Públicas dotadas de personalidad jurídica propia.
- Es especialmente importante en el Estado autonómico, donde determinadas competencias se atribuyen a las Comunidades Autónomas.
- También se manifiesta en la existencia de entidades locales con autonomía constitucionalmente reconocida.
- Debe diferenciarse de la desconcentración:
- **Descentralización → distribución entre Administraciones diferentes.**
- **Desconcentración → distribución dentro de una misma Administración.**

3.5. Desconcentración

- La desconcentración consiste en atribuir competencias a órganos inferiores o periféricos de una misma Administración.
- No implica crear una Administración diferente ni transferir la titularidad de la competencia a otra persona jurídica.
- Su finalidad es aproximar la gestión administrativa al territorio y mejorar la eficacia de la actuación pública.
- La Ley 40/2015 establece expresamente los principios de descentralización funcional y desconcentración funcional y territorial en la organización de la Administración General del Estado.

3.6. Coordinación

- La coordinación pretende garantizar que las distintas unidades y Administraciones actúen de forma coherente.
- Es especialmente importante en un Estado descentralizado, donde varias Administraciones pueden intervenir sobre materias relacionadas.

3.7. Sometimiento pleno a la ley y al Derecho

- La Administración está sometida plenamente a la Constitución, las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.
- Este principio constituye una manifestación esencial del Estado de Derecho.
- La Administración no puede actuar al margen de la ley y sus actuaciones están sometidas a mecanismos de control administrativo y judicial.
- La Ley 40/2015 reproduce estos principios al establecer que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan con eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, la ley y el Derecho.

---

4. OTROS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

La Ley 40/2015 desarrolla los principios constitucionales e incorpora otros criterios aplicables a la actuación de las Administraciones. Entre ellos destacan:

- buena fe;
- confianza legítima;
- racionalización y agilidad de los procedimientos;
- responsabilidad por la gestión pública;
- planificación y dirección por objetivos;
- eficacia en el cumplimiento de objetivos;
- economía, suficiencia y adecuación de los medios;
- cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones.

Asimismo, cuando las Administraciones establecen medidas que limitan derechos o exigen requisitos para desarrollar actividades deben respetar el principio de proporcionalidad y escoger la medida menos restrictiva, justificando su necesidad y adecuación.

---

5. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La Administración General del Estado constituye la Administración pública encargada de desarrollar las competencias atribuidas al Estado. La Ley 40/2015 establece que su organización responde fundamentalmente a:

- división funcional en Departamentos ministeriales;
- gestión territorial integrada mediante Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas;

- descentralización funcional;
- desconcentración funcional y territorial.

La Administración General del Estado comprende:

1. Organización central.
2. Organización territorial.
3. Administración General del Estado en el exterior.

Esta estructura aparece expresamente recogida en el artículo 55 de la Ley 40/2015.

---

6. ORGANIZACIÓN CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La organización central se articula principalmente alrededor de los Ministerios.

6.1. Los Ministerios

- Los Ministerios comprenden uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa.
- Cada Ministerio está dirigido por un Ministro.
- Dentro de los Ministerios existen órganos superiores y órganos directivos.

6.2. Órganos superiores

- Son órganos superiores:
- Ministros.
- Secretarios de Estado.

6.3. Órganos directivos

- Son órganos directivos:
- Subsecretarios.
- Secretarios generales.
- Secretarios generales técnicos.
- Directores generales.
- Subdirectores generales.

La Ley 40/2015 establece esta estructura en el artículo 55 y desarrolla las funciones de estos órganos en los artículos siguientes.

---

7. ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE LOS MINISTERIOS

La estructura puede esquematizarse de la siguiente manera:

- **MINISTRO**
- ↓
- **SECRETARIO DE ESTADO**
- ↓
- **SUBSECRETARIO / SECRETARIO GENERAL**
- ↓
- **SECRETARIO GENERAL TÉCNICO / DIRECTOR GENERAL**
- ↓
- **SUBDIRECTOR GENERAL**

No todos los Ministerios tienen necesariamente todas estas figuras. La estructura concreta depende de las normas de organización correspondientes.

---

8. LOS MINISTROS

Los Ministros son miembros del Gobierno y titulares de los departamentos ministeriales. Entre sus funciones se encuentran:

- desarrollar la acción del Gobierno en su departamento;
- ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias del Ministerio en los términos legalmente previstos;
- ejercer la superior dirección de los órganos del Ministerio;
- ejercer las competencias atribuidas por las leyes;
- mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias;
- ejercer las competencias presupuestarias correspondientes.
- La Ley 40/2015 regula sus competencias en el artículo 61.

---

9. LOS SECRETARIOS DE ESTADO

Los Secretarios de Estado son órganos superiores de la Administración General del Estado. Dirigen y coordinan las Secretarías de Estado y responden de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específico. No forman parte necesariamente del Gobierno, aunque pueden asistir a sus reuniones cuando sean convocados. Su posición permite articular la dirección política con la gestión especializada de grandes áreas administrativas.

---

10. LOS SUBSECRETARIOS

Los Subsecretarios son órganos directivos. Ejercen la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes y desempeñan funciones relacionadas con:

- organización;
- recursos humanos;
- gestión económica;
- servicios generales;
- planificación interna;
- asesoramiento y coordinación administrativa.

Constituyen una figura fundamental para garantizar el funcionamiento interno del Ministerio.

---

11. SECRETARIOS GENERALES, SECRETARIOS GENERALES TÉCNICOS Y DIRECTORES GENERALES

11.1. Secretarios generales

Los Secretarios generales ejercen funciones de gestión de un sector de actividad administrativa. Cuando existen, dependen jerárquicamente del Ministro o del Secretario de Estado correspondiente.

11.2. Secretarios generales técnicos

Los Secretarios generales técnicos se encargan principalmente de funciones relacionadas con:

- producción normativa;
- asistencia jurídica y técnica;
- publicaciones;
- coordinación interna;
- recursos y servicios comunes.

11.3. Directores generales

- Los Directores generales son órganos directivos encargados de gestionar una o varias áreas funcionalmente homogéneas.
- Constituyen uno de los principales niveles de dirección administrativa.

11.4. Subdirectores generales

- Los Subdirectores generales constituyen el nivel ordinario de gestión inmediata de las Direcciones Generales.
- Se encargan de la ejecución de proyectos y objetivos y de la gestión de las áreas que tengan atribuidas.

---

12. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La existencia de Comunidades Autónomas no elimina la presencia territorial de la Administración General del Estado. La Ley 40/2015 organiza la Administración territorial del Estado principalmente mediante:

- Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas;
- Subdelegaciones del Gobierno en las provincias;
- Directores Insulares en determinadas islas;
- servicios territoriales integrados y no integrados.

La organización territorial responde a la necesidad de garantizar la presencia y actuación de la Administración estatal en todo el territorio.

---

13. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO

Los Delegados del Gobierno son los principales representantes de la Administración General del Estado en las Comunidades Autónomas. El artículo 72 de la Ley 40/2015 establece que:

- representan al Gobierno de la Nación en el territorio de la Comunidad Autónoma;
- dirigen y supervisan la Administración General del Estado en ese territorio;
- coordinan, cuando procede, la Administración estatal con la autonómica y local.
- Tienen rango de Subsecretario.
- Son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.
- La figura del Delegado del Gobierno resulta esencial para articular la presencia territorial del Estado con el modelo autonómico.

14. LOS SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO

En cada provincia existe un Subdelegado del Gobierno, bajo la dependencia del Delegado del Gobierno, salvo en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde las funciones correspondientes se ejercen directamente por el Delegado del Gobierno. Los Subdelegados ejercen funciones de dirección y coordinación de la Administración General del Estado en el ámbito provincial. Tienen nivel de Subdirector General.

- Entre sus funciones destacan:
- dirección y coordinación de los servicios estatales en la provincia;
- protección civil;
- seguridad ciudadana;
- coordinación de la Administración estatal;
- ejercicio de las competencias que les atribuya el ordenamiento jurídico.

---

15. DIRECTORES INSULARES

En determinados territorios insulares existen Directores Insulares de la Administración General del Estado. La Ley 40/2015 prevé su existencia en las islas en las que así se determine. Dependen jerárquicamente del Delegado del Gobierno o, cuando exista, del Subdelegado del Gobierno. Ejercen en su ámbito territorial las competencias que correspondan a los Subdelegados.

---

16. SERVICIOS TERRITORIALES

Los servicios territoriales de la Administración General del Estado pueden ser:

- **Integrados en las Delegaciones del Gobierno.**
- **No integrados en las Delegaciones del Gobierno.**
- Los servicios integrados dependen funcionalmente de los Ministerios correspondientes y orgánicamente de la Delegación o Subdelegación del Gobierno.
- Los servicios no integrados dependen del órgano central competente por razón de la materia.
- La distinción permite mantener una dirección especializada en determinadas materias sin perder la coordinación territorial general.

---

17. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

La Administración General del Estado también dispone de organización exterior. Su finalidad es representar y defender los intereses de España fuera de su territorio y desarrollar la política exterior. Entre sus principales estructuras se encuentran:

- Misiones diplomáticas;
- Representaciones Permanentes ante organizaciones internacionales;
- Oficinas consulares;
- otros órganos de la Administración exterior.
- Su organización se coordina fundamentalmente con el Ministerio competente en materia de asuntos exteriores.

---

18. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

El artículo 137 de la Constitución establece:

- «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan.»
- Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Por tanto, el Estado español presenta una estructura territorial basada en tres niveles fundamentales:

- **Estado**
- ↓
- **Comunidades Autónomas**
- ↓
- **Provincias y municipios**
- Esta organización se complementa con otras entidades locales previstas por la legislación.

---

19. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Comunidades Autónomas constituyen una de las principales características de la organización territorial diseñada por la Constitución de 1978. El artículo 2 reconoce y garantiza:

- la unidad de España;
- el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones;

- la solidaridad entre todas ellas.
- La autonomía no equivale a soberanía.
- Las Comunidades Autónomas ejercen las competencias que tienen atribuidas por la Constitución, sus Estatutos de Autonomía y las demás normas integrantes del ordenamiento jurídico.

---

20. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los Estatutos de Autonomía constituyen la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. El artículo 147 de la Constitución establece su contenido esencial. Los Estatutos deben contener, entre otros elementos:

- denominación de la Comunidad;
- delimitación territorial;
- denominación, organización y sede de las instituciones autónomas;
- competencias asumidas;
- bases para el traspaso de los servicios correspondientes.
- Los Estatutos son aprobados y reformados mediante ley orgánica, siguiendo los procedimientos establecidos constitucional y estatutariamente.

---

21. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El artículo 152 de la Constitución establece un modelo institucional básico para determinadas Comunidades Autónomas. Sus instituciones fundamentales son:

- **Asamblea Legislativa**
- Representa a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma y ejerce la potestad legislativa autonómica dentro de sus competencias.
- **Presidente**
- Es elegido por la Asamblea entre sus miembros y nombrado por el Rey.
- Dirige el Consejo de Gobierno y ejerce la representación de la Comunidad.
- **Consejo de Gobierno**
- Ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de la Comunidad Autónoma.
- **Tribunal Superior de Justicia**

- Culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo.

---

22. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La distribución competencial constituye uno de los aspectos esenciales del Estado autonómico. La Constitución establece fundamentalmente el sistema mediante los artículos:

- 148;
- 149;
- 150.

22.1. Competencias de las Comunidades Autónomas

El artículo 148 recoge materias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Entre ellas se encuentran:

- organización de sus instituciones de autogobierno;
- ordenación del territorio;
- urbanismo;
- vivienda;
- obras públicas de interés autonómico;
- agricultura y ganadería;
- montes y aprovechamientos forestales;
- gestión en materia de protección del medio ambiente;
- turismo;
- cultura;
- asistencia social;
- sanidad e higiene;
- transporte dentro del territorio autonómico.
- El alcance concreto depende de la Constitución y del Estatuto de Autonomía correspondiente.

---

23. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO

El artículo 149.1 establece las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. Entre ellas se encuentran:

- nacionalidad, inmigración, emigración y extranjería;
- relaciones internacionales;
- defensa;
- Administración de Justicia;
- legislación mercantil;
- legislación penal;
- legislación procesal;
- legislación laboral;
- legislación civil en los términos constitucionales;
- legislación sobre propiedad intelectual e industrial;
- régimen aduanero y comercio exterior;
- sistema monetario;
- bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica;
- Hacienda general;
- seguridad pública;
- regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad;
- bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- La relación del artículo 149.1 es extensa y constituye una de las materias de mayor importancia memorística del Derecho constitucional.

---

24. TIPOS DE COMPETENCIAS

La distribución competencial puede presentar diferentes modalidades.

24.1. Competencias exclusivas

Una Administración dispone de la totalidad de las funciones legislativas y ejecutivas sobre una materia, dentro de los límites constitucionales.

24.2. Competencias compartidas

El Estado y las Comunidades Autónomas intervienen sobre una misma materia desde diferentes perspectivas. Es frecuente que el Estado establezca las bases y corresponda a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución.

24.3. Competencias ejecutivas

Una Administración desarrolla la ejecución de una legislación cuya regulación corresponde a otra. Por ejemplo, la Constitución permite que determinadas materias sean objeto de legislación estatal y ejecución autonómica.

24.4. Competencias concurrentes

Existen ámbitos en los que pueden concurrir títulos competenciales de diferentes Administraciones. En estos casos adquieren especial importancia los mecanismos de coordinación y cooperación.

---

25. EL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 150 contempla mecanismos específicos para flexibilizar la distribución competencial.

25.1. Leyes marco

Las Cortes Generales pueden atribuir a todas o algunas Comunidades Autónomas la facultad de dictar normas legislativas en materias de competencia estatal, dentro del marco establecido por una ley estatal.

25.2. Transferencia o delegación

El Estado puede transferir o delegar a las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal cuando sean susceptibles de transferencia o delegación. Debe realizarse mediante ley orgánica. La ley debe prever también los medios financieros correspondientes y las formas de control que se reserve el Estado.

25.3. Leyes de armonización

El Estado puede establecer los principios necesarios para armonizar disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas cuando el interés general lo exija, incluso respecto de materias atribuidas a su competencia. La Constitución establece requisitos específicos para este mecanismo.

---

26. CONFLICTOS DE COMPETENCIA

La descentralización territorial puede generar controversias sobre quién es competente para actuar. La Constitución y la legislación del Tribunal Constitucional establecen mecanismos específicos para resolver estos conflictos. Pueden distinguirse principalmente:

- conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas;

- conflictos entre Comunidades Autónomas;
- conflictos entre órganos constitucionales en los supuestos previstos legalmente.
- El **Tribunal Constitucional** desempeña un papel esencial en la resolución de los conflictos constitucionales de competencia.

---

27. CONFLICTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

27.1. Conflicto positivo de competencia

Se produce cuando el Estado o una Comunidad Autónoma considera que otra Administración ha asumido competencias que no le corresponden. Existe, por tanto, una controversia sobre quién tiene atribuida una determinada competencia.

27.2. Conflicto negativo de competencia

Se produce cuando ninguna de las Administraciones implicadas acepta ser competente para resolver una determinada cuestión. El sistema constitucional y legal contempla mecanismos para resolver ambos tipos de controversia.

---

28. COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

La existencia de diferentes Administraciones no significa que puedan actuar de forma completamente aislada. La coordinación es necesaria para:

- evitar duplicidades;
- asegurar coherencia en las políticas públicas;
- intercambiar información;
- mejorar la eficacia;
- garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos;
- resolver problemas que afectan simultáneamente a varios territorios.

La Ley 40/2015 establece la cooperación y coordinación como principios fundamentales de las relaciones interadministrativas.

---

29. COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN

Debe distinguirse entre coordinación y cooperación.

Cooperación

Implica la actuación conjunta o concertada de diferentes Administraciones para alcanzar objetivos comunes. Puede desarrollarse mediante:

- convenios;
- órganos de cooperación;
- Conferencias Sectoriales;
- comisiones bilaterales;
- otros instrumentos previstos legalmente.

Coordinación

Tiene una dimensión más orientada a garantizar la coherencia de las actuaciones de diferentes Administraciones cuando existen competencias relacionadas.

La Ley 40/2015 regula mecanismos específicos de relaciones interadministrativas para garantizar esta actuación conjunta.

---

30. CONFERENCIAS SECTORIALES

Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas. En ellas participan representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas para tratar materias relacionadas con sus respectivas competencias. Constituyen uno de los principales instrumentos de cooperación vertical. Su importancia aumenta en materias donde existen competencias compartidas.

---

31. CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

Las Administraciones Públicas pueden celebrar convenios para desarrollar actuaciones conjuntas. Los convenios permiten concretar:

- objetivos;
- obligaciones;
- financiación;
- actuaciones;
- mecanismos de seguimiento;
- duración.

No deben confundirse con los contratos administrativos: el convenio se fundamenta en la colaboración para alcanzar un fin común, mientras que el contrato administrativo responde a una relación contractual sometida a la legislación de contratos del sector público.

---

32. PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL

Las relaciones entre Administraciones deben desarrollarse respetando el principio de lealtad institucional. Este principio exige que las Administraciones:

- respeten el ejercicio legítimo de las competencias de las demás;
- ponderen el conjunto de intereses públicos implicados;
- faciliten información;
- presten asistencia;
- colaboren en el cumplimiento de sus respectivas competencias.
- Es especialmente importante en un sistema territorial descentralizado.

---

33. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Aunque el núcleo del tema se encuentra en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, debe recordarse que la Constitución incluye también a la Administración local dentro de la organización territorial. El artículo 137 menciona expresamente:

- municipios;
- provincias;
- Comunidades Autónomas.
- Los artículos 140 y 141 garantizan respectivamente la autonomía municipal y provincial.
- Los municipios constituyen la entidad local básica.
- Las provincias son entidades locales determinadas por la agrupación de municipios y cumplen funciones de cooperación y asistencia, especialmente respecto de los municipios.

---

34. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN: DIFERENCIA FUNDAMENTAL

Esta diferencia es especialmente importante en un examen tipo oposición.

Descentralización	Desconcentración
Entre Administraciones diferentes	Dentro de una misma Administración
Existe personalidad jurídica propia	No cambia la personalidad jurídica
Distribuye competencias territorial o funcionalmente	Distribuye competencias entre órganos
Ejemplo: Estado → Comunidad Autónoma	Ejemplo: órgano central → órgano territorial
Tiene carácter externo a la organización	Tiene carácter interno

- **Regla para memorizar:**
- **DESCENTRALIZACIÓN = cambio de Administración.**
- **DESCONCENTRACIÓN = cambio de órgano.**

---

35. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y ESTADO AUTONÓMICO

La organización territorial española obliga a diferenciar claramente tres conceptos:

Estado

- Mantiene las competencias que la Constitución le atribuye, especialmente las del artículo 149.

Comunidades Autónomas

- Ejercen las competencias asumidas en sus Estatutos dentro del marco constitucional.

Entidades locales

- Ejercen sus propias competencias y gestionan autónomamente sus intereses.
- Por tanto, la Administración General del Estado no constituye toda la Administración Pública española.
- El concepto de Administración Pública es más amplio e incluye diferentes niveles administrativos.

---

36. PRINCIPALES MECANISMOS DE CONTROL

La actuación administrativa está sometida a diversos controles.

Control político

- Corresponde fundamentalmente a los órganos parlamentarios respecto de los respectivos Gobiernos.

Control administrativo

- Se desarrolla mediante los mecanismos de revisión y recursos previstos por el ordenamiento.

Control judicial

- Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.
- El artículo 106.1 de la Constitución establece expresamente este control judicial.

Control constitucional

- El Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de las normas y resuelve los conflictos constitucionales previstos por el ordenamiento.

---

37. CUADRO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Nivel	Administración	Principales órganos
Estatal	Administración General del Estado	Ministerios, Secretarías de Estado, Delegaciones del Gobierno
Autonómico	Administración de cada Comunidad Autónoma	Consejo de Gobierno, Consejerías
Provincial	Administración local provincial	Diputaciones u órganos equivalentes
Municipal	Administración local municipal	Ayuntamiento
Exterior	AGE en el exterior	Embajadas, representaciones permanentes, consulados

---

38. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES ESENCIALES

Para este tema conviene dominar especialmente los siguientes artículos:

Artículo	Materia
Art. 2	Unidad, autonomía y solidaridad
Art. 103	Principios de la Administración Pública

Artículo Materia

Art. 104 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Art. 105 Participación administrativa y acceso a archivos

Art. 106 Control judicial

Art. 137 Organización territorial

Art. 138 Solidaridad y equilibrio territorial

Art. 139 Igualdad y libre circulación

Art. 140 Autonomía municipal

Art. 141 Provincia

Art. 142 Hacienda local

Art. 143 Acceso a la autonomía

Art. 145 Relaciones entre Comunidades Autónomas

Art. 146 Elaboración de Estatutos

Art. 147 Estatutos de Autonomía

Art. 148 Competencias autonómicas

Art. 149 Competencias estatales

Art. 150 Leyes marco, transferencia/delegación y armonización

Art. 151 Procedimiento especial de autonomía

Art. 152 Organización institucional autonómica

Art. 153 Control de las Comunidades Autónomas

Art. 154 Delegado del Gobierno

Art. 155 Medidas frente al incumplimiento autonómico

Art. 156 Autonomía financiera

Art. 157 Recursos de las Comunidades Autónomas

Artículo	Materia
Art. 158	Asignaciones y Fondo de Compensación

---

39. ARTÍCULOS CLAVE DE LA LEY 40/2015

Para la parte administrativa del tema, resulta especialmente recomendable memorizar:

Artículo	Contenido
Art. 3	Principios generales
Art. 4	Principios de intervención
Art. 5	Órganos administrativos
Art. 8	Competencia
Art. 54	Organización de la AGE
Art. 55	Estructura de la AGE
Arts. 57-68	Ministerios y estructura interna
Arts. 69-71	Organización territorial
Art. 72	Delegados del Gobierno
Art. 73	Competencias de los Delegados
Arts. 74-75	Subdelegados del Gobierno
Art. 76	Directores Insulares
Art. 77	Régimen de los Directores Insulares
Art. 78	Estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones
Arts. 140 y ss.	Relaciones interadministrativas

La estructura de la Administración General del Estado y sus órganos territoriales está regulada específicamente en el Título I de la Ley 40/2015.

---

40. ESQUEMA FINAL DE MEMORIZACIÓN

El tema puede memorizarse mediante la siguiente secuencia:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

↓

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Objetividad + eficacia + jerarquía + descentralización + desconcentración + coordinación + sometimiento a la ley y al Derecho.

↓

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Organización central + organización territorial + exterior.

↓

ORGANIZACIÓN CENTRAL

Ministros + Secretarios de Estado + Subsecretarios + Secretarios generales + Secretarios generales técnicos + Directores generales + Subdirectores generales.

↓

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Delegado del Gobierno → Comunidad Autónoma.

Subdelegado → Provincia.

Director insular → Isla.

↓

ESTADO AUTONÓMICO

Estado + Comunidades Autónomas + Entidades locales.

↓

COMPETENCIAS

Art. 148 → Comunidades Autónomas.

Art. 149 → Estado.

Art. 150 → mecanismos de flexibilización.

↓

CONFLICTOS

Tribunal Constitucional.

↓

COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

Conferencias Sectoriales + convenios + órganos de cooperación + lealtad institucional.

---

41. CONCLUSIÓN

La Administración Pública española se caracteriza por estar sometida plenamente a la Constitución, la ley y el Derecho y por servir con objetividad los intereses generales. El artículo 103 de la Constitución establece los principios esenciales de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

La Administración General del Estado se estructura en una organización central, una organización territorial y una Administración exterior. En el territorio nacional, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno permiten articular la presencia territorial del Estado y coordinar su actuación con las Administraciones autonómicas y locales.

Paralelamente, la Constitución configura un Estado territorialmente descentralizado mediante municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Estas últimas disponen de autonomía política y administrativa y ejercen las competencias que les corresponden de acuerdo con la Constitución y sus Estatutos.

La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas se articula fundamentalmente mediante los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución. En este sistema resulta imprescindible la existencia de mecanismos de cooperación, coordinación y resolución de conflictos que permitan compatibilizar la autonomía de las distintas Administraciones con la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

En definitiva, la organización administrativa española combina **unidad, descentralización territorial, autonomía, coordinación y sometimiento al Derecho**, elementos esenciales para comprender el funcionamiento de las Administraciones Públicas en el Estado autonómico.

TEMA 4. DERECHO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y FUENTES

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo constituye una de las ramas fundamentales del Derecho público y tiene como objeto principal la regulación de la organización, funcionamiento y actuación de las Administraciones Públicas, así como de las relaciones que estas mantienen con los ciudadanos y con otras Administraciones.

Su estudio resulta inseparable de la configuración constitucional del Estado español como **Estado social y democrático de Derecho** y de los principios establecidos en la Constitución para la actuación administrativa.

La Administración Pública está sometida plenamente a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. El artículo 103.1 de la Constitución establece que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

El Derecho Administrativo proporciona, por tanto, el marco jurídico dentro del cual las Administraciones Públicas ejercen sus potestades y desarrollan sus funciones.

Para comprender esta disciplina es necesario estudiar tanto su concepto y características como el sistema de fuentes que determina las normas aplicables a la actividad administrativa.

---

2. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo puede definirse como:

- **La rama del Derecho público que regula la organización, funcionamiento y actividad de las Administraciones Públicas, así como sus relaciones jurídicas con los ciudadanos y con otras Administraciones, cuando actúan en ejercicio de funciones administrativas.**

- Esta definición permite identificar varios elementos esenciales.

2.1. Es una rama del Derecho público

- El Derecho Administrativo forma parte del Derecho público porque regula fundamentalmente relaciones en las que intervienen poderes públicos y en las que aparece comprometido el interés general.

- Se diferencia del Derecho privado, que regula principalmente relaciones entre particulares en condiciones de igualdad jurídica.

2.2. Regula a las Administraciones Públicas

Su objeto principal son las Administraciones Públicas, incluyendo:

- Administración General del Estado.

- Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Entidades que integran la Administración local.
- Sector público institucional, en los términos establecidos por la legislación.
- La Ley 40/2015 establece el ámbito subjetivo del sector público y regula sus principios generales y organización.

2.3. Regula la actividad administrativa

- No toda actuación de una Administración se encuentra necesariamente sometida al Derecho Administrativo de la misma manera.
- Las Administraciones pueden desarrollar diferentes tipos de actividad, pero cuando ejercen potestades administrativas están sujetas al régimen jurídico-administrativo correspondiente.

2.4. Regula las relaciones con los ciudadanos

- El Derecho Administrativo establece los derechos de los ciudadanos frente a la Administración y los procedimientos mediante los cuales pueden ejercerlos.
- La Ley 39/2015 regula, entre otras materias, los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones, los interesados en los procedimientos y el procedimiento administrativo común.

---

3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo presenta varias características que permiten diferenciarlo de otras ramas jurídicas.

3.1. Derecho público

- Es Derecho público porque regula principalmente la actuación de las Administraciones Públicas y el ejercicio de potestades orientadas a la satisfacción del interés general.

3.2. Derecho estatutario

- Tradicionalmente se considera un **Derecho estatutario**, porque establece un régimen jurídico específico para las Administraciones Públicas y para determinadas relaciones en las que estas intervienen.
- La Administración dispone de poderes y potestades que no corresponden normalmente a los particulares.

3.3. Derecho garantizador

- El Derecho Administrativo no solo proporciona instrumentos a la Administración, sino que también establece límites y garantías frente al ejercicio del poder público.

- Entre estas garantías se encuentran:
- sometimiento a la ley;
- procedimiento administrativo;
- audiencia de los interesados;
- motivación en los casos previstos legalmente;
- recursos administrativos;
- control judicial;
- responsabilidad patrimonial.

3.4. Derecho dinámico

- Es una rama especialmente vinculada a la evolución de la sociedad, de la tecnología y de las funciones públicas.
- Por ello experimenta una evolución normativa constante.

3.5. Derecho ampliamente codificado

Aunque no existe un único «Código Administrativo», existe un conjunto amplio de leyes generales que estructuran la disciplina. Entre las principales destacan:

- Constitución Española;
- Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común;
- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público;
- Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa;
- Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público;
- legislación presupuestaria;
- legislación sobre función pública;
- legislación sectorial.

---

4. DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIÓN

La Constitución ocupa la posición superior dentro del ordenamiento jurídico y constituye el fundamento de toda la actuación administrativa. El artículo 9.1 establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. El artículo 9.3 garantiza, entre otros:

- principio de legalidad;
- jerarquía normativa;
- publicidad de las normas;
- irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales;
- seguridad jurídica;
- responsabilidad;
- interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
- Estos principios constituyen límites esenciales para la Administración.

Además, el artículo 103 establece los principios específicos de actuación administrativa y el artículo 106 atribuye a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa.

---

5. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Las fuentes del Derecho son los distintos mecanismos o formas mediante los cuales se crean, manifiestan o reconocen normas jurídicas. En el Derecho Administrativo existe una pluralidad de fuentes debido a la complejidad del ordenamiento y a la existencia de distintos niveles territoriales de poder. Entre las principales fuentes se encuentran:

1. Constitución.
2. Derecho de la Unión Europea.
3. Tratados internacionales.
4. Ley.
5. Normas con rango de ley.
6. Reglamentos.
7. Costumbre.
8. Principios generales del Derecho.
9. Jurisprudencia, en los términos establecidos por el ordenamiento.

A ello debe añadirse la existencia de normas procedentes de distintos niveles territoriales:

- Estado;
- Comunidades Autónomas;

- entidades locales;
- Unión Europea.

---

6. LA CONSTITUCIÓN COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Todas las restantes normas deben respetarla. La Constitución:

- establece la organización de los poderes públicos;
- reconoce derechos fundamentales;
- determina la organización territorial;
- establece los principios de actuación administrativa;
- atribuye competencias;
- establece garantías jurídicas;
- determina el sistema de producción normativa.
- La Constitución es, por tanto, la primera fuente del Derecho Administrativo.

---

7. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El ordenamiento jurídico español se encuentra integrado en el ordenamiento de la Unión Europea. El Derecho de la Unión Europea constituye una fuente fundamental para el Derecho Administrativo contemporáneo, especialmente en materias como:

- contratación pública;
- medio ambiente;
- competencia;
- protección de consumidores;
- protección de datos;
- transportes;
- energía;
- mercado interior;
- ayudas públicas.

Entre las fuentes del Derecho de la Unión Europea deben distinguirse fundamentalmente:

- **Derecho originario**

Está integrado principalmente por los Tratados constitutivos y sus modificaciones, junto con determinados protocolos y normas que forman parte del Derecho primario de la Unión.

- **Derecho derivado**

Comprende, entre otros:

- reglamentos;
- directivas;
- decisiones.

El **reglamento europeo** tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y resulta directamente aplicable en los Estados miembros. La **directiva** obliga en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios. La **decisión** es obligatoria en todos sus elementos para sus destinatarios cuando estos estén designados.

---

8. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Los tratados internacionales válidamente celebrados y oficialmente publicados en España forman parte del ordenamiento interno. La Constitución regula los tratados internacionales fundamentalmente en sus artículos 93 a 96. Debe distinguirse entre:

- tratados que requieren autorización mediante ley orgánica para determinadas cesiones de competencias;
- tratados que requieren autorización previa de las Cortes Generales;
- restantes tratados que deben ser puestos en conocimiento de las Cortes.
- Los tratados internacionales no pueden contradecir la Constitución.

Cuando un tratado contenga estipulaciones contrarias a la Constitución, será necesaria la previa revisión constitucional.

---

9. LA LEY

La ley constituye una de las principales fuentes del Derecho Administrativo.

- Es una norma escrita aprobada por el órgano constitucional competente mediante el procedimiento legislativo correspondiente.
- La ley está subordinada a la Constitución y prevalece sobre las normas reglamentarias.

- En el sistema español pueden distinguirse diferentes categorías de leyes.

---

10. LEYES ORGÁNICAS

El artículo 81 de la Constitución establece que son leyes orgánicas las relativas a:

- desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas;
- aprobación de los Estatutos de Autonomía;
- régimen electoral general;
- demás materias previstas expresamente por la Constitución.

La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exige **mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto**. La ley orgánica y la ley ordinaria tienen el mismo rango jerárquico, aunque existe una reserva material constitucional en favor de la ley orgánica. Por ello, la relación entre ambas se explica fundamentalmente por el principio de **competencia**, no por una superioridad jerárquica general de la ley orgánica.

---

11. LEYES ORDINARIAS

Son leyes ordinarias aquellas aprobadas por las Cortes Generales sobre materias que no están reservadas a ley orgánica. Se aprueban mediante el procedimiento legislativo correspondiente y constituyen una fuente esencial del Derecho Administrativo. Las Comunidades Autónomas también pueden aprobar leyes dentro del ámbito de sus competencias. Por ello debe distinguirse entre:

- leyes estatales;
- leyes autonómicas.

La validez de unas y otras depende de que hayan sido aprobadas dentro de sus respectivas competencias constitucionales y estatutarias.

---

12. DECRETOS-LEYES

El artículo 86 de la Constitución permite al Gobierno dictar **decretos-leyes** en caso de extraordinaria y urgente necesidad. El decreto-ley tiene rango de ley, pero está sometido a límites materiales. No puede afectar:

- al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado;
- a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I;
- al régimen de las Comunidades Autónomas;

- al Derecho electoral general.

El decreto-ley debe ser sometido inmediatamente a debate y votación de totalidad en el Congreso de los Diputados dentro de los treinta días siguientes a su promulgación.

---

13. DECRETOS LEGISLATIVOS

Los decretos legislativos son normas con rango de ley dictadas por el Gobierno en virtud de una **delegación legislativa** efectuada por las Cortes Generales. La Constitución contempla dos modalidades principales:

Textos articulados

- Las Cortes aprueban una ley de bases que permite al Gobierno desarrollar una materia mediante un texto articulado.

Textos refundidos

- Las Cortes autorizan al Gobierno para refundir varios textos legales en uno solo.

La delegación legislativa debe efectuarse de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio.

---

14. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

El reglamento es una disposición jurídica de carácter general aprobada por una Administración Pública en ejercicio de su potestad reglamentaria. El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. Los reglamentos tienen **rango inferior a la ley**. Por tanto:

- **Constitución → Ley → Reglamento**

La Administración no puede utilizar un reglamento para modificar o derogar una ley.

---

15. FUNDAMENTO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

La potestad reglamentaria permite desarrollar y ejecutar las leyes y regular aspectos necesarios para la organización y funcionamiento administrativo dentro del marco legal. Su fundamento se encuentra principalmente en:

- artículo 97 de la Constitución;
- artículo 106 de la Constitución;
- Ley 39/2015;

- Ley 40/2015;
- normativa específica de cada Administración.

El reglamento debe respetar la Constitución, las leyes y las normas de rango superior.

---

16. CLASES DE REGLAMENTOS

Los reglamentos pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios.

16.1. Según la Administración que los dicta

- Pueden existir:
- reglamentos estatales;
- reglamentos autonómicos;
- reglamentos locales.

16.2. Según su relación con la ley

Reglamentos ejecutivos

- Desarrollan y complementan una ley.

Reglamentos independientes

- Regulan materias que no están directamente reservadas a la ley, dentro de los límites constitucionales.

Reglamentos de necesidad

- Se dictan en situaciones excepcionales cuando el ordenamiento permite una actuación normativa extraordinaria.

---

17. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

La potestad reglamentaria está sometida a importantes límites. El reglamento:

- debe respetar la Constitución;
- debe respetar las leyes;
- no puede vulnerar normas de rango superior;
- no puede regular materias reservadas a ley en contra de las previsiones constitucionales;
- debe respetar la competencia del órgano que lo dicta;

- debe seguir el procedimiento legalmente establecido.

La Ley 39/2015 establece que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular materias reservadas a ley.

---

18. JERARQUÍA DE LOS REGLAMENTOS

Dentro de la Administración General del Estado existe también una jerarquía entre las disposiciones reglamentarias. La Ley 39/2015 establece que las disposiciones administrativas se ajustarán al siguiente orden:

1. Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros.
2. Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

Ninguna disposición administrativa puede vulnerar los preceptos de otra de rango superior. Esto responde al principio general de jerarquía normativa.

---

19. LA COSTUMBRE

La costumbre es una fuente del Derecho reconocida con carácter subsidiario.

- El Código Civil establece que la costumbre solo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y resulte probada.
- En Derecho Administrativo tiene una importancia limitada.
- La actividad administrativa está sometida esencialmente a normas escritas y al principio de legalidad.
- Por ello, la costumbre tiene un papel mucho menor que en otras ramas del Derecho.

---

20. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Los principios generales del Derecho constituyen otra fuente reconocida por el ordenamiento. El Código Civil establece que se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico. En Derecho Administrativo tienen una importancia particularmente elevada. Entre ellos pueden citarse:

- legalidad;
- seguridad jurídica;
- buena fe;

- confianza legítima;
- proporcionalidad;
- igualdad;
- responsabilidad;
- interdicción de la arbitrariedad;
- audiencia;
- tutela efectiva.

Los principios generales cumplen una doble función:

- **Función supletoria:** permiten resolver cuestiones cuando no existe una norma específica aplicable.
- **Función informadora:** orientan la interpretación y aplicación del conjunto del ordenamiento.

---

21. LA JURISPRUDENCIA

El Código Civil establece que la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho. Por tanto, la jurisprudencia no constituye una fuente normativa equiparable a la ley o al reglamento. Su función es principalmente:

- interpretar las normas;
- unificar criterios;
- complementar el ordenamiento;
- orientar la aplicación del Derecho.

Debe prestarse especial atención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que tiene una posición específica en materia de interpretación de la Constitución y control de constitucionalidad.

---

22. LAS FUENTES DIRECTAS E INDIRECTAS

Tradicionalmente pueden distinguirse:

Fuentes directas. Son aquellas que contienen directamente normas jurídicas. Entre ellas:

- Constitución;

- Derecho de la Unión Europea;
- tratados internacionales;
- leyes;
- reglamentos;
- costumbre.

Fuentes indirectas. Contribuyen a la interpretación y aplicación del Derecho. Entre ellas destaca especialmente:

- jurisprudencia;
- doctrina científica.
- Esta clasificación tiene carácter doctrinal y debe relacionarse con el sistema de fuentes establecido por el ordenamiento jurídico.

---

23. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA

La jerarquía normativa significa que las normas se ordenan según su rango y que una norma inferior no puede contradecir a otra superior. La estructura básica puede representarse:

CONSTITUCIÓN

↓

DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA / TRATADOS INTERNACIONALES, según su régimen jurídico

↓

LEYES Y NORMAS CON RANGO DE LEY

↓

REGLAMENTOS

↓

ACTOS ADMINISTRATIVOS

No debe confundirse jerarquía con competencia. Una ley autonómica no es simplemente una norma «inferior» a una ley estatal: ambas tienen rango de ley y su relación se determina fundamentalmente por el sistema constitucional de distribución de competencias.

---

24. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

El principio de competencia determina qué órgano o entidad tiene capacidad para aprobar una determinada norma. Es especialmente importante en el Estado autonómico. Por ejemplo:

- las Cortes Generales aprueban leyes estatales;
- las Asambleas Legislativas autonómicas aprueban leyes autonómicas en materias de su competencia;
- los órganos administrativos ejercen potestad reglamentaria dentro de sus competencias.

Una norma aprobada por un órgano incompetente puede ser inválida.

---

25. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad implica que la Administración debe actuar sometida al ordenamiento jurídico.

- Tiene una importancia fundamental en Derecho Administrativo porque la Administración dispone de potestades que pueden afectar a derechos e intereses de los ciudadanos.
- La actuación administrativa debe tener fundamento jurídico suficiente y desarrollarse dentro de las competencias atribuidas.
- La Ley 40/2015 establece como principio general que las Administraciones Públicas deben actuar con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al Derecho.

---

26. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DE LAS NORMAS

Para que una norma pueda producir efectos jurídicos generales debe ser publicada conforme a las reglas establecidas.

- La Constitución incluye la publicidad de las normas entre las garantías del artículo 9.3.
- En el ámbito estatal, las leyes y las disposiciones generales se publican fundamentalmente en el **Boletín Oficial del Estado**, sin perjuicio de la existencia de diarios oficiales autonómicos y locales.
- La publicación permite garantizar el conocimiento y la seguridad jurídica.

---

27. LA IRRETROACTIVIDAD

El artículo 9.3 de la Constitución garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Debe distinguirse entre:

- retroactividad favorable;

- retroactividad desfavorable.

El principio constitucional protege específicamente frente a la retroactividad de disposiciones sancionadoras desfavorables y de disposiciones restrictivas de determinados derechos.

---

28. LA SEGURIDAD JURÍDICA

La seguridad jurídica exige que el ordenamiento sea suficientemente previsible y que los ciudadanos puedan conocer las consecuencias jurídicas de sus actuaciones. Está directamente relacionada con:

- publicidad de las normas;
- jerarquía normativa;
- claridad y estabilidad del ordenamiento;
- irretroactividad en los términos constitucionales;
- responsabilidad de los poderes públicos.

Es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho.

---

29. LA RESERVA DE LEY

La reserva de ley significa que determinadas materias deben ser reguladas necesariamente mediante una norma con rango de ley. Puede existir:

Reserva de ley orgánica

- Cuando la Constitución exige específicamente una ley orgánica.

Reserva de ley ordinaria

- Cuando la Constitución exige regulación mediante ley sin exigir rango orgánico.

La reserva de ley limita la potestad reglamentaria y garantiza que determinadas materias sean reguladas por el legislador.

---

30. EL REGLAMENTO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO

Es esencial diferenciar ambos conceptos.

Reglamento

- norma jurídica;

- carácter general;
- dirigido a una pluralidad indeterminada de destinatarios;
- vocación de permanencia;
- integrado en el ordenamiento jurídico.

Acto administrativo

- decisión de una Administración;
- aplicación del ordenamiento a un caso concreto;
- normalmente dirigido a destinatarios determinados o determinables;
- produce efectos jurídicos concretos.

Esta diferencia será fundamental para el **Tema 5**, dedicado específicamente al acto administrativo y al procedimiento administrativo.

---

31. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO AUTONÓMICO

El Derecho Administrativo español presenta una estructura territorial plural. Existen:

Fuentes estatales

- Constitución;
- leyes estatales;
- reglamentos estatales.

Fuentes autonómicas

- Estatutos de Autonomía;
- leyes autonómicas;
- reglamentos autonómicos.

Fuentes locales

- reglamentos;
- ordenanzas locales;
- otras disposiciones de las entidades locales.

Todas deben respetar la Constitución y el sistema de distribución competencial.

---

32. LAS ORDENANZAS Y REGLAMENTOS LOCALES

Las entidades locales disponen de potestad reglamentaria en el ámbito de sus competencias. Las principales manifestaciones son:

- ordenanzas;
- reglamentos orgánicos;
- otras disposiciones generales.

Las ordenanzas permiten regular materias de competencia local, siempre respetando las leyes y las normas de rango superior. Su aprobación corresponde a los órganos municipales o provinciales competentes conforme a la legislación de régimen local.

---

33. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA LEY 39/2015

La Ley 39/2015 constituye una de las normas básicas del Derecho Administrativo español. Su contenido incluye:

- interesados y capacidad;
- derechos de las personas ante la Administración;
- actividad administrativa;
- términos y plazos;
- actos administrativos;
- procedimiento administrativo común;
- recursos administrativos;
- iniciativa legislativa y potestad reglamentaria.

Su texto consolidado oficial del BOE indica actualmente como última actualización publicada el **6 de noviembre de 2024**. Esta ley será especialmente importante en los siguientes temas del programa.

---

34. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA LEY 40/2015

La Ley 40/2015 complementa a la Ley 39/2015. Su objeto comprende, entre otras materias:

- bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas;
- principios del sistema de responsabilidad;
- potestad sancionadora;

- organización administrativa;
- funcionamiento del sector público;
- relaciones entre Administraciones Públicas;
- sector público institucional.

El texto consolidado del BOE señala como última actualización publicada el **2 de agosto de 2024**. Una distinción muy importante para el estudio es:

- **Ley 39/2015 → relaciones externas y procedimiento administrativo.**
- **Ley 40/2015 → régimen jurídico, organización y relaciones internas del sector público.**

---

35. CUADRO GENERAL DE FUENTES

Fuente	**Característica principal**
Constitución	Norma suprema
Derecho UE	Ordenamiento supranacional integrado en el sistema jurídico español
Tratados internacionales	Integrados en el ordenamiento tras su válida celebración y publicación
Ley orgánica	Materias reservadas por la Constitución
Ley ordinaria	Regulación de materias no reservadas a ley orgánica
Decreto-ley	Norma con rango de ley por extraordinaria y urgente necesidad
Decreto legislativo	Norma con rango de ley por delegación legislativa
Reglamento	Norma administrativa subordinada a la ley
Costumbre	Fuente subsidiaria
Principios generales	Función informadora y supletoria
Jurisprudencia	Complementa el ordenamiento mediante interpretación

---

36. ESQUEMA DE JERARQUÍA Y COMPETENCIA

Para evitar uno de los errores más habituales en examen:

JERARQUÍA

- Determina qué norma prevalece sobre otra.
- Ejemplo:
- **Ley > Reglamento**

COMPETENCIA

- Determina quién puede aprobar una norma sobre una materia.
- Ejemplo:
- **Estado ↔ Comunidad Autónoma**

La relación entre normas estatales y autonómicas no se explica simplemente mediante jerarquía, sino mediante el sistema constitucional de distribución de competencias.

---

37. PRINCIPALES NORMAS QUE DEBE CONOCER EL OPOSITOR

Para este tema resulta recomendable identificar al menos:

Constitución Española de 1978

→ fundamento del ordenamiento.

Código Civil

→ sistema general de fuentes.

Ley 39/2015

→ procedimiento administrativo común y potestad reglamentaria.

Ley 40/2015

→ régimen jurídico y organización del sector público.

Ley 29/1998

→ jurisdicción contencioso-administrativa.

Ley 9/2017

→ contratación del sector público.

Estas normas se desarrollarán posteriormente en otros temas del programa.

---

38. RELACIÓN DEL TEMA CON LOS SIGUIENTES

Este tema constituye la base conceptual de buena parte de la parte común. La secuencia puede estudiarse así:

TEMA 4

Derecho Administrativo → fuentes.

↓

TEMA 5

Acto administrativo + procedimiento administrativo.

↓

TEMA 6

Contratos administrativos.

↓

TEMA 7

Personal al servicio de las Administraciones.

↓

TEMA 8

Selección de empleados públicos.

↓

TEMA 9

IV Convenio Único.

↓

TEMA 10

Contrato de trabajo en las Administraciones Públicas.

Esta conexión ayuda a comprender el programa como un bloque jurídico coherente y no como temas aislados.

---

39. CONCLUSIÓN

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho público que regula la organización y actividad de las Administraciones Públicas y sus relaciones jurídicas con los ciudadanos y con otras Administraciones.

Su fundamento último se encuentra en la Constitución, que establece el principio de sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico y fija los principios de actuación administrativa.

El sistema de fuentes del Derecho Administrativo es complejo y plural. Está integrado por la Constitución, el Derecho de la Unión Europea, los tratados internacionales, las leyes y normas con rango de ley, los reglamentos, la costumbre y los principios generales del Derecho, mientras que la jurisprudencia desempeña una función complementaria e interpretativa.

La potestad reglamentaria constituye una manifestación esencial de la actividad normativa administrativa, pero se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley.

En el Estado autonómico debe añadirse la existencia de normas estatales, autonómicas y locales, cuya relación se articula mediante los principios de jerarquía y competencia.

En definitiva, el Derecho Administrativo proporciona el marco jurídico que permite compatibilizar el ejercicio de las potestades públicas con la protección de los derechos de los ciudadanos y con el principio fundamental de sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho.

TEMA 5. EL ACTO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (LEY 39/2015)

1. INTRODUCCIÓN

La actividad de las Administraciones Públicas se desarrolla mediante actuaciones materiales, normas, contratos y, de forma especialmente relevante, actos administrativos. El acto administrativo constituye uno de los instrumentos fundamentales mediante los cuales la Administración aplica el ordenamiento jurídico y adopta decisiones que producen efectos jurídicos sobre los ciudadanos y sobre otras Administraciones.

Junto al acto administrativo se encuentra el procedimiento administrativo, entendido como el cauce formal que debe seguir la Administración para adoptar sus decisiones. El procedimiento garantiza que la actuación administrativa se ajuste a la legalidad, permite la participación de los interesados y proporciona garantías frente a la actuación arbitraria de los poderes públicos.

El régimen general de los actos administrativos y del procedimiento administrativo común se encuentra actualmente establecido, con carácter básico, en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**.

La Ley 39/2015 regula, entre otras materias, los requisitos y eficacia de los actos administrativos, su nulidad y anulabilidad, los derechos de los interesados, la iniciación, ordenación, instrucción y terminación de los procedimientos, la ejecución de los actos y los recursos administrativos.

---

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. Concepto

El acto administrativo puede definirse como una **declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo realizada por una Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa y destinada a producir efectos jurídicos**.

Son ejemplos de actos administrativos una licencia urbanística, una sanción administrativa, una resolución de una convocatoria de ayudas, el reconocimiento de una subvención o una resolución que concede o deniega una autorización.

El acto administrativo debe distinguirse de otras formas de actuación administrativa:

Actuación	**Característica principal**
Reglamento	Norma jurídica de carácter general
Acto administrativo	Decisión administrativa con efectos jurídicos concretos
Contrato administrativo	Acuerdo de voluntades entre partes
Actuación material	Actuación física o técnica de la Administración

Actuación	Característica principal
Procedimiento administrativo	Conjunto ordenado de actuaciones que conduce a una decisión

- El procedimiento y el acto están estrechamente relacionados: **el procedimiento constituye el cauce y el acto es normalmente el resultado de ese cauce**.

---

3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Tradicionalmente se distinguen cuatro elementos: sujeto, objeto, causa y forma.

3.1. Elemento subjetivo

- El acto debe proceder de una **Administración Pública y ser dictado por el órgano competente**.
- El artículo 34.1 de la Ley 39/2015 establece que los actos administrativos se producirán por el órgano competente, de oficio o a instancia del interesado, ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.
- La competencia debe entenderse atribuida conforme al ordenamiento jurídico y puede estar determinada por criterios materiales, territoriales o jerárquicos.
- La incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio constituye causa de nulidad de pleno derecho.

3.2. Elemento objetivo

Es el contenido del acto. De acuerdo con el artículo 34.2 de la Ley 39/2015, el contenido debe:

- ajustarse al ordenamiento jurídico;
- ser determinado;
- ser adecuado a los fines propios del acto.

El contenido debe ser, por tanto, **lícito, posible, determinado o determinable y adecuado a la finalidad perseguida**.

3.3. Elemento causal

- La causa hace referencia a la razón jurídica que justifica el ejercicio de la potestad administrativa.
- La Administración no puede utilizar una potestad para alcanzar una finalidad distinta de aquella para la que fue atribuida.

- La utilización de una potestad administrativa con una finalidad diferente de la prevista legalmente constituye **desviación de poder**, que es una causa de anulabilidad del acto administrativo.

3.4. Elemento formal

- Comprende fundamentalmente el procedimiento de elaboración y la forma externa del acto.
- La regla general del artículo 36 de la Ley 39/2015 es que los actos administrativos se producen **por escrito y a través de medios electrónicos**, salvo que su naturaleza exija otra forma de expresión y constancia.
- También existen actos verbales, pero cuando resulte necesaria su constancia escrita deberán documentarse conforme a las reglas establecidas legalmente.

---

4. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios.

4.1. Actos expresos y presuntos

- Son **expresos** cuando existe una declaración formal de la Administración.
- Son **presuntos** cuando los efectos jurídicos se producen como consecuencia del silencio administrativo.
- El silencio administrativo no elimina la obligación de la Administración de resolver expresamente.

4.2. Actos favorables y de gravamen

- Los actos favorables amplían la esfera jurídica del interesado, como una autorización, una subvención o el reconocimiento de un derecho.
- Los actos de gravamen restringen o limitan derechos o intereses, como una sanción o una orden de restitución.
- Esta distinción tiene importancia, entre otras cuestiones, en materia de revocación.

4.3. Actos definitivos y actos de trámite

- Los **actos definitivos** ponen fin al procedimiento.

- Los **actos de trámite** se producen durante la tramitación del procedimiento y permiten avanzar hacia la resolución.
- Como regla general, los actos de trámite no son recurribles separadamente. Sin embargo, pueden ser objeto de recurso cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

4.4. Actos reglados y discrecionales

- En los actos **reglados**, la Administración dispone de un margen de decisión reducido porque la norma determina los requisitos y la consecuencia jurídica.
- En los actos **discrecionales**, la norma permite un margen de apreciación administrativa.
- La discrecionalidad no equivale a arbitrariedad. Los actos discrecionales deben respetar el ordenamiento jurídico y, además, están expresamente sometidos al deber de motivación.

4.5. Actos singulares y generales

- Los actos singulares se dirigen a uno o varios destinatarios determinados.
- Los actos generales se dirigen a una pluralidad indeterminada de personas.
- Esta distinción resulta especialmente relevante para determinar si procede la notificación individual o la publicación.

---

5. REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 34 de la Ley 39/2015 establece dos requisitos esenciales:

1. El acto debe ser dictado por el órgano competente.
2. Debe ajustarse a los requisitos y al procedimiento establecido.
3. Su contenido debe ser conforme al ordenamiento jurídico, determinado y adecuado a sus fines.

Por tanto:

- **COMPETENCIA + PROCEDIMIENTO + CONTENIDO LEGALMENTE ADECUADO**
- constituyen la estructura básica del acto administrativo.

---

6. MOTIVACIÓN

La motivación consiste en expresar las razones de hecho y de Derecho que justifican la decisión administrativa. El artículo 35 de la Ley 39/2015 establece numerosos supuestos en los que los actos deben ser motivados. Entre ellos destacan:

- actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos;
- actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio;
- actos que resuelvan recursos administrativos;
- actos que se separen del criterio seguido anteriormente o del dictamen de órganos consultivos;
- acuerdos de suspensión;
- medidas provisionales;
- acuerdos de tramitación de urgencia;
- ampliaciones de plazos;
- rechazo de pruebas;
- actos de terminación por imposibilidad material;
- propuestas y resoluciones sancionadoras;
- resoluciones de responsabilidad patrimonial;
- actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales.

También deben motivarse las resoluciones de procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva conforme a las reglas establecidas en sus respectivas convocatorias. La motivación permite conocer por qué se adopta una determinada decisión y facilita su control administrativo y jurisdiccional.

---

7. FORMA

El artículo 36 establece como regla general la forma escrita mediante medios electrónicos. Cuando se trate de actuaciones verbales, se documentarán cuando sea necesario. La forma debe permitir acreditar:

- quién dicta el acto;
- cuál es su contenido;
- cuándo se dicta;
- cuál es su fundamento;

- y, cuando proceda, la firma correspondiente.

En la Administración electrónica adquieren especial importancia los documentos electrónicos, las firmas electrónicas, los registros electrónicos y el expediente administrativo electrónico.

---

8. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

8.1. Presunción de validez

- El artículo 39.1 establece que los actos administrativos sujetos al Derecho Administrativo **se presumen válidos** y producen efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que en ellos se disponga otra cosa.
- Esta presunción no significa que todos los actos sean necesariamente conformes a Derecho, sino que el ordenamiento les atribuye eficacia mientras no sean anulados o declarados nulos.

8.2. Ejecutividad

- El artículo 38 establece que los actos administrativos sujetos al Derecho Administrativo son ejecutivos.
- La ejecutividad implica que el acto puede producir sus efectos jurídicos.
- Debe distinguirse de la **ejecutoriedad**, que hace referencia a la posibilidad de llevar a efecto el contenido del acto incluso mediante medios de ejecución forzosa cuando se cumplen los requisitos legales.
- El artículo 98 establece como regla general la ejecutividad inmediata de los actos, con determinadas excepciones, como la suspensión del acto o determinadas resoluciones sancionadoras que todavía sean recurribles en vía administrativa.

8.3. Retroactividad

Como regla general, los actos producen efectos desde la fecha en que se dictan. Excepcionalmente, el artículo 39.3 permite otorgar eficacia retroactiva:

- cuando el acto sustituya a otro acto anulado;
- cuando produzca efectos favorables al interesado;
- siempre que los hechos necesarios existieran ya en la fecha a la que se retrotraigan los efectos y no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas.

---

9. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

9.1. Notificación

La notificación es el medio por el que la Administración comunica un acto a los interesados. El artículo 40 establece que los actos que afecten a derechos e intereses de los interesados deben notificarse. La notificación debe cursarse, con carácter general, dentro de los **diez días** siguientes a la fecha en que se haya dictado el acto. Debe contener:

- texto íntegro de la resolución;
- indicación de si pone fin o no a la vía administrativa;
- recursos que procedan;
- órgano ante el que deben presentarse;
- plazo para interponerlos.

La Ley 39/2015 regula específicamente las notificaciones electrónicas, que adquieren especial importancia en la Administración contemporánea.

9.2. Publicación

La publicación sustituye o complementa la notificación en los supuestos legalmente previstos. Resulta especialmente importante:

- cuando el acto tiene como destinataria a una pluralidad indeterminada de personas;
- cuando se trata de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva;
- cuando así lo establezcan las normas reguladoras.

La publicación se realiza en el diario oficial correspondiente y debe contener los elementos exigidos legalmente.

---

10. NULIDAD Y ANULABILIDAD

La Ley 39/2015 distingue entre **nulidad de pleno derecho** y **anulabilidad**.

10.1. Nulidad de pleno derecho

El artículo 47 establece las principales causas de nulidad. Son nulos, entre otros:

- a) Los actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico mediante los cuales se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para adquirirlos.
- g) Cualquier otra causa establecida expresamente por una norma con rango de ley.

La nulidad constituye el vicio más grave.

10.2. Anulabilidad

El artículo 48 establece que son anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder. No obstante, los defectos de forma únicamente determinan la anulabilidad cuando:

- faltan los requisitos formales indispensables para alcanzar el fin del acto;
- o se produce indefensión.

El incumplimiento de los plazos tampoco determina automáticamente la anulabilidad: debe tenerse en cuenta la naturaleza del plazo.

10.3. Diferencias entre nulidad y anulabilidad

Nulidad	**Anulabilidad**
Vicios especialmente graves	Infracciones ordinarias del ordenamiento
Art. 47	Art. 48
Supuestos tasados	Categoría más amplia
Afecta a la validez de manera radical	El acto puede ser susceptible de subsanación
Puede dar lugar a revisión de oficio	Puede ser objeto de convalidación

---

11. CONSERVACIÓN, CONVERSIÓN Y CONVALIDACIÓN

La Ley 39/2015 contiene mecanismos destinados a evitar la desaparición innecesaria de actuaciones administrativas válidas.

Conversión

- Los actos nulos o anulables que contengan los elementos constitutivos de otro acto distinto pueden producir los efectos de este.

Conservación

- Deben conservarse aquellos actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual aunque no se hubiese producido la infracción.

Convalidación

- La Administración puede convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan.

Estos mecanismos están regulados en los artículos 49 a 52.

---

12. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

12.1. Concepto

El procedimiento administrativo es el conjunto ordenado de actuaciones realizadas por la Administración y, en su caso, por los interesados, destinadas a preparar y adoptar una resolución administrativa. Cumple una doble función:

- **Función administrativa:** permite formar adecuadamente la voluntad de la Administración.
- **Función garantista:** protege los derechos e intereses de los ciudadanos y permite su participación.

La Ley 39/2015 regula el procedimiento administrativo común para todas las Administraciones Públicas.

---

13. DERECHOS DE LOS INTERESADOS

El artículo 53 reconoce diversos derechos durante el procedimiento. Entre ellos destacan:

- conocer el estado de la tramitación;
- conocer el sentido del silencio administrativo;
- identificar al órgano competente;
- acceder al expediente y obtener copias;

- identificar a las autoridades y empleados responsables;
- no presentar documentos originales salvo excepciones;
- no aportar documentos que ya estén en poder de las Administraciones;
- formular alegaciones;
- aportar documentos y utilizar medios de defensa;
- recibir información y orientación;
- actuar asistidos por asesor.

En los procedimientos sancionadores existen, además, garantías específicas para los presuntos responsables.

---

14. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento puede iniciarse:

- **De oficio**, por acuerdo del órgano competente.
- **A solicitud del interesado**, mediante la correspondiente solicitud.

14.1. Iniciación de oficio

- El artículo 58 contempla cuatro formas principales:
- propia iniciativa;
- orden superior;
- petición razonada de otros órganos;
- denuncia.

En los procedimientos sancionadores, la iniciación es siempre de oficio y debe existir separación entre la fase instructora y la sancionadora.

14.2. Iniciación a solicitud del interesado

La solicitud debe contener los datos exigidos por el artículo 66, entre ellos:

- identificación del interesado;
- identificación del medio o lugar para notificaciones;
- hechos, razones y petición;

- lugar y fecha;
- firma;
- órgano al que se dirige.

Si la solicitud presenta defectos, se concede al interesado un plazo general de **diez días para subsanar**. Este plazo puede ampliarse prudencialmente hasta cinco días cuando existan dificultades especiales para aportar la documentación, salvo en procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva.

---

15. DECLARACIÓN RESPONSABLE Y COMUNICACIÓN

- La declaración responsable es el documento mediante el cual el interesado declara, bajo su responsabilidad, que cumple los requisitos exigidos para el reconocimiento o ejercicio de un derecho o para iniciar una actividad.
- La comunicación permite poner en conocimiento de la Administración datos relevantes para iniciar una actividad o ejercer un derecho.
- Con carácter general, permiten el reconocimiento o ejercicio del derecho o el inicio de la actividad desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección de la Administración.
- La inexactitud, falsedad u omisión esencial puede determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad correspondiente.

---

16. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El expediente administrativo es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa y de las diligencias encaminadas a ejecutarla. La Ley establece que los expedientes tienen **formato electrónico**. El procedimiento debe impulsarse de oficio y con arreglo al principio de celeridad. También se aplican los principios de:

- simplificación;
- concentración de trámites;
- transparencia;
- publicidad;
- impulso de oficio.

---

17. TÉRMINOS Y PLAZOS

- Los plazos administrativos son esenciales para garantizar la seguridad jurídica.
- El artículo 21 establece que la Administración debe resolver expresamente y notificar la resolución en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación.
- Cuando la norma reguladora no establece plazo máximo, el plazo general es de **tres meses**.
- Como regla general, el plazo máximo fijado por la norma reguladora no puede superar los seis meses, salvo que una norma con rango de ley o el Derecho de la Unión Europea establezcan uno mayor.

La Ley también regula:

- suspensión de plazos;
- ampliación de plazos;
- tramitación de urgencia.

En la tramitación de urgencia, los plazos del procedimiento ordinario se reducen a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

---

18. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y SILENCIO ADMINISTRATIVO

18.1. Obligación de resolver

- La Administración está obligada a dictar resolución expresa y notificarla.
- Esta obligación existe tanto en procedimientos iniciados de oficio como en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, con las excepciones previstas legalmente.

18.2. Silencio en procedimientos iniciados a solicitud del interesado

- El artículo 24 establece como regla general que, vencido el plazo máximo sin resolución expresa, la solicitud puede entenderse **estimada por silencio administrativo**.
- Sin embargo, existen excepciones establecidas por norma con rango de ley o por Derecho de la Unión Europea o internacional aplicable.
- Entre los supuestos en los que el silencio tiene carácter desestimatorio se encuentran determinados procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, aquellos cuya estimación implique transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público, y otros previstos legalmente.

18.3. Silencio en procedimientos iniciados de oficio

- En los procedimientos iniciados de oficio, el transcurso del plazo máximo sin resolución produce los efectos previstos en el artículo 25, que dependen de la naturaleza del procedimiento.
- En procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento de derechos o situaciones jurídicas favorables, los interesados pueden entender desestimadas sus pretensiones.
- En procedimientos sancionadores o susceptibles de producir efectos desfavorables, se produce, en los términos legalmente previstos, la **caducidad**.

---

19. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La instrucción tiene como finalidad determinar y comprobar los hechos sobre los que debe pronunciarse la resolución. Comprende, entre otras actuaciones:

- alegaciones;
- prueba;
- informes;
- participación de los interesados;
- audiencia;
- información pública.

19.1. Alegaciones

- Los interesados pueden formular alegaciones y aportar documentos y otros elementos de juicio durante la tramitación.
- La Administración debe tenerlos en consideración al elaborar la propuesta de resolución.

19.2. Prueba

- Los hechos relevantes para la decisión pueden acreditarse mediante los medios de prueba admitidos en Derecho.
- La Administración debe comunicar a los interesados la práctica de las pruebas admitidas con antelación suficiente.

- Los informes o documentos emitidos por funcionarios que tengan la condición de autoridad pueden tener valor probatorio respecto de los hechos constatados, salvo prueba en contrario.

19.3. Informes

- Los informes pueden ser:
- preceptivos o facultativos;
- vinculantes o no vinculantes.

La regla general es que sean **facultativos y no vinculantes**, salvo que una norma establezca otra cosa. Deben emitirse normalmente en un plazo de diez días, salvo que exista otro plazo aplicable.

19.4. Trámite de audiencia

- Tiene lugar una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de elaborar la propuesta de resolución.
- Los interesados disponen de un plazo no inferior a **diez días ni superior a quince** para formular alegaciones y presentar documentos.
- Puede prescindirse de la audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos, alegaciones o pruebas que los aportados por el propio interesado.

19.5. Información pública

- Cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, puede abrirse un período de información pública.
- El plazo para formular alegaciones no puede ser inferior a **veinte días**.
- La comparecencia en este trámite no convierte automáticamente a quien participa en interesado en el procedimiento.

---

20. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El artículo 84 establece como formas principales de terminación:

- resolución;
- desistimiento;

- renuncia;
- caducidad;
- imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas.

También puede producirse terminación convencional mediante acuerdos, pactos o convenios cuando lo permita el ordenamiento jurídico.

20.1. Resolución

- La resolución debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas que se deriven del procedimiento.
- Debe ser congruente con las peticiones formuladas y expresar los recursos que procedan cuando corresponda.

20.2. Desistimiento

- El interesado abandona la solicitud que había presentado.
- No supone necesariamente renunciar al derecho material.

20.3. Renuncia

- El interesado renuncia al derecho en que se fundamentaba su solicitud.
- Solo es posible cuando la renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

La diferencia fundamental es:

- **Desistimiento = abandono de la solicitud.**
- **Renuncia = abandono del derecho.**

20.4. Caducidad

- La caducidad supone la terminación del procedimiento por el transcurso del plazo establecido sin que se produzca la actuación necesaria para continuar su tramitación, en los supuestos previstos legalmente.
- Tiene especial importancia en procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.

---

21. EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La Administración dispone de mecanismos para hacer efectivos sus actos. El artículo 97 establece que no pueden iniciarse actuaciones materiales de ejecución que limiten derechos de los particulares sin que exista previamente una resolución que sirva de fundamento jurídico. El artículo 98 establece la ejecutividad inmediata como regla general. La ejecución forzosa puede llevarse a cabo mediante los medios previstos legalmente, entre ellos:

- apremio sobre el patrimonio;
- ejecución subsidiaria;
- multa coercitiva;
- compulsión sobre las personas.

Estos mecanismos deben respetar los principios de legalidad, proporcionalidad y menor perjuicio para los derechos de los particulares.

---

22. REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La Ley 39/2015 contempla mecanismos para revisar actos administrativos. Entre ellos se encuentran:

- revisión de oficio;
- declaración de lesividad;
- revocación;
- rectificación de errores;
- recursos administrativos.

La Administración puede revocar sus actos de gravamen o desfavorables mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, siempre que la revocación respete los límites legales. Asimismo, puede rectificar en cualquier momento errores materiales, de hecho o aritméticos.

---

23. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos permiten a los interesados impugnar determinados actos antes de acudir, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa. La Ley 39/2015 contempla tres recursos principales:

1. recurso de alzada;
2. recurso potestativo de reposición;

3. recurso extraordinario de revisión.

23.1. Recurso de alzada

- Procede contra resoluciones y determinados actos de trámite que **no ponen fin a la vía administrativa**.
- Se interpone ante el órgano superior jerárquico del que dictó el acto.
- Si el acto es expreso, el plazo de interposición es de **un mes**.
- El plazo máximo para resolver y notificar es de **tres meses**.

23.2. Recurso potestativo de reposición

Procede contra actos que **ponen fin a la vía administrativa**. Se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto. Es potestativo porque el interesado puede:

- interponer reposición;
- o acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El plazo para interponerlo contra un acto expreso es de **un mes**. El plazo máximo para resolver es de **un mes**.

23.3. Recurso extraordinario de revisión

Procede contra actos firmes en vía administrativa y únicamente cuando concurra alguna de las circunstancias legalmente establecidas. Entre ellas:

- error de hecho que resulte de los documentos incorporados al expediente;
- aparición de documentos esenciales que evidencien el error;
- falsedad declarada judicialmente de documentos o testimonios;
- resolución dictada como consecuencia de determinados delitos o conductas punibles declaradas mediante sentencia firme.

El plazo es de cuatro años para el supuesto de error de hecho y de tres meses en los restantes supuestos, conforme al artículo 125.

---

24. ESQUEMA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Una forma sencilla de memorizar el procedimiento es:

INICIACIÓN → ORDENACIÓN → INSTRUCCIÓN → TERMINACIÓN → EJECUCIÓN

Iniciación

↓
De oficio / solicitud del interesado

Ordenación

↓
Expediente, impulso, concentración y plazos

Instrucción

↓
Alegaciones → prueba → informes → audiencia

Terminación

↓
Resolución / desistimiento / renuncia / caducidad / imposibilidad material / terminación convencional

Ejecución

↓
Cumplimiento voluntario → ejecución forzosa cuando proceda

---

25. ARTÍCULOS FUNDAMENTALES DE LA LEY 39/2015

Artículo	Materia
21	Obligación de resolver
22	Suspensión del plazo
23	Ampliación del plazo
24	Silencio administrativo en procedimientos a solicitud
25	Falta de resolución en procedimientos de oficio
29-33	Términos y plazos
34	Producción y contenido del acto
35	Motivación
36	Forma

Artículo	Materia
37	Inderogabilidad singular
38	Ejecutividad
39	Efectos
40-46	Notificación y publicación
47	Nulidad de pleno derecho
48	Anulabilidad
49-52	Límites, conversión, conservación y convalidación
53	Derechos del interesado
54-69	Iniciación
70-74	Ordenación
75-83	Instrucción
84-95	Terminación
97-105	Ejecución
106-111	Revisión
112-126	Recursos administrativos

---

26. DIFERENCIAS QUE DEBEN MEMORIZARSE

Acto administrativo / reglamento

- **Acto:** aplicación concreta del ordenamiento.
- **Reglamento:** norma general y abstracta.

Nulidad / anulabilidad

- **Nulidad:** vicio especialmente grave, causas tasadas del artículo 47.
- **Anulabilidad:** infracción del ordenamiento jurídico conforme al artículo 48.

Desistimiento / renuncia

- **Desistimiento:** abandono de la solicitud.
- **Renuncia:** abandono del derecho.

Suspensión / ampliación del plazo

- **Suspensión:** el cómputo del plazo queda detenido durante el período legalmente previsto.
- **Ampliación:** se prolonga el plazo máximo disponible.

Audiencia / información pública

- **Audiencia:** se dirige a los interesados y tiene lugar antes de la propuesta de resolución.
- **Información pública:** permite participar a cualquier persona, cuando el procedimiento lo requiera.

Recurso de alzada / reposición

Alzada	**Reposición**
Contra actos que no ponen fin a la vía administrativa	Contra actos que ponen fin a la vía administrativa
Ante superior jerárquico	Ante el mismo órgano
Plazo: 1 mes si acto expreso	Plazo: 1 mes si acto expreso
Resolución: 3 meses	Resolución: 1 mes

---

28. CONCLUSIÓN

El acto administrativo constituye una manifestación esencial de la actividad jurídica de las Administraciones Públicas y debe producirse por órgano competente, respetando el procedimiento establecido y con un contenido conforme al ordenamiento jurídico.

La Ley 39/2015 establece un sistema completo de garantías que comprende los requisitos del acto, su motivación, forma, eficacia, notificación, nulidad y anulabilidad, así como los mecanismos de revisión e impugnación.

El procedimiento administrativo constituye, por su parte, el cauce formal para la formación de la voluntad administrativa. Su estructura responde a una secuencia básica de **iniciación, ordenación, instrucción y terminación**, seguida, cuando proceda, de la ejecución del acto.

En definitiva, la Ley 39/2015 busca compatibilizar la eficacia de la actuación administrativa con la protección de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, mediante un procedimiento común basado en la legalidad, la seguridad jurídica, la participación, la transparencia y el control de la Administración.

---

29. NORMATIVA BÁSICA

- Constitución Española de 1978.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Normativa reguladora de la Administración electrónica y de la firma electrónica.

TEMA 6. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, TIPOS, PRINCIPIOS, CARACTERÍSTICAS, ELEMENTOS, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN. LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales las Administraciones Públicas obtienen las obras, bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La contratación administrativa presenta una doble dimensión. Por un lado, constituye una técnica jurídica mediante la cual la Administración establece relaciones contractuales con empresas y particulares. Por otro, representa un importante instrumento de política económica y social, debido al volumen de recursos públicos que moviliza y a su capacidad para incorporar objetivos relacionados con la innovación, la protección ambiental, la igualdad, la inclusión social o el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

La norma fundamental en esta materia es la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)**, que transpone al ordenamiento español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE. Entró en vigor el 9 de marzo de 2018 y su texto consolidado continúa siendo objeto de modificaciones.

La LCSP establece los principios que deben regir la contratación pública, delimita los diferentes tipos contractuales, regula los sujetos sometidos a la Ley, determina los procedimientos de adjudicación y establece el régimen jurídico de preparación, ejecución, modificación y extinción de los contratos.

---

2. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública puede definirse como el conjunto de relaciones jurídicas mediante las cuales las entidades integrantes del sector público adquieren obras, bienes o servicios o encomiendan a operadores económicos determinadas prestaciones a cambio de una contraprestación. El artículo 1 de la LCSP establece como objetivos fundamentales:

- garantizar la libertad de acceso a las licitaciones;
- asegurar la publicidad y transparencia de los procedimientos;
- garantizar la no discriminación y la igualdad de trato;
- asegurar la estabilidad presupuestaria y el control del gasto;
- garantizar la integridad;
- utilizar eficientemente los fondos públicos;
- definir previamente las necesidades que deben satisfacerse;
- salvaguardar la libre competencia;

- seleccionar la oferta que presente la mejor relación calidad-precio.

Además, la Ley dispone que en toda contratación pública deben incorporarse de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales relacionados con el objeto del contrato, y establece medidas para facilitar el acceso de las PYMES y empresas de economía social.

Por tanto, la contratación pública moderna no persigue únicamente obtener una prestación al menor coste, sino conseguir una **utilización eficiente de los recursos públicos conforme al principio de mejor relación calidad-precio**.

---

3. ÁMBITO SUBJETIVO: EL SECTOR PÚBLICO

El artículo 3 de la LCSP determina qué entidades forman parte del sector público a efectos de contratación. Entre ellas se encuentran:

- Administración General del Estado;
- Administraciones de las Comunidades Autónomas;
- Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla;
- entidades que integran la Administración Local;
- organismos autónomos;
- entidades públicas empresariales;
- universidades públicas;
- determinadas autoridades y entidades independientes;
- sociedades mercantiles públicas;
- fundaciones públicas;
- mutuas colaboradoras con la Seguridad Social;
- determinadas asociaciones constituidas por entidades del sector público.

Dentro del sector público debe distinguirse especialmente entre:

Administraciones Públicas, que están sometidas al régimen contractual administrativo más intenso.

Poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administraciones Públicas.

Entidades del sector público que no son poderes adjudicadores.

Esta clasificación es fundamental porque determina qué régimen jurídico se aplica a cada contrato.

---

4. PODER ADJUDICADOR

El concepto de **poder adjudicador** tiene especial importancia en la contratación pública europea. Son poderes adjudicadores:

1. Las Administraciones Públicas.
2. Las fundaciones públicas.
3. Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
4. Las demás entidades con personalidad jurídica propia que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que concurra alguno de los requisitos legalmente establecidos respecto de su financiación, control o composición.
5. Las asociaciones constituidas por las entidades anteriores.

El concepto permite determinar qué entidades están sujetas a las reglas europeas de contratación pública aunque no sean formalmente una Administración Pública.

---

5. CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

La LCSP parte de una definición amplia. Son contratos del sector público los **contratos onerosos**, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por las entidades enumeradas en el artículo 3. Un contrato es oneroso cuando el contratista obtiene algún tipo de beneficio económico, directo o indirecto. La Ley diferencia entre:

- contratos administrativos;
- contratos privados;
- contratos sujetos a regulación armonizada.

Estas categorías pueden superponerse. Por ejemplo, un contrato puede ser administrativo y, al mismo tiempo, estar sujeto a regulación armonizada si supera los correspondientes umbrales económicos y reúne los demás requisitos legales.

---

6. TIPOS DE CONTRATOS

El artículo 12 establece que los contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios se califican conforme a la LCSP. Los principales tipos son:

1. contrato de obras;
2. contrato de concesión de obras;

3. contrato de concesión de servicios;
4. contrato de suministro;
5. contrato de servicios;
6. contrato mixto.

---

7. CONTRATO DE OBRAS

El contrato de obras tiene por objeto:

- la ejecución de una obra;
- la ejecución conjuntamente con la redacción del proyecto;
- la realización de trabajos incluidos en el Anexo I de la Ley;
- o la realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos establecidos por la entidad pública contratante.

La obra puede consistir en un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica. En la contratación de obras tienen especial importancia:

- proyecto;
- presupuesto;
- replanteo;
- dirección facultativa;
- certificaciones;
- recepción;
- plazo de garantía;
- responsabilidad por vicios ocultos.

La LCSP establece que el plazo de garantía de las obras se determina en los pliegos atendiendo a su naturaleza y complejidad y, como regla general, no puede ser inferior a un año salvo casos especiales.

---

8. CONCESIÓN DE OBRAS

La concesión de obras tiene por objeto la realización por el concesionario de determinadas prestaciones propias del contrato de obras. La característica fundamental es que el

concesionario asume el **riesgo operacional** de la explotación de la obra. La retribución puede consistir:

- en el derecho a explotar la obra;
- en dicho derecho acompañado del derecho a percibir un precio;
- o en otras formas previstas legalmente.

El elemento esencial de la concesión es, por tanto, la transferencia al concesionario del riesgo operacional en los términos establecidos por la Ley.

---

9. CONCESIÓN DE SERVICIOS

La concesión de servicios consiste en encomendar a un concesionario la gestión de un servicio cuya prestación sea de titularidad o competencia de la Administración. También aquí existe transferencia del **riesgo operacional** al concesionario. La diferencia esencial respecto del contrato de servicios es:

Contrato de servicios: el contratista presta un servicio a la Administración.

Concesión de servicios: el concesionario explota el servicio y asume el riesgo operacional.

La duración de las concesiones está limitada legalmente. Como regla general, incluyendo las posibles prórrogas, no puede exceder de:

- **40 años** para concesiones de obras y concesiones de servicios que comprendan la ejecución de obras y la explotación del servicio;
- **25 años** para concesiones de servicios que comprendan la explotación de un servicio no relacionado con servicios sanitarios;
- **10 años** para concesiones de servicios sanitarios que no estén comprendidas en el primer supuesto.

---

10. CONTRATO DE SUMINISTRO

El contrato de suministro tiene por objeto la adquisición, arrendamiento financiero o arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. Puede incluir:

- adquisición de productos;
- arrendamiento de bienes;
- adquisición de productos sucesivos o por precio unitario;
- adquisición de equipos y sistemas;

- determinados productos tecnológicos.

Cuando el contrato incluye operaciones de instalación necesarias para el funcionamiento de los bienes suministrados, puede seguir calificándose como suministro si las prestaciones de instalación tienen carácter accesorio respecto de la adquisición.

---

11. CONTRATO DE SERVICIOS

Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto consiste en una prestación de hacer consistente en el desarrollo de una actividad o dirigida a obtener un resultado distinto de una obra o suministro. Ejemplos:

- asistencia técnica;
- consultoría;
- mantenimiento;
- limpieza;
- servicios informáticos;
- estudios;
- determinados servicios profesionales.

La contratación de servicios es especialmente relevante para las Administraciones Públicas debido a la externalización de numerosas actividades técnicas y auxiliares.

---

12. CONTRATOS MIXTOS

Son contratos mixtos aquellos que contienen prestaciones correspondientes a diferentes clases de contratos. Por ejemplo:

- suministro + instalación;
- obras + servicios;
- suministro + servicios.

La calificación se realiza conforme a las reglas establecidas por la LCSP, atendiendo a la prestación principal y a las relaciones existentes entre las diferentes prestaciones.

La utilización de contratos mixtos no puede servir para eludir la aplicación de las normas correspondientes a una determinada prestación.

---

13. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS PRIVADOS

13.1. Contratos administrativos

Son contratos administrativos los celebrados por una Administración Pública que tengan por objeto:

- obras;
- concesión de obras;
- concesión de servicios;
- suministro;
- servicios, cuando se cumplan los requisitos legales.

También tienen carácter administrativo los contratos declarados así expresamente por una ley y determinados contratos vinculados al giro o tráfico específico de la Administración o destinados a satisfacer directamente una finalidad pública de su competencia.

13.2. Contratos privados

Son contratos privados:

- determinados contratos celebrados por Administraciones Públicas;
- los celebrados por poderes adjudicadores que no sean Administraciones Públicas;
- los celebrados por entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores.

El régimen jurídico de los contratos privados es dual:

Preparación y adjudicación: se someten, en los términos establecidos por la Ley, a las normas de contratación pública.

Efectos y extinción: se someten principalmente al Derecho privado, sin perjuicio de las especialidades establecidas por la LCSP.

---

14. CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

Los contratos sujetos a regulación armonizada, conocidos como **SARA**, son aquellos que, por razón de su objeto, entidad contratante y cuantía, quedan sometidos a determinadas reglas derivadas del Derecho de la Unión Europea. Los umbrales económicos se actualizan periódicamente por la Unión Europea. Desde el **1 de enero de 2026**, los principales umbrales de la LCSP son:

Contrato	Umbral SARA 2026
Obras y concesiones	5.404.000 €
Suministros AGE y determinados organismos estatales	140.000 €
Suministros de otros poderes adjudicadores	216.000 €
Servicios AGE y determinados organismos estatales	140.000 €
Servicios de otros poderes adjudicadores	216.000 €
Servicios sociales y otros servicios específicos del Anexo IV	750.000 €

Los nuevos límites proceden de la **Orden HAC/1517/2025**, que adaptó desde el 1 de enero de 2026 los umbrales establecidos por las Directivas europeas.

Estos importes son especialmente importantes para el examen porque son datos susceptibles de actualización normativa.

---

15. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El sistema de contratación pública se fundamenta en varios principios.

15.1. Libertad de acceso

Las empresas deben poder acceder a las licitaciones en condiciones de igualdad, dentro de los requisitos establecidos por la normativa.

15.2. Publicidad y transparencia

Los procedimientos deben ser suficientemente transparentes para permitir el control de la contratación y garantizar la igualdad de los licitadores.

El **perfil de contratante** constituye uno de los principales instrumentos de publicidad.

15.3. Igualdad de trato y no discriminación

Los licitadores deben recibir un tratamiento igualitario.

No pueden establecerse condiciones discriminatorias por razón de nacionalidad, forma jurídica u otras circunstancias ajenas a los requisitos legalmente establecidos.

15.4. Libre competencia

La contratación debe favorecer la concurrencia y evitar prácticas que restrinjan injustificadamente la competencia.

15.5. Integridad

La Ley incorpora medidas destinadas a prevenir:

- corrupción;
- conflictos de intereses;
- fraude;
- colusión;
- prácticas anticompetitivas.

15.6. Eficiencia

La Administración debe definir previamente sus necesidades y utilizar los recursos públicos de manera eficiente.

15.7. Mejor relación calidad-precio

La LCSP abandona una concepción basada exclusivamente en el menor precio. La regla general es la utilización de una pluralidad de criterios basados en la **mejor relación calidad-precio**.

---

16. NECESIDAD E IDONEIDAD DEL CONTRATO

El artículo 28 establece que las entidades del sector público no pueden celebrar contratos que no sean necesarios para el cumplimiento de sus fines institucionales. Antes de iniciar la contratación debe determinarse:

- cuál es la necesidad;
- qué prestación permite satisfacerla;
- por qué el contrato es adecuado;
- qué características debe tener la prestación.

Debe evitarse, por tanto, la contratación innecesaria o desproporcionada. La necesidad debe justificarse en el expediente.

---

17. DURACIÓN DE LOS CONTRATOS

La duración debe establecerse teniendo en cuenta:

- naturaleza de las prestaciones;
- características de su financiación;
- necesidad de someter periódicamente la contratación a concurrencia.

La duración máxima depende del tipo contractual.

En los contratos de servicios y suministros de prestación sucesiva, la duración total, incluidas las prórrogas, no puede exceder con carácter general de **cinco años**, salvo excepciones legalmente previstas. Las prórrogas deben estar previstas en el contrato y no pueden producirse por consentimiento tácito. En las concesiones existen los límites específicos señalados anteriormente.

---

18. ELEMENTOS DEL CONTRATO

Los elementos fundamentales del contrato administrativo son:

1. sujetos;
2. objeto;
3. precio;
4. causa o finalidad;
5. forma;
6. duración;
7. garantías.

---

19. SUJETOS

Intervienen fundamentalmente:

Órgano de contratación: representa a la Administración y adopta las decisiones contractuales.

Empresario o contratista: operador económico que ejecuta la prestación.

Mesa de contratación: órgano colegiado que interviene en determinados procedimientos y formula las propuestas correspondientes.

Responsable del contrato: persona designada por el órgano de contratación para supervisar la ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias dentro de las facultades que se le atribuyan.

---

20. OBJETO DEL CONTRATO

El objeto debe determinarse con precisión.

La Ley exige que no pueda fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o los procedimientos correspondientes.

Siempre que la naturaleza del contrato lo permita, debe preverse su división en **lotes**.

La división en lotes favorece la concurrencia y facilita especialmente la participación de las PYMES.

La Administración puede no dividir el contrato en lotes cuando existan razones válidas que deberán justificarse adecuadamente en el expediente.

---

21. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN

El presupuesto base de licitación es el límite máximo de gasto que puede comprometer el órgano de contratación en virtud del contrato. Debe ser adecuado a los precios de mercado. Se desglosarán, cuando proceda:

- costes directos;
- costes indirectos;
- costes salariales;
- otros costes;
- impuestos.

El presupuesto base de licitación incluye el IVA cuando corresponda.

---

22. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

El **valor estimado** es una magnitud diferente del presupuesto base de licitación. Para calcularlo deben tenerse en cuenta, entre otros elementos:

- importe total, sin IVA;
- posibles prórrogas;
- opciones;

- modificaciones previstas;
- primas o pagos a candidatos;
- determinadas prestaciones adicionales.

El valor estimado es especialmente importante porque permite determinar:

- procedimiento aplicable;
- existencia de regulación armonizada;
- umbrales;
- publicidad;
- competencia.

Una regla fundamental para el examen es:

PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN ≠ VALOR ESTIMADO ≠ PRECIO DEL CONTRATO

---

23. PRECIO DEL CONTRATO

El precio debe ser cierto o determinable conforme a las condiciones establecidas en el contrato. El precio se abona al contratista como contraprestación por las prestaciones realizadas. Como regla general, debe expresarse en euros. Puede establecerse:

- a tanto alzado;
- por precios unitarios;
- mediante otros sistemas previstos legalmente.

---

24. REVISIÓN DE PRECIOS

La revisión de precios permite adaptar determinadas prestaciones económicas a variaciones de costes.

La LCSP establece un régimen restrictivo.

No puede utilizarse la revisión de precios de forma automática o indiscriminada.

Debe cumplir los requisitos establecidos legalmente y, cuando proceda, estar prevista en los pliegos y en el contrato.

---

25. GARANTÍAS

25.1. Garantía provisional

La regla general es que **no se exija garantía provisional**. Excepcionalmente, el órgano de contratación puede exigirla por motivos de interés público debidamente justificados. Cuando se exija, no puede superar el **3 % del presupuesto base de licitación, IVA excluido**.

25.2. Garantía definitiva

En los contratos celebrados por las Administraciones Públicas, la garantía definitiva se fija, como regla general, en el **5 % del precio final ofertado, IVA excluido**.

En los contratos de concesión de obras y concesión de servicios se determina conforme a las reglas específicas de la Ley y a las características de la concesión.

25.3. Formas de prestación

La garantía definitiva puede constituirse mediante:

- efectivo o valores de deuda pública;
- aval;
- seguro de caución.

Cuando los pliegos lo prevean, también puede constituirse mediante retención en el precio en determinados contratos.

---

26. PREPARACIÓN DEL CONTRATO

La celebración de contratos por las Administraciones Públicas requiere la previa tramitación del correspondiente expediente de contratación. El expediente se inicia por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Debe incluir la documentación exigida legalmente, entre ella:

- justificación de la necesidad;
- objeto;
- presupuesto;
- valor estimado;
- pliegos;
- procedimiento de adjudicación;
- existencia de crédito;

- criterios de adjudicación;
- garantías, cuando procedan.

El artículo 116 establece que el expediente debe referirse a la totalidad del objeto contractual, sin perjuicio de la posibilidad de división en lotes.

---

27. PLIEGOS

Los pliegos constituyen una pieza esencial de la contratación.

Pliego de cláusulas administrativas particulares

Determina las condiciones jurídicas y administrativas del contrato.

Pliego de prescripciones técnicas particulares

Define las características técnicas que debe reunir la prestación. Los pliegos forman parte esencial de la documentación contractual y vinculan a la Administración y a los licitadores.

---

28. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

La LCSP contempla diversos procedimientos:

- abierto;
- restringido;
- licitación con negociación;
- negociado sin publicidad;
- diálogo competitivo;
- asociación para la innovación;
- concurso de proyectos;
- contratos menores, mediante adjudicación directa dentro de sus límites legales.

La regla ordinaria es la utilización del **procedimiento abierto o restringido**, empleando una pluralidad de criterios basados en la mejor relación calidad-precio.

---

29. PROCEDIMIENTO ABIERTO

En el procedimiento abierto cualquier empresario interesado puede presentar una proposición. No existe negociación de los términos del contrato con los licitadores. Es uno de los procedimientos ordinarios de contratación.

Dentro de él existe el **procedimiento abierto simplificado**, diseñado para determinadas contrataciones de menor cuantía y con requisitos y plazos simplificados.

También existe el procedimiento abierto simplificado abreviado en los supuestos legalmente previstos.

---

30. PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO

En el procedimiento restringido cualquier empresa puede solicitar participar, pero únicamente presentan proposición los candidatos que hayan sido previamente seleccionados por el órgano de contratación. Tiene, por tanto, dos fases:

1. Solicitud de participación.

2. Invitación a los candidatos seleccionados para presentar oferta.

Es especialmente adecuado para determinados contratos en los que resulta necesario limitar previamente el número de candidatos mediante criterios objetivos.

---

31. LICITACIÓN CON NEGOCIACIÓN

En este procedimiento los contratos se adjudican después de una negociación de las condiciones contractuales con los candidatos.

No puede utilizarse libremente: debe concurrir alguno de los supuestos establecidos por la Ley.

Entre las circunstancias que pueden justificarlo se encuentran determinados casos en los que las necesidades de la Administración no pueden satisfacerse sin adaptar soluciones disponibles, o cuando determinadas prestaciones requieren negociación.

---

32. PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD

Es un procedimiento excepcional.

La Administración puede negociar directamente con uno o varios empresarios en los supuestos legalmente establecidos.

La utilización de este procedimiento debe estar especialmente justificada porque supone una menor publicidad y concurrencia.

---

33. DIÁLOGO COMPETITIVO

En el diálogo competitivo, los candidatos seleccionados mantienen un diálogo con el órgano de contratación para determinar las soluciones que pueden satisfacer las necesidades de la Administración.

Una vez finalizado el diálogo, los candidatos presentan sus ofertas. Se utiliza principalmente para contratos especialmente complejos.

---

34. ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN

La asociación para la innovación está diseñada para aquellos casos en los que las necesidades de la Administración no pueden satisfacerse mediante soluciones disponibles en el mercado. Permite:

1. investigar y desarrollar una solución innovadora;
2. establecer objetivos y condiciones;
3. desarrollar el producto, servicio u obra;
4. adquirir posteriormente los resultados cuando se cumplan las condiciones establecidas.

Es un instrumento especialmente relacionado con la innovación tecnológica y administrativa.

---

35. CONTRATOS MENORES

Los contratos menores constituyen una modalidad simplificada de contratación. Actualmente se consideran contratos menores los contratos cuyo **valor estimado sea inferior a**:

- **40.000 euros**, en contratos de obras;
- **15.000 euros**, en contratos de suministro o servicios.

Su expediente requiere:

- informe del órgano de contratación justificando la necesidad;
- justificación de que no se altera el objeto para evitar los umbrales;
- aprobación del gasto;
- incorporación de la factura.

En los contratos menores de obras se incorpora además el presupuesto de las obras y, cuando sea exigible, el proyecto correspondiente.

Los contratos menores pueden adjudicarse directamente a un empresario con capacidad de obrar y habilitación profesional necesaria.

---

36. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

La regla general es que la adjudicación se realice utilizando una pluralidad de criterios basados en la **mejor relación calidad-precio**. Los criterios pueden ser:

6. **Criterios económicos**

Por ejemplo:

- precio;
- coste;
- rentabilidad.

7. **Criterios cualitativos**

Por ejemplo:

- calidad técnica;
- características funcionales;
- accesibilidad;
- aspectos medioambientales;
- aspectos sociales;
- innovación;
- organización y experiencia del personal cuando legalmente proceda.

Los criterios deben estar vinculados al objeto del contrato y formularse de forma que permitan una valoración objetiva.

---

37. CRITERIOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

La contratación pública puede utilizarse como instrumento para conseguir objetivos de política pública. Pueden incorporarse criterios relacionados con:

- inclusión social;
- igualdad entre mujeres y hombres;
- inserción laboral;
- empleo de personas con discapacidad;
- condiciones laborales;

- protección ambiental;
- eficiencia energética;
- reducción de emisiones;
- economía circular.

La LCSP establece la incorporación transversal de criterios sociales y medioambientales cuando estén relacionados con el objeto del contrato.

---

38. OFERTAS ANORMALMENTE BAJAS

Una oferta puede presentar valores anormalmente bajos respecto de la prestación. La Administración no puede excluirla automáticamente. Debe solicitarse al licitador que justifique adecuadamente el bajo nivel de precios o costes. La justificación puede referirse, entre otros aspectos, a:

- ahorro en los métodos de prestación;
- soluciones técnicas;
- condiciones excepcionalmente favorables;
- innovación;
- cumplimiento de obligaciones sociales, laborales y medioambientales.

Si la oferta no queda suficientemente justificada, puede ser excluida.

---

39. ADJUDICACIÓN

La mesa de contratación, cuando intervenga, clasifica las ofertas por orden decreciente conforme a los criterios establecidos en los pliegos.

Posteriormente se formula la propuesta correspondiente al órgano de contratación.

La adjudicación se realiza a favor de la oferta que presente la mejor relación calidad-precio conforme a los criterios previamente establecidos.

No pueden modificarse los criterios de adjudicación después de conocer las ofertas.

El artículo 150 regula la clasificación de las ofertas y la adjudicación.

---

40. FORMALIZACIÓN

Una vez adjudicado el contrato, debe procederse a su formalización en documento administrativo.

La formalización constituye un momento esencial para perfeccionar el contrato en los términos establecidos por la LCSP.

En determinados casos, el contrato puede formalizarse electrónicamente.

La formalización debe publicarse conforme a las reglas de transparencia y publicidad establecidas en la Ley.

---

41. EFECTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Los contratos administrativos se caracterizan por la existencia de determinadas **prerrogativas de la Administración**. El órgano de contratación puede, dentro de los límites establecidos legalmente:

- interpretar los contratos;
- resolver las dudas sobre su cumplimiento;
- modificar los contratos en los casos previstos;
- declarar la responsabilidad imputable al contratista;
- suspender la ejecución;
- acordar su resolución.

Estas prerrogativas no son ilimitadas y deben ejercerse conforme al ordenamiento jurídico y siguiendo el procedimiento establecido.

---

42. EJECUCIÓN DEL CONTRATO

El contratista está obligado a ejecutar correctamente las prestaciones asumidas. La ejecución debe realizarse:

- conforme a los pliegos;
- conforme al contrato;
- dentro del plazo;
- con la calidad exigida;
- respetando las condiciones sociales y medioambientales establecidas.

El contrato debe ejecutarse a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de las excepciones previstas legalmente.

43. RESPONSABLE DEL CONTRATO

El órgano de contratación debe designar un responsable del contrato, al que corresponde supervisar su ejecución y adoptar las decisiones e instrucciones necesarias para asegurar la correcta realización de la prestación.

Esta figura permite realizar un seguimiento continuo de la ejecución contractual.

---

44. DEMORA DEL CONTRATISTA

El contratista está obligado a cumplir los plazos establecidos.

Cuando incurra en demora, la Administración puede imponer las penalidades correspondientes.

La demora puede dar lugar, en determinados supuestos, a la resolución del contrato.

El régimen de penalidades debe aplicarse conforme a los pliegos y a la LCSP.

---

45. MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS

Los contratos públicos solo pueden modificarse en los casos y condiciones establecidos legalmente. La modificación puede producirse:

1. Cuando haya sido prevista en los pliegos.

2. Excepcionalmente, cuando concurran circunstancias no previstas y se cumplan los requisitos legales.

La modificación no puede alterar la naturaleza global del contrato ni utilizarse para evitar una nueva licitación. Este principio busca impedir que una Administración adjudique un contrato mediante una determinada competencia y posteriormente transforme sustancialmente su objeto.

---

46. SUBCONTRATACIÓN

El contratista puede subcontratar parte de la prestación cuando la Ley y los pliegos lo permitan.

La subcontratación no elimina la responsabilidad del contratista principal frente a la Administración.

El contratista debe comunicar y cumplir las obligaciones establecidas respecto de los subcontratistas.

La LCSP contempla además mecanismos destinados a proteger los derechos de los subcontratistas, especialmente respecto de los pagos.

---

47. PAGO DEL PRECIO

La Administración tiene la obligación de abonar el precio de las prestaciones realizadas de conformidad con el contrato.

El pago debe realizarse dentro de los plazos establecidos legalmente.

El retraso en el pago puede generar intereses de demora y otras consecuencias.

Este aspecto adquiere especial relevancia en la protección de las pequeñas y medianas empresas que contratan con las Administraciones.

---

48. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS

Los contratos se extinguen:

1. por cumplimiento;
2. por resolución.

Cumplimiento

El contrato se extingue cuando el contratista ha realizado la totalidad de la prestación de acuerdo con los términos establecidos y la Administración la recibe conforme.

Resolución

La resolución anticipa la terminación del contrato por alguna de las causas legalmente previstas. Entre ellas pueden encontrarse:

- muerte o incapacidad del contratista en los supuestos previstos;
- extinción de la personalidad jurídica;
- declaración de concurso;
- mutuo acuerdo cuando proceda;
- incumplimiento de obligaciones esenciales;
- demora;
- imposibilidad de ejecutar la prestación;
- determinadas modificaciones no permitidas;

- otras causas establecidas legalmente.

---

49. PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Una de las características que diferencia al contrato administrativo de un contrato privado es la existencia de prerrogativas administrativas. La Administración puede:

Interpretar el contrato.

Resolver las dudas sobre su cumplimiento.

Modificar el contrato en los casos previstos legalmente.

Declarar la responsabilidad imputable al contratista.

Suspender la ejecución.

Resolver el contrato.

Estas facultades están sometidas al principio de legalidad y al correspondiente control jurisdiccional.

---

50. JURISDICCIÓN COMPETENTE

La jurisdicción competente depende de la naturaleza del contrato y de la cuestión planteada.

En los contratos administrativos, las controversias relativas a su preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción corresponden, con carácter general, al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En los contratos privados existe una distribución entre jurisdicción contencioso-administrativa y civil según la materia de que se trate.

Esta distinción constituye una consecuencia directa de la diferente naturaleza jurídica de ambos tipos contractuales.

---

51. PERFIL DE CONTRATANTE Y PUBLICIDAD

El perfil de contratante constituye uno de los principales instrumentos de transparencia de la contratación pública. En él se publica información relativa a los procedimientos de contratación, entre ella:

- anuncios;
- pliegos;
- adjudicaciones;

- contratos;
- modificaciones;
- determinados datos de ejecución;
- recursos y otros actos cuando proceda.

La publicidad electrónica permite aumentar la transparencia y facilitar el acceso de las empresas a las oportunidades de contratación.

---

52. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA

La contratación pública se encuentra profundamente vinculada a la Administración electrónica. La utilización de medios electrónicos afecta a:

- presentación de ofertas;
- comunicaciones;
- publicación;
- acceso a los pliegos;
- notificaciones;
- firma;
- archivo del expediente.

La contratación electrónica facilita la transparencia, reduce costes administrativos y favorece la participación de operadores económicos.

---

53. ESQUEMA COMPLETO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN

Una secuencia útil para memorizar el proceso es:

NECESIDAD

↓

EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

↓

PLIEGOS

↓

PUBLICIDAD / LICITACIÓN

↓

PRESENTACIÓN DE OFERTAS

↓

VALORACIÓN

↓

CLASIFICACIÓN

↓

PROPUESTA

↓

ADJUDICACIÓN

↓

FORMALIZACIÓN

↓

EJECUCIÓN

↓

RECEPCIÓN / CUMPLIMIENTO

↓

PAGO

↓

EXTINCIÓN

---

54. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES CONTRATOS

Tipo	**Objeto**	**Elemento característico**
Obras	Construcción o realización de una obra	Ejecución de obra
Concesión de obras	Obra + explotación	Riesgo operacional
Suministro	Bienes muebles/productos	Adquisición o arrendamiento

Tipo	Objeto	Elemento característico
Servicios	Prestación de hacer	Actividad o resultado distinto de obra
Concesión de servicios	Gestión/explotación de servicio	Riesgo operacional
Mixto	Varias prestaciones	Reglas específicas de calificación

---

55. CUADRO DE PROCEDIMIENTOS

Procedimiento	Característica
Abierto	Cualquier empresario puede presentar oferta
Abierto simplificado	Procedimiento simplificado para determinados contratos
Restringido	Cualquier empresa solicita participar, pero solo candidatos seleccionados presentan oferta
Licitación con negociación	Se negocian determinadas condiciones
Negociado sin publicidad	Excepcional, en supuestos legales
Diálogo competitivo	Diálogo previo para determinar soluciones
Asociación para la innovación	Investigación/desarrollo + adquisición de solución innovadora
Contrato menor	Adjudicación directa dentro de sus límites legales

---

56. CUADRO DE MAGNITUDES ECONÓMICAS

Concepto	Significado
Presupuesto base de licitación	Límite máximo de gasto que puede comprometerse
Valor estimado	Magnitud para determinar régimen y umbrales, calculada sin IVA y considerando elementos como prórrogas
Precio	Contraprestación económica del contrato

Concepto	Significado
Garantía provisional	Excepcional, máximo 3 % del PBL sin IVA
Garantía definitiva	Regla general: 5 % del precio final ofertado sin IVA

---

57. CONTRATO MENOR: DATOS QUE DEBEN MEMORIZARSE

OBRAS → < 40.000 €

SUMINISTROS → < 15.000 €

SERVICIOS → < 15.000 €

Siempre calculados sobre **valor estimado**.

Además:

Informe de necesidad + no fraccionamiento + aprobación del gasto + factura.

En obras:

+ presupuesto/proyecto cuando proceda.

---

58. UMBRALES SARA 2026: DATOS QUE DEBEN MEMORIZARSE

OBRAS Y CONCESIONES → 5.404.000 €

SUMINISTROS AGE → 140.000 €

SERVICIOS AGE → 140.000 €

SUMINISTROS OTROS PODERES ADJUDICADORES → 216.000 €

SERVICIOS OTROS PODERES ADJUDICADORES → 216.000 €

SERVICIOS SOCIALES Y OTROS ANEXO IV → 750.000 €

---

59. ARTÍCULOS FUNDAMENTALES DE LA LCSP

Artículo	Materia
1	Objeto y finalidad
2	Ámbito objetivo

Artículo	Materia
3	Ámbito subjetivo
12	Tipos contractuales
13	Obras
14	Concesión de obras
15	Concesión de servicios
16	Suministro
17	Servicios
18	Contratos mixtos
19-23	Regulación armonizada
24-27	Contratos administrativos y privados
28	Necesidad e idoneidad
29	Duración
31-33	Medios propios y encargos
35	Contenido mínimo
36	Perfección
37	Carácter formal
44	Recurso especial
65-70	Aptitud y capacidad
71	Prohibiciones de contratar
74-76	Solvencia
99	Objeto
100	Presupuesto base de licitación
101	Valor estimado

Artículo	Materia
102	Precio
103	Revisión de precios
106	Garantía provisional
107	Garantía definitiva
108	Formas de garantía
110	Responsabilidad de las garantías
116	Expediente
118	Contratos menores
121-130	Pliegos y preparación
131	Procedimientos de adjudicación
132	Igualdad, transparencia y competencia
145	Criterios de adjudicación
149	Ofertas anormalmente bajas
150	Clasificación y adjudicación
153	Formalización
156 y ss.	Procedimiento abierto
160 y ss.	Procedimiento restringido
166 y ss.	Licitación con negociación
168	Negociado sin publicidad
172 y ss.	Diálogo competitivo
177 y ss.	Asociación para la innovación
188 y ss.	Efectos de los contratos administrativos
192	Penalidades

Artículo	Materia
193	Demora
203 y ss.	Modificación
215 y ss.	Subcontratación
209-213	Extinción y resolución
224 y ss.	Concesiones
243	Recepción de obras
245 y ss.	Resolución del contrato de obras

---

60. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES PARA EL EXAMEN

Presupuesto base de licitación / valor estimado

PBL: límite máximo de gasto de la licitación.

VE: magnitud económica utilizada para determinar el régimen contractual y calcular umbrales.

Contrato de servicios / concesión de servicios

Servicios: el empresario presta el servicio a la Administración.

Concesión: el concesionario explota el servicio y asume riesgo operacional.

Suministro / obras

Suministro: adquisición o arrendamiento de productos.

Obras: ejecución de una obra.

Contrato administrativo / privado

Administrativo: régimen especial de Derecho Administrativo.

Privado: preparación y adjudicación sometidas a la normativa pública en los términos legales, pero efectos y extinción principalmente sujetos al Derecho privado.

Procedimiento abierto / restringido

Abierto: todos los empresarios interesados pueden presentar oferta.

Restringido: primero se seleccionan candidatos y después presentan oferta los seleccionados.

Garantía provisional / definitiva

Provisional: excepcional, máximo 3 % del PBL sin IVA.

Definitiva: regla general del 5 % del precio final ofertado sin IVA.

---

61. CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La contratación pública debe interpretarse dentro del marco constitucional. Resultan especialmente relevantes:

- principio de legalidad;
- igualdad;
- objetividad;
- eficacia;
- sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho;
- control jurisdiccional;
- estabilidad presupuestaria;
- eficiencia en el gasto público.

El artículo 103 de la Constitución establece que la Administración Pública actúa con objetividad los intereses generales y de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. La contratación pública constituye una de las manifestaciones concretas de estos principios.

---

62. IMPORTANCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública tiene una importancia que supera la mera adquisición de bienes y servicios. A través de ella las Administraciones pueden:

- satisfacer necesidades colectivas;
- construir infraestructuras;

- prestar servicios públicos;
- fomentar la innovación;
- promover la sostenibilidad ambiental;
- favorecer la inclusión social;
- mejorar las condiciones laborales;
- facilitar la participación de las PYMES;
- impulsar determinadas políticas públicas.

Por ello, la LCSP configura la contratación como una herramienta de eficiencia económica y también de consecución de objetivos sociales y ambientales.

---

63. CONCLUSIÓN

La contratación pública constituye una actividad esencial de las Administraciones Públicas y se encuentra sometida a un régimen jurídico específico destinado a garantizar la correcta utilización de los recursos públicos.

La **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**, establece un sistema basado en los principios de libertad de acceso, publicidad, transparencia, igualdad, no discriminación, libre competencia, integridad y eficiencia.

La Ley distingue entre contratos de obras, concesiones de obras, concesiones de servicios, suministros, servicios y contratos mixtos, y diferencia asimismo entre contratos administrativos y privados y entre contratos sujetos y no sujetos a regulación armonizada.

El procedimiento contractual se articula alrededor de una secuencia fundamental:

NECESIDAD → PREPARACIÓN → LICITACIÓN → ADJUDICACIÓN → FORMALIZACIÓN → EJECUCIÓN → CUMPLIMIENTO/EXTINCIÓN.

La preparación exige determinar correctamente el objeto, el presupuesto base de licitación, el valor estimado, los criterios de adjudicación y las condiciones de ejecución. La adjudicación debe respetar la igualdad, transparencia y libre competencia y orientarse, como regla general, hacia la mejor relación calidad-precio.

Finalmente, durante la ejecución, la Administración conserva determinadas prerrogativas destinadas a garantizar la satisfacción del interés público, pero su ejercicio está sometido a la Ley y al control jurisdiccional.

-

TEMA 7. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: RÉGIMEN JURÍDICO, DERECHOS Y DEBERES

1. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de las Administraciones Públicas requiere la existencia de un conjunto de personas que desarrollan profesionalmente las funciones necesarias para satisfacer los intereses generales.

El régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas se encuentra sometido a los principios constitucionales de objetividad, eficacia, imparcialidad y sometimiento pleno a la ley y al Derecho. El artículo 103.3 de la Constitución establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La norma básica en esta materia es el **Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP)**. Su regulación se complementa con las leyes de función pública de cada Administración, la legislación laboral respecto del personal laboral, la normativa sobre incompatibilidades y las normas reguladoras de la Seguridad Social.

El TREBEP establece las clases de empleados públicos, sus derechos y deberes, el código de conducta, la carrera profesional, la evaluación del desempeño, la adquisición y pérdida de la relación de servicio, la ordenación de la actividad profesional, la provisión de puestos, las situaciones administrativas y el régimen disciplinario.

---

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El régimen del empleo público tiene su fundamento principal en diversos preceptos de la Constitución Española.

2.1. Artículo 23.2

Reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Este precepto constituye una garantía esencial del acceso al empleo público.

2.2. Artículo 103

El artículo 103 establece que la Administración Pública actúa:

- con objetividad al servicio de los intereses generales;
- de acuerdo con los principios de eficacia;

- con sometimiento a la ley y al Derecho.

Asimismo, dispone que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

Su apartado tercero establece las bases constitucionales del régimen de los funcionarios públicos:

- estatuto de los funcionarios;
- acceso conforme a mérito y capacidad;
- peculiaridades del derecho de sindicación;
- sistema de incompatibilidades;
- garantías de imparcialidad.

2.3. Artículo 28

Reconoce el derecho de sindicación.

La ley puede limitar o exceptuar este derecho respecto de las Fuerzas o Institutos armados y de los demás cuerpos sometidos a disciplina militar.

También establece las peculiaridades del ejercicio de este derecho por los funcionarios públicos.

2.4. Artículo 37

Reconoce el derecho a la negociación colectiva laboral y la fuerza vinculante de los convenios colectivos.

En el empleo público este derecho se ejerce dentro de los límites y con las particularidades establecidas por el TREBEP.

---

3. NORMATIVA BÁSICA

El régimen jurídico del personal público se encuentra integrado principalmente por:

1. **Constitución Española**

Especialmente los artículos 23.2, 28, 37 y 103.

2. **TREBEP**

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Es la norma básica del empleo público. Su texto consolidado fue actualizado por última vez en el BOE el 30 de julio de 2025.

3. **Legislación de función pública**

Las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas desarrollan el TREBEP dentro de sus respectivas competencias.

4. **Legislación laboral**

Se aplica al personal laboral junto con las normas convencionales y los preceptos del TREBEP que resulten aplicables.

5. **Ley 53/1984**

Regula el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Su texto consolidado tiene como última actualización publicada el 8 de junio de 2024.

6. **Normativa de Seguridad Social**

Regula la protección social del personal público en los términos establecidos por el régimen correspondiente.

---

4. CONCEPTO DE EMPLEADO PÚBLICO

El artículo 8 del TREBEP establece que son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. Se clasifican en cuatro grandes categorías:

7. funcionarios de carrera;
8. funcionarios interinos;
9. personal laboral;
10. personal eventual.

Esta clasificación debe memorizarse literalmente.

---

5. FUNCIONARIOS DE CARRERA

El artículo 9 define a los funcionarios de carrera como quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública mediante una **relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo** para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente. Su relación con la Administración es, por tanto:

legal + estatutaria + permanente + de Derecho Administrativo.

Una característica fundamental es que el ejercicio de las funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos establecidos por la normativa de desarrollo.

---

6. FUNCIONARIOS INTERINOS

Los funcionarios interinos son nombrados temporalmente para desempeñar funciones propias de funcionarios de carrera cuando concurren razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia y alguna de las circunstancias legalmente previstas. El artículo 10 contempla, entre otras, las siguientes situaciones:

- existencia de plazas vacantes cuando no sea posible cubrirlas por funcionarios de carrera;
- sustitución transitoria de titulares;
- ejecución de programas de carácter temporal;
- exceso o acumulación de tareas.

El régimen actual de la interinidad ha sido objeto de importantes modificaciones, especialmente a raíz de las medidas destinadas a reducir la temporalidad en el empleo público.

En las plazas vacantes desempeñadas por personal interino existen límites temporales y reglas específicas destinadas a garantizar su cobertura mediante personal funcionario de carrera.

Como regla general, transcurridos **tres años desde el nombramiento** en una plaza vacante, se produce el fin de la relación de interinidad, con las excepciones legalmente previstas, especialmente cuando se haya publicado la convocatoria dentro de ese plazo y esta deba resolverse conforme a la normativa aplicable.

---

7. PERSONAL LABORAL

El artículo 11 establece que es personal laboral quien presta servicios retribuidos a las Administraciones Públicas mediante un **contrato de trabajo formalizado por escrito**. Según la duración del contrato puede ser:

- fijo;
- por tiempo indefinido;
- temporal.

Su régimen jurídico está integrado por:

- legislación laboral;

- normas convencionales aplicables;
- TREBEP en los preceptos que expresamente le sean aplicables.

Los procedimientos de selección del personal laboral deben ser públicos y regirse por los principios de:

igualdad + mérito + capacidad

y, en el caso del personal laboral temporal, también por el principio de **celeridad** cuando se trate de necesidades expresamente justificadas de necesidad y urgencia.

---

8. PERSONAL EVENTUAL

El personal eventual es aquel que, mediante nombramiento y con carácter no permanente, realiza exclusivamente funciones expresamente calificadas como de:

- confianza;
- asesoramiento especial.

Su nombramiento y cese son libres.

El cese se produce, en todo caso, cuando cesa la autoridad a la que presta la función de confianza o asesoramiento. Su número máximo y sus condiciones retributivas son públicos.

La condición de personal eventual **no puede constituir mérito para acceder a la función pública o para promocionar internamente**.

---

9. PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL

El artículo 13 del TREBEP contempla el personal directivo profesional. Las Administraciones pueden establecer su régimen jurídico específico. Su designación debe atender a:

- mérito;
- capacidad;
- idoneidad;
- publicidad;
- concurrencia.

Está sometido a evaluación conforme a criterios de:

- eficacia;
- eficiencia;

- responsabilidad por la gestión;
- control de resultados.

El personal directivo profesional constituye, por tanto, una categoría diferenciada de los empleados públicos enumerados en el artículo 8.

---

10. DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El TREBEP distingue entre:

- derechos individuales;
- derechos individuales ejercidos colectivamente.

El artículo 14 establece un amplio catálogo de derechos individuales. Entre los principales se encuentran:

10.1. Inamovilidad

Los funcionarios de carrera tienen derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.

Esto no significa que tengan derecho a permanecer indefinidamente en un puesto concreto, sino que no pueden ser privados arbitrariamente de su condición funcionarial.

10.2. Desempeño efectivo

Derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional.

10.3. Carrera profesional y promoción interna

Derecho a la progresión profesional mediante procedimientos basados en:

- igualdad;
- mérito;
- capacidad;
- publicidad.

10.4. Retribuciones

Derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio.

10.5. Formación

Derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales.

10.6. Respeto a la intimidad

Derecho al respeto de la intimidad, orientación e identidad sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo.

Comprende la protección frente al acoso sexual y por razón de sexo, así como frente al acoso moral y laboral.

10.7. Conciliación

Derecho a las medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

10.8. No discriminación

Derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación.

10.9. Libertad de expresión

Derecho a la libertad de expresión dentro de los límites derivados del ordenamiento jurídico y de los deberes propios de la función pública.

10.10. Seguridad y salud

Derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

10.11. Asociación profesional

Derecho a la libre asociación profesional.

10.12. Vacaciones, descansos y permisos

Derecho a vacaciones, descansos, permisos y licencias establecidos legalmente.

---

11. DERECHOS INDIVIDUALES EJERCIDOS COLECTIVAMENTE

El artículo 15 reconoce determinados derechos ejercidos colectivamente:

- libertad sindical;
- negociación colectiva;
- participación en la determinación de las condiciones de trabajo;
- ejercicio de la huelga;
- planteamiento de conflictos colectivos;
- reunión.

Estos derechos se ejercen con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico.

---

12. CARRERA PROFESIONAL Y PROMOCIÓN

La carrera profesional consiste en el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de:

- igualdad;
- mérito;
- capacidad.

El TREBEP contempla diferentes modalidades de carrera:

Carrera horizontal

Consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

Carrera vertical

Consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo.

Promoción interna vertical

Supone el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo inferior a otro superior.

Promoción interna horizontal

Permite acceder a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional.

Las leyes de función pública de desarrollo concretan estas modalidades.

---

13. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora:

- la conducta profesional;
- el rendimiento;
- el logro de resultados.

Las Administraciones deben establecer sistemas de evaluación del desempeño. Estos sistemas deben basarse en criterios de:

- transparencia;
- objetividad;
- imparcialidad;
- no discriminación.

La evaluación puede tener efectos sobre la carrera profesional, la formación, la provisión de puestos y determinadas percepciones económicas, en los términos establecidos por las leyes de desarrollo.

---

14. RETRIBUCIONES

Las retribuciones de los funcionarios pueden clasificarse en:

Retribuciones básicas. Comprenden:

- sueldo;
- trienios.

Las retribuciones básicas están vinculadas al grupo o subgrupo de clasificación.

Retribuciones complementarias. Retribuyen características del puesto, carrera profesional, rendimiento o condiciones específicas de la actividad.

Su estructura concreta se determina por las leyes de función pública correspondientes.

---

15. DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El TREBEP reconoce el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional.

La negociación colectiva permite determinar determinadas condiciones de trabajo mediante los procedimientos legalmente establecidos.

Las materias negociables se encuentran limitadas por las competencias de cada Administración y por las materias que la ley excluye expresamente de la negociación.

La negociación se articula mediante las correspondientes **Mesas de Negociación**.

---

16. REPRESENTACIÓN DEL PERSONAL

La representación de los empleados públicos puede ejercerse mediante:

- delegados de personal;
- juntas de personal;
- órganos de representación sindical.

La estructura concreta depende del tipo de personal y del número de empleados. Las juntas de personal representan al personal funcionario en las unidades electorales correspondientes.

---

17. DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El régimen de deberes se encuentra principalmente en los artículos 52 a 54 del TREBEP. El empleado público debe desempeñar sus funciones con arreglo a los principios de:

- objetividad;
- integridad;
- neutralidad;
- responsabilidad;
- imparcialidad;
- confidencialidad;
- dedicación al servicio público;
- transparencia;
- ejemplaridad;
- austeridad;

- accesibilidad;
- eficacia;
- honradez;
- promoción del entorno cultural y medioambiental;
- respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

El artículo 52 configura estos principios como base del **Código de Conducta de los empleados públicos**.

---

18. PRINCIPIOS ÉTICOS

El artículo 53 establece los principios éticos. Entre los más importantes se encuentran:

Interés general

Los empleados públicos deben respetar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico y perseguir la satisfacción de los intereses generales.

Objetividad

Deben actuar de acuerdo con criterios objetivos y no discriminar por circunstancias personales o sociales.

Imparcialidad

Deben abstenerse de cualquier actuación que pueda comprometer su imparcialidad.

Integridad

No deben aceptar tratos de favor o situaciones que impliquen privilegio injustificado.

Neutralidad

Deben mantener una conducta objetiva e independiente respecto de intereses particulares.

Confidencialidad

No pueden utilizar indebidamente la información obtenida como consecuencia de sus funciones.

Interdicción del conflicto de intereses

Deben evitar situaciones que puedan generar conflictos entre sus intereses particulares y las funciones públicas.

---

19. PRINCIPIOS DE CONDUCTA

El artículo 54 recoge principios concretos de actuación. Entre ellos:

- tratar con atención y respeto a los ciudadanos;
- desempeñar diligentemente las tareas;
- obedecer las instrucciones profesionales, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento;
- informar a los ciudadanos sobre asuntos de su competencia;
- facilitar el ejercicio de los derechos y cumplimiento de obligaciones;
- administrar los recursos públicos con austeridad;
- rechazar regalos, favores o servicios que excedan los usos habituales;
- garantizar la conservación de documentos;
- mantener actualizada la formación;
- observar las normas de seguridad y salud laboral;
- proponer mejoras en el funcionamiento de los servicios;
- garantizar la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite cuando sea oficialmente reconocida.

---

20. INCOMPATIBILIDADES

El régimen de incompatibilidades se regula fundamentalmente por la **Ley 53/1984, de 26 de diciembre**.

Su principio general es la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo. La Ley impide, salvo las excepciones previstas:

- desempeñar un segundo puesto público;
- percibir más de una remuneración con cargo a presupuestos públicos;
- realizar actividades privadas que puedan comprometer la imparcialidad o independencia;
- desarrollar actividades incompatibles con el estricto cumplimiento de los deberes públicos.

---

21. COMPATIBILIDAD CON UN SEGUNDO PUESTO PÚBLICO

Como regla general, el personal comprendido en la Ley 53/1984 no puede compatibilizar su actividad con un segundo puesto en el sector público. Existen excepciones legalmente previstas, especialmente en determinados ámbitos:

- actividad docente;
- actividad sanitaria;
- investigación;
- determinados puestos en órganos representativos;
- otros supuestos establecidos legalmente.

La compatibilidad requiere, cuando corresponda, autorización previa y expresa.

---

22. COMPATIBILIDAD CON ACTIVIDADES PRIVADAS

El desempeño de un puesto público también puede ser incompatible con determinadas actividades privadas. No pueden autorizarse actividades privadas cuando:

- estén directamente relacionadas con las funciones desarrolladas en el sector público;
- puedan comprometer la imparcialidad;
- puedan perjudicar el cumplimiento de los deberes;
- exista conflicto de intereses en los términos establecidos por la legislación.

La Ley pretende garantizar que el ejercicio de una actividad privada no interfiera con el correcto desempeño del puesto público.

---

23. AUTORIZACIÓN DE COMPATIBILIDAD

La compatibilidad no se presume.

Cuando la actividad esté sometida al régimen de autorización, debe obtenerse la correspondiente autorización antes de iniciar la segunda actividad.

La autorización está condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente.

Además, la compatibilidad no puede suponer una modificación de la jornada de trabajo ni del horario salvo en los términos expresamente autorizados.

---

24. LIMITACIONES RETRIBUTIVAS

La Ley 53/1984 establece restricciones respecto a la percepción simultánea de remuneraciones procedentes del sector público. Como principio general:

un puesto público → una remuneración pública.

Las excepciones están expresamente previstas y deben interpretarse de acuerdo con los requisitos legales.

La finalidad es evitar la acumulación injustificada de retribuciones públicas y proteger la dedicación e imparcialidad del empleado.

---

25. ACTIVIDADES EXCEPTUADAS

La Ley establece determinadas actividades que pueden quedar exceptuadas del régimen de incompatibilidades. Entre ellas se encuentran, con las condiciones legales correspondientes:

- administración del patrimonio personal o familiar;
- participación ocasional en coloquios y programas;
- creación literaria, artística, científica o técnica;
- determinadas actividades derivadas de preparación y publicación de obras;
- asistencia ocasional a seminarios o cursos;
- determinados supuestos de participación en tribunales y pruebas selectivas;
- otras actividades expresamente previstas.

Que una actividad esté exceptuada no significa que el empleado pueda realizar cualquier actividad privada sin límites: siguen siendo aplicables los principios de imparcialidad y cumplimiento de los deberes públicos.

---

26. CONFLICTO DE INTERESES

El régimen de incompatibilidades se relaciona directamente con la prevención del conflicto de intereses.

Existe riesgo de conflicto cuando los intereses particulares del empleado pueden influir, o aparentar influir, en el ejercicio objetivo de sus funciones. El sistema jurídico pretende proteger:

imparcialidad + independencia + objetividad + interés general.

Por ello, el régimen de incompatibilidades no se limita a impedir dos empleos públicos, sino que también busca evitar interferencias entre actividad pública y privada.

---

27. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El TREBEP establece un régimen disciplinario aplicable a los empleados públicos. Los principios básicos son:

- legalidad;
- tipicidad;
- irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables;
- proporcionalidad;
- responsabilidad;
- presunción de inocencia.

Las infracciones pueden ser:

- muy graves;
- graves;
- leves.

Las faltas muy graves están enumeradas en el artículo 95 del TREBEP. Entre ellas pueden encontrarse:

- incumplimiento del deber de respeto a la Constitución;
- discriminación;
- abandono del servicio;
- adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio grave;
- publicación o utilización indebida de secretos oficiales;
- notorio incumplimiento de funciones esenciales;
- desobediencia abierta a órdenes legítimas;
- prevalencia de la condición de empleado público para obtener beneficio indebido;
- acoso laboral;
- determinadas actuaciones relacionadas con el acoso sexual o por razón de sexo.

---

28. SANCIONES

Entre las sanciones que pueden imponerse se encuentran:

- separación del servicio de los funcionarios;
- despido disciplinario del personal laboral;
- suspensión firme de funciones;
- traslado forzoso;
- demérito;
- apercibimiento;
- otras previstas por las leyes de función pública aplicables.

La sanción debe ser proporcional a la gravedad de la infracción. La separación del servicio supone la pérdida de la condición de funcionario.

---

29. ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO DE CARRERA

La adquisición de la condición de funcionario de carrera requiere, conforme al TREBEP:

1. superar el proceso selectivo;
2. ser nombrado por el órgano competente;
3. realizar el acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico;
4. tomar posesión dentro del plazo establecido.

Por tanto:

SELECCIÓN → NOMBRAMIENTO → JURAMENTO/PROMESA → TOMA DE POSESIÓN

---

30. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO

Son causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera:

- renuncia;
- pérdida de la nacionalidad;
- jubilación total;
- sanción disciplinaria de separación del servicio;
- pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tenga carácter firme.

La pérdida de la nacionalidad puede tener efectos distintos según la nacionalidad adquirida y la posibilidad legal de mantener la condición.

---

31. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

Los funcionarios de carrera pueden encontrarse, entre otras, en las situaciones de:

- servicio activo;
- servicios especiales;
- servicio en otras Administraciones Públicas;
- excedencia;
- suspensión de funciones.

Las situaciones administrativas permiten adaptar la relación funcionarial a circunstancias profesionales, personales o institucionales determinadas.

---

32. SERVICIO ACTIVO

Se encuentran en servicio activo quienes prestan servicios como funcionarios de carrera en su condición y no se encuentran en otra situación administrativa. Es la situación ordinaria de prestación efectiva de servicios.

---

33. SERVICIOS ESPECIALES

Procede esta situación en determinados supuestos, entre ellos:

- acceso a determinados cargos públicos;
- elección para determinados órganos representativos;
- desempeño de determinados puestos institucionales;
- participación en organizaciones internacionales;
- otros supuestos legalmente previstos.

Los funcionarios en servicios especiales conservan determinados derechos y pueden tener derecho al reingreso en los términos establecidos legalmente.

---

34. EXCEDENCIA

El TREBEP contempla distintas modalidades de excedencia, entre ellas:

- excedencia voluntaria por interés particular;
- excedencia voluntaria por agrupación familiar;
- excedencia por cuidado de familiares;
- excedencia por razón de violencia de género;
- excedencia por razón de violencia terrorista.

Cada modalidad tiene requisitos y efectos específicos. Las excedencias relacionadas con cuidado familiar y protección frente a la violencia tienen un régimen especialmente protector.

---

35. SUSPENSIÓN DE FUNCIONES

La suspensión puede ser:

- provisional;
- firme.

La suspensión provisional puede adoptarse durante la tramitación de determinados procedimientos. La suspensión firme deriva de una sanción disciplinaria o de una resolución judicial.

Durante la suspensión se producen los efectos previstos legalmente respecto del ejercicio de funciones y de los derechos asociados.

---

36. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL

Las Administraciones Públicas organizan su personal mediante instrumentos como:

- relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos;
- planificación de recursos humanos;
- oferta de empleo público;
- registro de personal;
- clasificación profesional.

La relación de puestos de trabajo permite identificar y ordenar los puestos existentes y sus características esenciales conforme a la normativa aplicable.

---

37. GRUPOS DE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL

El artículo 76 establece los grupos de clasificación de los funcionarios de carrera.

Grupo A

Se divide en:

- A1;
- A2.

Para acceder se exige, con carácter general, título universitario de Grado. La diferencia entre A1 y A2 se relaciona con el nivel de responsabilidad de las funciones y las características de las pruebas de acceso.

Grupo B

Se exige el título de Técnico Superior.

Grupo C

Se divide en:

- C1: Bachiller o Técnico;
- C2: Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

---

38. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

La provisión de puestos de funcionarios de carrera se basa en los principios de:

- igualdad;
- mérito;
- capacidad;
- publicidad.

Los procedimientos principales son:

Concurso

Es el procedimiento normal de provisión. Se valoran los méritos establecidos en la correspondiente convocatoria.

Libre designación

Consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos, dentro de los puestos que puedan cubrirse mediante este sistema. Ambos procedimientos requieren convocatoria pública.

---

39. MOVILIDAD

El TREBEP permite establecer mecanismos de movilidad de los funcionarios por diferentes razones:

- necesidades del servicio;
- funcionalidad de la organización;
- movilidad interadministrativa;
- circunstancias personales;
- salud;
- reagrupación familiar;
- otros supuestos establecidos legalmente.

La movilidad debe respetar las garantías establecidas en la normativa.

---

40. FORMACIÓN PROFESIONAL

La formación constituye un elemento fundamental del empleo público. Permite:

- actualizar conocimientos;
- mejorar competencias;
- adaptarse a cambios tecnológicos;
- mejorar la calidad de los servicios;
- facilitar la carrera profesional;
- reforzar la eficacia administrativa.

El TREBEP reconoce el derecho a la formación continua y a la actualización permanente.

---

41. SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

Los empleados públicos tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud. La Administración debe adoptar las medidas preventivas necesarias.

La normativa básica es la **Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales**, complementada por la normativa específica aplicable a las Administraciones Públicas. Las obligaciones preventivas comprenden:

- evaluación de riesgos;
- planificación preventiva;
- información;
- formación;
- vigilancia de la salud;
- medidas de emergencia;
- participación de los trabajadores.

---

42. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

El régimen de empleo público incorpora los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Las Administraciones deben promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y prevenir cualquier forma de discriminación. También deben garantizar un entorno de trabajo libre de:

- acoso sexual;
- acoso por razón de sexo;
- acoso laboral;
- discriminación.

Estas obligaciones se complementan con la legislación específica sobre igualdad y no discriminación.

---

43. OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD

La imparcialidad constituye uno de los principios esenciales del empleo público. El funcionario debe actuar:

al servicio del interés general → conforme a la ley → con objetividad → sin favorecer intereses particulares.

Esta exigencia se conecta directamente con:

- incompatibilidades;

- abstención y recusación;
- régimen disciplinario;
- deber de secreto;
- principios éticos;
- conflicto de intereses.

---

44. RÉGIMEN DEL PERSONAL LABORAL

El personal laboral presenta una relación jurídica distinta de la funcionarial.

Funcionario	**Personal laboral**
Relación estatutaria	Relación contractual
Derecho Administrativo	Derecho laboral
Nombramiento	Contrato de trabajo
TREBEP + normativa de función pública	Legislación laboral + convenio + TREBEP aplicable
Régimen disciplinario administrativo específico	Régimen laboral con particularidades públicas

Esta distinción es fundamental para comprender el régimen jurídico del empleo público.

---

45. TABLA GENERAL DE CLASES DE PERSONAL

Tipo	**Vinculación**	**Característica**
Funcionario de carrera	Estatuto jurídico	Permanente
Funcionario interino	Nombramiento temporal	Necesidad y urgencia
Personal laboral	Contrato de trabajo	Fijo, indefinido o temporal
Personal eventual	Nombramiento	Confianza o asesoramiento especial

---

46. DERECHOS Y DEBERES: ESQUEMA PARA MEMORIZAR

DERECHOS

Carrera → retribución → formación → conciliación → igualdad → salud → vacaciones → sindicación → negociación → participación.

DEBERES

Legalidad → objetividad → imparcialidad → integridad → neutralidad → confidencialidad → responsabilidad → diligencia → austeridad → respeto.

---

47. INCOMPATIBILIDADES: ESQUEMA PARA MEMORIZAR

REGLA GENERAL

Un empleado público:

→ no puede desempeñar un segundo puesto público;

→ no puede percibir dos remuneraciones públicas salvo excepciones;

→ no puede desarrollar actividades privadas que comprometan su imparcialidad;

→ debe solicitar autorización cuando la actividad esté sometida a compatibilidad autorizable.

FINALIDAD

→ imparcialidad
→ independencia
→ dedicación
→ objetividad
→ prevención del conflicto de intereses

La Ley 53/1984 establece expresamente como principio la dedicación a un solo puesto de trabajo, con las excepciones que demande el servicio público y que la propia Ley establece.

---

48. ARTÍCULOS FUNDAMENTALES DEL TREBEP

Artículo	**Materia**
8	Concepto y clases de empleados públicos
9	Funcionarios de carrera
10	Funcionarios interinos
11	Personal laboral
12	Personal eventual

Artículo	Materia
13	Personal directivo
14	Derechos individuales
15	Derechos colectivos
16	Carrera profesional
20	Evaluación del desempeño
21-30	Retribuciones y jornada
31-46	Negociación colectiva y representación
47-51	Jornada, permisos y vacaciones
52	Código de conducta
53	Principios éticos
54	Principios de conducta
55	Principios rectores del acceso
56	Requisitos generales de acceso
60	Órganos de selección
61	Sistemas selectivos
62	Adquisición de la condición de funcionario
63	Pérdida de la condición
70	Oferta de empleo público
76	Grupos de clasificación
78	Provisión de puestos
81	Movilidad
85	Situaciones administrativas
89	Excedencia

Artículo	Materia
93	Responsabilidad disciplinaria
95	Faltas muy graves
96	Sanciones
98	Procedimiento disciplinario

---

49. ARTÍCULOS FUNDAMENTALES DE LA LEY 53/1984

Artículo	Materia
1	Principios generales
2	Ámbito de aplicación
3	Compatibilidad entre puestos públicos
4	Actividades docentes
5	Compatibilidad con cargos electivos
6	Investigación
11	Actividades privadas incompatibles
12	Actividades privadas prohibidas
14	Autorización de compatibilidad
16	Límites retributivos
19	Actividades exceptuadas

La Ley continúa vigente y su texto consolidado figura actualizado a 8 de junio de 2024.

---

50. DIFERENCIAS ESENCIALES PARA EL EXAMEN

Funcionario de carrera / interino

Carrera: relación estatutaria permanente.

Interino: relación temporal para necesidades legalmente previstas.

Funcionario / laboral

Funcionario: relación estatutaria de Derecho Administrativo.

Laboral: contrato de trabajo.

Laboral / eventual

Laboral: realiza funciones mediante contrato de trabajo.

Eventual: confianza o asesoramiento especial, mediante nombramiento.

Carrera horizontal / vertical

Horizontal: progresa sin cambiar de puesto.

Vertical: asciende en la estructura de puestos.

Concurso / libre designación

Concurso: valoración de méritos.

Libre designación: apreciación discrecional de la idoneidad dentro de los puestos previstos para este sistema.

Derechos / deberes

Derechos: garantizan la posición jurídica del empleado.

Deberes: garantizan la correcta prestación del servicio público.

---

51. IMPORTANCIA DEL CÓDIGO DE CONDUCTA

El Código de Conducta del TREBEP no constituye una simple declaración ética. Sus principios orientan jurídicamente el comportamiento del empleado público y se relacionan con:

- responsabilidad;
- régimen disciplinario;
- imparcialidad;
- prevención de conflictos de intereses;
- transparencia;
- calidad del servicio público.

Su finalidad última es asegurar que la actuación del empleado esté dirigida al interés general y sometida a los principios de legalidad, objetividad e integridad.

---

52. RELACIÓN ENTRE RÉGIMEN JURÍDICO, DERECHOS E INCOMPATIBILIDADES

Los tres grandes bloques del tema están estrechamente relacionados:

RÉGIMEN JURÍDICO

↓ determina la relación con la Administración

DERECHOS Y DEBERES

↓ establecen la posición jurídica del empleado

INCOMPATIBILIDADES

↓ garantizan imparcialidad e independencia

Todo el sistema responde al principio constitucional de que la Administración sirve con objetividad los intereses generales.

---

53. CONCLUSIÓN

El personal al servicio de las Administraciones Públicas constituye el elemento humano necesario para desarrollar las funciones administrativas y prestar servicios a la ciudadanía.

El TREBEP establece un marco básico común que distingue entre funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual, y regula sus derechos, deberes, carrera profesional, evaluación, provisión de puestos, situaciones administrativas y responsabilidad disciplinaria.

Los empleados públicos están sometidos a un especial régimen de deberes basado en la legalidad, objetividad, imparcialidad, integridad, neutralidad y servicio al interés general.

A ello se añade un régimen específico de incompatibilidades establecido principalmente por la Ley 53/1984, cuyo objetivo fundamental es garantizar la dedicación, independencia e imparcialidad del personal público y evitar conflictos entre intereses públicos y privados.

En consecuencia, el régimen jurídico del empleado público puede sintetizarse en tres grandes principios:

ACCESO EN CONDICIONES DE IGUALDAD + DERECHOS Y GARANTÍAS + DEBER DE SERVICIO OBJETIVO AL INTERÉS GENERAL.

TEMA 8. PROCESOS SELECTIVOS: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. INCOMPATIBILIDADES

1. INTRODUCCIÓN

El acceso al empleo público constituye una manifestación del derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas y debe desarrollarse conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La Constitución Española establece en su artículo 23.2 el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Por su parte, el artículo 103.3 dispone que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y que el acceso a la función pública se realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Estos principios se desarrollan fundamentalmente en el **Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), especialmente en sus artículos 55 a 62.

En el ámbito de la Administración General del Estado resulta además relevante el **Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo**, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. El Reglamento continúa formando parte del marco regulador del ingreso en la AGE, aunque debe interpretarse conjuntamente con el TREBEP y con la normativa posterior.

Finalmente, el acceso y ejercicio de funciones públicas se complementa con el régimen de incompatibilidades establecido principalmente por la **Ley 53/1984, de 26 de diciembre**, cuyo objetivo es preservar la imparcialidad, independencia y dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

---

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

2.1. Artículo 23.2 de la Constitución

El artículo 23.2 reconoce el derecho de los ciudadanos:

- «A acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».
- Se trata de un derecho fundamental, incluido en la Sección Primera del Capítulo II del Título I.
- El derecho no implica que cualquier ciudadano tenga derecho a obtener un determinado puesto público, sino que garantiza que el acceso se produzca en condiciones de igualdad y conforme a los requisitos legalmente establecidos.

- Por ello, las convocatorias y los procedimientos selectivos deben respetar las condiciones de igualdad entre los aspirantes.

2.2. Artículo 103.3 de la Constitución

El artículo 103.3 establece que:

- la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos;
- el acceso a la función pública se realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad;
- se regularán las peculiaridades del ejercicio del derecho a sindicación;
- se establecerá un sistema de incompatibilidades;
- se garantizará la imparcialidad en el ejercicio de las funciones.

De esta forma, el sistema constitucional de empleo público se articula en torno a:

- **igualdad + mérito + capacidad + imparcialidad + incompatibilidades.**

---

3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ACCESO

Los principios fundamentales son:

Igualdad

- Todos los ciudadanos deben poder concurrir a los procesos selectivos en condiciones de igualdad.

Mérito

- Deben valorarse los méritos relacionados objetivamente con la capacidad profesional requerida.

Capacidad

- La selección debe permitir identificar a quienes poseen las aptitudes y conocimientos necesarios para desempeñar las funciones correspondientes.

Estos tres principios constituyen el núcleo constitucional del acceso al empleo público.

---

4. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL TREBEP

El artículo 55 del TREBEP desarrolla los principios constitucionales y añade otros principios rectores. Las Administraciones deben seleccionar a su personal mediante procedimientos que garanticen:

1. igualdad;
2. mérito;
3. capacidad;
4. publicidad de las convocatorias y de sus bases;
5. transparencia;
6. imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección;
7. independencia y discrecionalidad técnica de dichos órganos;
8. adecuación entre las pruebas y las funciones a desempeñar;
9. agilidad, sin perjuicio de la objetividad.

Una forma sencilla de memorizarlo es:

- **IMCAP + PUBLICIDAD + TRANSPARENCIA + IMPARCIALIDAD + INDEPENDENCIA + ADECUACIÓN + AGILIDAD**

---

5. IGUALDAD EN EL ACCESO

- El principio de igualdad presenta una doble dimensión.
- Por un lado, prohíbe las diferencias arbitrarias entre aspirantes.
- Por otro, permite establecer medidas específicas cuando exista una justificación constitucional y legal suficiente, como las medidas de acción positiva dirigidas a personas con discapacidad.
- La igualdad no exige que todas las convocatorias tengan idénticos requisitos, sino que las diferencias estén justificadas objetivamente y sean proporcionales a las funciones que se van a desempeñar.

---

6. REQUISITOS GENERALES DE PARTICIPACIÓN

El artículo 56 del TREBEP establece los requisitos generales para participar en procesos selectivos. Con carácter general se exige:

Nacionalidad

- Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de las posibilidades de acceso de nacionales de otros Estados previstas legalmente.

Capacidad funcional

- Poseer la capacidad funcional necesaria para desempeñar las tareas correspondientes.

Edad

- Tener cumplidos 16 años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa.
- Solo mediante ley puede establecerse una edad máxima distinta de la jubilación forzosa.

Habilitación

- No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de ninguna Administración Pública ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas en los términos legalmente establecidos.

Titulación

- Poseer la titulación exigida para el acceso al cuerpo, escala o categoría correspondiente.

Además, pueden establecerse otros requisitos específicos cuando guarden una relación objetiva y proporcionada con las funciones y tareas a desempeñar y estén establecidos de forma abstracta y general.

---

7. ACCESO DE NACIONALES DE OTROS ESTADOS

El TREBEP permite a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea acceder al empleo público como funcionarios en condiciones de igualdad con los españoles. Existe una excepción importante. Quedan reservados a los españoles aquellos empleos que impliquen directa o indirectamente:

- ejercicio del poder público;
- salvaguardia de los intereses del Estado;
- salvaguardia de los intereses de las Administraciones Públicas.

Los nacionales de otros Estados y determinados extranjeros con residencia legal en España pueden acceder al empleo público como personal laboral en igualdad de condiciones que los españoles, en los términos previstos legalmente.

---

8. ACCESO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- El artículo 59 del TREBEP establece medidas destinadas a garantizar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad.
- Las Administraciones deben reservar un porcentaje de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, en los términos establecidos legalmente.
- Las convocatorias deben contemplar las adaptaciones necesarias de tiempos y medios para garantizar la igualdad de oportunidades.

La finalidad es compatibilizar:

- **igualdad formal + igualdad efectiva de oportunidades.**

---

9. ÓRGANOS DE SELECCIÓN

El artículo 60 del TREBEP regula los órganos de selección. Deben ser:

- colegiados;
- profesionales;
- imparciales;
- independientes.

La pertenencia a estos órganos es siempre a título individual y no puede ostentarse en representación o por cuenta de nadie. Los órganos de selección tienen discrecionalidad técnica para valorar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes dentro de las bases de la convocatoria y del ordenamiento jurídico. No obstante, la discrecionalidad técnica no significa arbitrariedad: debe ejercerse con respeto a los principios de objetividad, igualdad, mérito, capacidad y motivación cuando proceda.

---

10. SISTEMAS SELECTIVOS

El artículo 61 del TREBEP establece los sistemas selectivos. Los procesos selectivos tienen carácter abierto y deben garantizar la libre concurrencia, sin perjuicio de las reglas específicas de promoción interna y de las medidas de discriminación positiva legalmente previstas. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera son:

- oposición;
- concurso-oposición;
- excepcionalmente, concurso.

Para el personal laboral pueden utilizarse también sistemas como oposición, concurso-oposición y concurso, de acuerdo con la normativa aplicable.

---

11. OPOSICIÓN

La oposición consiste en la superación de una o varias pruebas destinadas a determinar la capacidad de los aspirantes. Las pruebas pueden consistir, entre otras posibilidades, en:

- comprobación de conocimientos;
- valoración de capacidad analítica;
- ejercicios orales o escritos;
- pruebas prácticas;
- demostración de habilidades;
- conocimiento de lenguas extranjeras;
- pruebas físicas cuando sean necesarias por las características del puesto.

Las pruebas deben guardar conexión con las funciones y tareas que deberán desempeñarse. La oposición pone el énfasis fundamentalmente en la capacidad demostrada durante las pruebas.

---

12. CONCURSO-OPOSICIÓN

El concurso-oposición combina:

- **fase de oposición + fase de concurso.**
- En la oposición se comprueban los conocimientos y capacidades.
- En el concurso se valoran los méritos establecidos en las bases.

Existe una regla esencial:

- **los méritos de la fase de concurso no pueden utilizarse para superar la fase de oposición.**
- La fase de concurso debe desarrollarse conforme a criterios previamente establecidos en la convocatoria.

---

13. CONCURSO

El concurso consiste en la valoración de méritos. En el acceso a la condición de funcionario de carrera tiene carácter excepcional y solo puede utilizarse cuando una ley lo establezca, de acuerdo con el artículo 61 del TREBEP. Por tanto:

- **oposición → regla habitual**

- **concurso-oposición → combinación de pruebas y méritos**
- **concurso → excepcional para funcionarios de carrera**

---

14. CONTENIDO DE LAS PRUEBAS SELECTIVAS

Las pruebas deben adecuarse al contenido funcional de los puestos. El TREBEP permite utilizar diferentes instrumentos de evaluación. La selección no debe convertirse en una mera comprobación abstracta de conocimientos si las funciones requieren también otras capacidades. Pueden utilizarse:

- ejercicios teóricos;
- ejercicios prácticos;
- supuestos prácticos;
- pruebas orales;
- pruebas escritas;
- pruebas de idiomas;
- pruebas de habilidades;
- pruebas físicas.

La regla esencial es:

- **PRUEBA → CAPACIDAD → FUNCIÓN DEL PUESTO**

---

15. CONVOCATORIA DEL PROCESO SELECTIVO

La convocatoria constituye la norma específica que regula el proceso selectivo. Debe determinar, entre otros aspectos:

- cuerpo, escala o categoría;
- número de plazas;
- turno de acceso;
- requisitos;
- sistema selectivo;
- ejercicios;
- programa;

- tribunal u órgano de selección;
- criterios de valoración;
- calendario y plazos;
- forma de presentación de solicitudes;
- condiciones para superar el proceso.

Las bases vinculan a la Administración y a los participantes. El acceso al empleo público en la AGE se realiza mediante convocatoria pública y conforme a las bases correspondientes. El RD 364/1995 regula específicamente esta materia.

---

16. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO

La Oferta de Empleo Público constituye un instrumento de planificación de los recursos humanos. El artículo 70 del TREBEP establece que las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que deban proveerse mediante incorporación de personal de nuevo ingreso deben ser objeto de la correspondiente oferta de empleo público. La oferta:

- identifica las necesidades de incorporación;
- determina las plazas que pueden ser objeto de convocatoria;
- constituye un instrumento de planificación;
- debe ejecutarse dentro del plazo establecido legalmente.

Debe diferenciarse:

- **OEP → planificación**
- de
- **convocatoria → procedimiento selectivo concreto.**

---

17. SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

En la AGE el sistema de selección se articula mediante:

- **planificación de recursos humanos → OEP → convocatoria → proceso selectivo → superación → nombramiento/contratación.**
- El RD 364/1995 establece las reglas generales del ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, así como determinados aspectos de promoción interna y provisión de puestos.

- La normativa específica de cada cuerpo o escala y las bases de la convocatoria completan este régimen.

---

18. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONVOCATORIAS DE LA AGE

Las convocatorias deben respetar los principios del TREBEP y establecer las reglas concretas del proceso. Deben garantizar:

- publicidad;
- libre concurrencia;
- igualdad;
- transparencia;
- objetividad;
- adecuación de las pruebas;
- profesionalidad de los órganos de selección.

Las convocatorias deben publicarse por los medios establecidos legalmente, y el contenido de sus bases debe permitir que los aspirantes conozcan previamente las condiciones del proceso.

---

19. ACCESO LIBRE Y PROMOCIÓN INTERNA

El sistema de empleo público distingue entre:

Turno libre

- Dirigido a quienes reúnen los requisitos de acceso y concurren al proceso selectivo abierto correspondiente.

Promoción interna

- Dirigida a funcionarios que cumplen los requisitos legalmente establecidos y desean acceder a otros cuerpos o escalas.
- La promoción interna puede ser:
- vertical;
- horizontal.

El RD 364/1995 contempla la promoción interna mediante oposición o concurso-oposición, respetando igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

---

20. PROCESO SELECTIVO: FASES

Aunque las convocatorias pueden variar, un proceso selectivo suele presentar la siguiente estructura:

1. Publicación de la convocatoria

↓

2. Presentación de solicitudes

↓

3. Lista de admitidos y excluidos

↓

4. Constitución del órgano de selección

↓

5. Realización de las pruebas

↓

6. Calificación

↓

7. Relación de aspirantes que superan el proceso

↓

8. Acreditación de requisitos y documentación

↓

9. Nombramiento como funcionario de carrera, cuando proceda

↓

10. Toma de posesión

Las bases de cada convocatoria concretan las particularidades.

---

21. LISTAS DE ADMITIDOS Y EXCLUIDOS

- Una vez finalizado el plazo de solicitudes se comprueba el cumplimiento de los requisitos.
- Se publica una relación provisional de admitidos y excluidos.

- Los aspirantes excluidos disponen del plazo establecido para subsanar los defectos que procedan.
- Posteriormente se publica la relación definitiva.

Este mecanismo permite garantizar:

- transparencia;
- igualdad;
- posibilidad de defensa;
- corrección de errores.

---

22. CALIFICACIÓN Y SUPERACIÓN

Las calificaciones deben ajustarse a los criterios establecidos previamente en las bases. Los órganos de selección deben respetar:

- objetividad;
- igualdad;
- transparencia;
- imparcialidad;
- discrecionalidad técnica.

El resultado debe permitir identificar a los aspirantes que han superado el proceso conforme a las reglas de la convocatoria. No existe un derecho a ser nombrado por el mero hecho de participar: es necesario superar el proceso y cumplir todos los requisitos.

---

23. ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO

El artículo 62 del TREBEP establece los requisitos para adquirir la condición de funcionario de carrera. Son:

1. superar el proceso selectivo;
2. nombramiento por el órgano competente, que debe publicarse;
3. acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico;
4. toma de posesión dentro del plazo establecido.

Por tanto:

- **SUPERACIÓN → NOMBRAMIENTO → ACATAMIENTO → TOMA DE POSESIÓN**

---

24. PRINCIPIOS DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN

Los órganos de selección deben actuar con:

IMPARCIALIDAD

- No pueden favorecer intereses particulares.

PROFESIONALIDAD

- Sus miembros deben poseer conocimientos y experiencia adecuados.

INDEPENDENCIA

- Su actuación no debe estar sometida a instrucciones particulares sobre la valoración de los aspirantes.

DISCRECIONALIDAD TÉCNICA

- Disponen de un margen técnico para valorar conocimientos y capacidades, sujeto al ordenamiento jurídico.

---

25. DISCRECIONALIDAD TÉCNICA

La discrecionalidad técnica es especialmente importante en materia de oposiciones. Significa que el órgano especializado dispone de un margen de apreciación técnica para valorar las pruebas. No significa:

- **discrecionalidad = libertad absoluta.**
- La actuación debe respetar:
- bases de la convocatoria;
- igualdad;
- mérito;
- capacidad;
- objetividad;
- procedimiento;
- prohibición de arbitrariedad.

---

26. MEDIDAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El sistema selectivo debe adoptar medidas que permitan la participación efectiva de las personas con discapacidad. Estas medidas pueden afectar a:

- reserva de plazas;
- adaptación de tiempos;
- adaptación de medios;
- accesibilidad;
- condiciones de realización de las pruebas.

El objetivo es que las condiciones de discapacidad no constituyan una barrera indebida para demostrar la capacidad necesaria para el puesto.

---

27. PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

La publicidad permite que los ciudadanos conozcan:

- las plazas convocadas;
- los requisitos;
- las bases;
- las fechas;
- las pruebas;
- los resultados.

La transparencia permite controlar el procedimiento y conocer los criterios utilizados. Ambos principios son complementarios:

- **PUBLICIDAD → conocimiento del proceso**
- **TRANSPARENCIA → control del proceso**

---

28. INCOMPATIBILIDADES: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 103.3 de la Constitución ordena que se establezca un sistema de incompatibilidades. Su finalidad se relaciona con la garantía de:

- imparcialidad;
- independencia;

- objetividad;
- dedicación al servicio público.

La norma principal es la **Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas**.

---

29. PRINCIPIO GENERAL DE INCOMPATIBILIDAD

El artículo 1 de la Ley 53/1984 establece como principio general la dedicación a un solo puesto de trabajo en el sector público, salvo las excepciones previstas legalmente. También establece restricciones para el desempeño de actividades privadas cuando puedan comprometer la imparcialidad o independencia del empleado público. Por tanto:

- **UNA ACTIVIDAD PÚBLICA → REGLA GENERAL**
- **SEGUNDA ACTIVIDAD → SOLO EN SUPUESTOS LEGALMENTE ADMITIDOS**

---

30. COMPATIBILIDAD ENTRE DOS ACTIVIDADES PÚBLICAS

- La compatibilidad entre dos puestos públicos está sometida a requisitos específicos.
- Existen supuestos legalmente previstos, especialmente en determinados ámbitos docentes, sanitarios, investigadores o representativos.
- La compatibilidad no es automática.
- Cuando sea necesaria autorización, debe solicitarse y obtenerse antes de comenzar la segunda actividad.

---

31. COMPATIBILIDAD CON ACTIVIDADES PRIVADAS

El empleado público puede realizar determinadas actividades privadas siempre que sean compatibles con el desempeño de su puesto y se cumplan los requisitos legales. No pueden autorizarse actividades privadas que:

- estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas;
- comprometan la imparcialidad;
- interfieran con el cumplimiento de los deberes;
- produzcan un conflicto de intereses en los términos establecidos legalmente.

---

32. ACTIVIDADES EXCEPTUADAS

La Ley 53/1984 contempla actividades exceptuadas del régimen de incompatibilidades. Entre ellas se encuentran determinados supuestos de:

- administración del patrimonio personal o familiar;
- participación ocasional en coloquios;
- creación literaria, artística, científica o técnica;
- determinadas colaboraciones y actividades docentes;
- asistencia ocasional a cursos o seminarios;
- determinadas actividades derivadas de la participación en tribunales o pruebas selectivas.

Las excepciones deben aplicarse conforme a sus requisitos legales.

---

33. AUTORIZACIÓN DE COMPATIBILIDAD

Cuando una actividad requiere autorización, esta debe obtenerse antes de iniciar la actividad compatible. La autorización corresponde al órgano competente de acuerdo con la normativa aplicable.

- La compatibilidad debe respetar:
- jornada;
- horario;
- imparcialidad;
- independencia;
- límites retributivos;
- ausencia de conflicto de intereses.

La existencia de una actividad compatible no permite incumplir las obligaciones derivadas del puesto principal.

---

34. RÉGIMEN RETRIBUTIVO E INCOMPATIBILIDADES

- El sistema de incompatibilidades también establece límites respecto de las remuneraciones.
- Como regla general, no se permite la percepción simultánea de dos remuneraciones públicas, salvo los supuestos excepcionales previstos legalmente.

- La finalidad es evitar una acumulación injustificada de empleos y remuneraciones públicas.

---

35. INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTO DE INTERESES

El régimen de incompatibilidades no debe entenderse exclusivamente como una prohibición de tener dos empleos. Su finalidad esencial es garantizar que los intereses particulares no interfieran en la actuación pública. Existe una conexión directa:

INCOMPATIBILIDADES

↓

IMPARCIALIDAD

↓

OBJETIVIDAD

↓

INTERÉS GENERAL

---

36. RELACIÓN ENTRE PROCESOS SELECTIVOS E INCOMPATIBILIDADES

El sistema de acceso y el régimen de incompatibilidades persiguen objetivos diferentes pero complementarios.

Procesos selectivos. Garantizan que el acceso se produzca conforme a:

- **igualdad + mérito + capacidad.**

Incompatibilidades. Garantizan que el ejercicio de las funciones se realice conforme a:

- **imparcialidad + independencia + objetividad.**

De este modo:

- **ACCESO CORRECTO → EJERCICIO IMPARCIAL**

---

37. TABLA DE PRINCIPIOS

Principio	**Contenido**
Igualdad	Mismas condiciones de acceso

Principio	Contenido
Mérito	Valoración objetiva de méritos
Capacidad	Aptitud para desempeñar las funciones
Publicidad	Conocimiento público del proceso
Transparencia	Control y conocimiento de las reglas
Imparcialidad	Ausencia de favoritismos
Profesionalidad	Competencia de los órganos de selección
Independencia	Autonomía técnica
Adecuación	Correspondencia entre pruebas y funciones
Agilidad	Evitar retrasos innecesarios

---

38. TABLA DE REQUISITOS DEL ARTÍCULO 56 TREBEP

Requisito	Contenido
Nacionalidad	Española, salvo excepciones
Capacidad funcional	Aptitud para las tareas
Edad	Desde 16 años hasta la jubilación forzosa, salvo excepciones legales
Habilitación	No estar separado ni inhabilitado
Titulación	La exigida para el cuerpo o escala
Requisitos específicos	Objetivos y proporcionados

---

39. TABLA DE SISTEMAS SELECTIVOS

Sistema	Característica
Oposición	Pruebas de capacidad
Concurso-oposición	Pruebas + valoración de méritos

Sistema	Característica
Concurso	Valoración de méritos; excepcional para funcionarios de carrera

---

40. TABLA DE LAS PRINCIPALES NORMAS

Norma	Materia
Constitución, art. 23.2	Igualdad en acceso a funciones públicas
Constitución, art. 103.3	Mérito, capacidad e incompatibilidades
TREBEP, arts. 55-61	Acceso y selección
TREBEP, art. 62	Adquisición de condición de funcionario
TREBEP, art. 70	Oferta de empleo público
RD 364/1995	Ingreso en la AGE
Ley 53/1984	Incompatibilidades

---

41. DIFERENCIAS ESENCIALES PARA EL EXAMEN

- **Igualdad / mérito / capacidad**
- **Igualdad:** condiciones de acceso.
- **Mérito:** valoración de méritos relevantes.
- **Capacidad:** aptitud para desempeñar las funciones.
- **OEP / convocatoria**
- **OEP:** instrumento de planificación de recursos humanos.
- **Convocatoria:** inicio concreto del proceso selectivo.
- **Oposición / concurso-oposición**
- **Oposición:** pruebas.
- **Concurso-oposición:** pruebas + méritos.
- **Acceso / promoción interna**
- **Acceso libre:** concurrencia abierta conforme a la convocatoria.

- **Promoción interna:** acceso reservado a empleados que reúnen los requisitos establecidos legalmente.
- **Compatibilidad / incompatibilidad**
- **Compatibilidad:** excepción sometida a requisitos.
- **Incompatibilidad:** regla cuando existe conflicto con el puesto público o se incumplen las condiciones legales.

---

42. ARTÍCULOS FUNDAMENTALES PARA MEMORIZAR

Constitución

- **Art. 23.2** → acceso en condiciones de igualdad.
- **Art. 103.3** → estatuto, mérito, capacidad, sindicación, incompatibilidades e imparcialidad.

TREBEP

- **Art. 55** → principios rectores.
- **Art. 56** → requisitos generales.
- **Art. 57** → nacionales de otros Estados.
- **Art. 59** → personas con discapacidad.
- **Art. 60** → órganos de selección.
- **Art. 61** → sistemas selectivos.
- **Art. 62** → adquisición de la condición de funcionario.
- **Art. 70** → oferta de empleo público.

RD 364/1995

- → ingreso en la AGE.
- → provisión de puestos.
- → promoción profesional.
- → promoción interna.

Ley 53/1984

- → incompatibilidades.

---

43. ESQUEMA GENERAL DE MEMORIZACIÓN

CONSTITUCIÓN

- 23.2 → igualdad
- 103.3 → mérito + capacidad + incompatibilidades + imparcialidad
- ↓

TREBEP

- 55 → principios
- 56 → requisitos
- 57 → extranjeros
- 59 → discapacidad
- 60 → órganos
- 61 → sistemas
- 62 → funcionario de carrera
- 70 → OEP
- ↓

AGE

- RD 364/1995
- ↓

INCOMPATIBILIDADES

- Ley 53/1984

---

44. CONCLUSIÓN

- El acceso al empleo público constituye una manifestación del derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad y se encuentra sometido a los principios constitucionales de mérito y capacidad.
- El TREBEP desarrolla estos principios mediante un sistema de selección basado, además, en la publicidad, transparencia, imparcialidad, profesionalidad, independencia, adecuación de las pruebas y agilidad.

- En la Administración General del Estado, estos principios se concretan mediante las convocatorias y la normativa específica de ingreso, entre la que destaca el Real Decreto 364/1995, sin perjuicio de las modificaciones posteriores y de la aplicación directa del TREBEP.

- El proceso selectivo debe permitir comprobar que los aspirantes poseen las capacidades necesarias para desempeñar las funciones correspondientes, mediante sistemas como la oposición y el concurso-oposición y, excepcionalmente, el concurso en los supuestos legalmente establecidos.

- Finalmente, el régimen de incompatibilidades completa el sistema al garantizar que, una vez producido el acceso, el ejercicio de las funciones públicas se realice con imparcialidad, independencia y objetividad.

En síntesis:

- **ACCESO → IGUALDAD + MÉRITO + CAPACIDAD**
- **SELECCIÓN → PUBLICIDAD + TRANSPARENCIA + IMPARCIALIDAD + PROFESIONALIDAD**
- **EJERCICIO → OBJETIVIDAD + IMPARCIALIDAD + INCOMPATIBILIDADES**

TEMA 9. EL IV CONVENIO ÚNICO PARA EL PERSONAL LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. SISTEMA DE CLASIFICACIÓN. ÓRGANOS DE SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DEL CONVENIO: COMISIÓN NEGOCIADORA Y COMISIÓN PARITARIA. GRUPOS DE TRABAJO Y SUBCOMISIONES DE LA COMISIÓN PARITARIA. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO. PROVISIÓN DE PUESTOS Y MOVILIDAD. DERECHOS Y OBLIGACIONES. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

1. INTRODUCCIÓN

El personal laboral de la Administración General del Estado mantiene una relación jurídica de carácter laboral con la Administración. Sus condiciones de trabajo se regulan por la legislación laboral, por el Estatuto Básico del Empleado Público en los aspectos que le resulten aplicables y, especialmente, por el convenio colectivo correspondiente.

En el ámbito de la Administración General del Estado, el principal instrumento de regulación colectiva es el **IV Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado**, suscrito el 4 de marzo de 2019 y publicado en el BOE de 17 de mayo de 2019.

El Convenio tiene como ámbito general al personal laboral de la AGE y sus organismos autónomos, incorporando además determinados colectivos expresamente incluidos. Quedan excluidos, entre otros, el personal laboral que presta servicios en el exterior, el sometido a otros convenios colectivos de la AGE, el personal de alta dirección y determinados colectivos expresamente previstos.

El texto consolidado del Convenio ha sido objeto de diversas modificaciones, siendo la última actualización publicada en el BOE, a fecha de preparación de este tema, la de **11 de abril de 2025**.

---

2. NATURALEZA Y ÁMBITO DEL IV CONVENIO ÚNICO

El IV Convenio Único constituye el marco convencional común para una parte importante del personal laboral de la Administración General del Estado. Su finalidad es establecer un régimen homogéneo en materias como:

- clasificación profesional;
- ingreso y promoción;
- organización del trabajo;
- provisión y movilidad;
- jornada y horarios;
- formación;
- derechos y obligaciones;
- salud laboral;
- representación colectiva;

- incompatibilidades;
- suspensión y extinción del contrato;
- régimen disciplinario.

El artículo 1 determina su ámbito de aplicación. Entre los colectivos incluidos se encuentran:

- personal laboral de la Administración General del Estado;
- personal laboral de sus organismos autónomos;
- determinados colectivos de la Administración de Justicia no transferida;
- determinados trabajadores de la Administración de la Seguridad Social;
- Consejo de Seguridad Nuclear;
- Agencia Española de Protección de Datos;
- Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía;
- Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

El artículo 2 establece diversos colectivos excluidos, entre ellos el personal laboral que presta servicios en el exterior y quienes estén sometidos a otros convenios colectivos de la AGE.

---

3. ESTRUCTURA DEL CONVENIO

El IV Convenio Único se estructura en distintos títulos que regulan las principales materias de la relación laboral. Entre ellas destacan:

1. ámbito de aplicación y vigencia;
2. igualdad y conciliación;
3. clasificación profesional;
4. órganos de seguimiento y aplicación;
5. organización del trabajo;
6. ingreso y promoción interna;
7. provisión y movilidad;
8. jornada y horarios;
9. retribuciones;
10. formación;

11. salud laboral;
12. representación del personal;
13. incompatibilidades;
14. suspensión y extinción;
15. régimen disciplinario;
16. derecho supletorio.

El Convenio constituye, por tanto, un régimen integral de las condiciones laborales del personal incluido en su ámbito.

---

4. SISTEMA DE CLASIFICACIÓN PROFESIONAL

El artículo 7 establece que el sistema de clasificación se estructura en:

grupos profesionales + familias profesionales + especialidades.

La clasificación se relaciona con:

- nivel de titulación;
- formación;
- capacitación;
- funciones;
- movilidad;
- promoción profesional.

Su finalidad es ordenar los puestos de trabajo atendiendo a las capacidades necesarias para ejercer las funciones correspondientes y facilitar tanto la movilidad como la promoción.

---

5. GRUPOS PROFESIONALES

El artículo 8 establece seis grupos profesionales:

Grupo	Titulación de referencia
M3	Nivel 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior o equivalente
M2	Nivel 2 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior o equivalente

Grupo	Titulación de referencia
M1	Nivel 1 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior o equivalente
E2	Bachiller o Técnico o equivalente
E1	Graduado en ESO o Título Profesional Básico o equivalente
E0	Sin titulación prevista en el sistema educativo

El convenio contempla además la posibilidad de puestos altamente cualificados que requieran título de Doctor, con las características retributivas que correspondan y previa aprobación de la Comisión Paritaria.

---

6. FAMILIAS PROFESIONALES

Las familias profesionales agrupan titulaciones, cualificaciones, profesiones, oficios y ocupaciones atendiendo a criterios de afinidad de la competencia profesional.

Se corresponden con las familias profesionales definidas por la autoridad competente dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

La Administración determina las familias profesionales que resulten coincidentes con sus necesidades organizativas.

---

7. ESPECIALIDADES

La especialidad determina el contenido concreto de la prestación laboral y el perfil profesional de cada puesto.

Todos los puestos de trabajo tienen asignada una especialidad.

En los grupos M3 y M2, la especialidad determina la titulación o titulaciones universitarias exigidas.

En M1, E2 y E1, la especialidad se relaciona, según los casos, con titulaciones de Formación Profesional o con cualificaciones profesionales del Sistema Nacional de Cualificaciones.

La especialidad adquiere especial importancia en los procedimientos de movilidad mediante concurso abierto y permanente.

---

8. ÓRGANOS DE SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN

El Título IV del Convenio establece los órganos encargados de su seguimiento y aplicación.

Son fundamentalmente:

Comisión Negociadora

Comisión Paritaria

Además, existen:

Grupos de trabajo

Subcomisiones Paritarias

---

9. COMISIÓN NEGOCIADORA

La Comisión Negociadora es el órgano encargado de la negociación del Convenio Único. Está formada por **30 miembros con voz y voto**:

- 15 representantes de la Administración;
- 15 representantes del personal laboral.

La representación del personal laboral se designa por las organizaciones sindicales conforme a las reglas de representación establecidas en la legislación laboral. Las organizaciones sindicales y la Administración pueden contar con asesores, que participan con voz pero sin voto. Su función esencial es, por tanto:

NEGOCIAR

---

10. COMISIÓN PARITARIA

La Comisión Paritaria es el órgano máximo de:

- interpretación;
- vigilancia;
- seguimiento;
- estudio;
- aplicación

de lo pactado en el Convenio.

Está formada por **15 personas en representación de cada una de las partes**, Administración y representación social. Por tanto:

Comisión Negociadora → 15 + 15

Comisión Paritaria → 15 + 15

La diferencia fundamental está en sus funciones.

---

11. FUNCIONES DE LA COMISIÓN PARITARIA

Entre sus principales funciones se encuentran:

1. Interpretar el Convenio.
2. Vigilar y exigir su cumplimiento.
3. Emitir informes preceptivos.
4. Estudiar y decidir cuestiones derivadas de su aplicación.
5. Intervenir en conflictos colectivos.
6. Crear grupos de trabajo.
7. Crear Subcomisiones Paritarias.
8. Recibir información sobre la evolución del empleo.
9. Participar en criterios generales de provisión y promoción.
10. Aprobar la creación o modificación de especialidades.
11. Informar sobre modificaciones sustanciales de las relaciones de puestos.
12. Recibir información sobre convocatorias de ingreso libre.
13. Participar en determinados aspectos de las retribuciones.
14. Recibir información sobre reingresos.

Los expedientes que deban resolver la Comisión Paritaria o las Subcomisiones Paritarias deben resolverse en el plazo máximo de **tres meses**; transcurrido dicho plazo sin resolución, se entienden desestimados.

---

12. GRUPOS DE TRABAJO

La Comisión Paritaria puede crear los grupos de trabajo que considere necesarios. Estos grupos permiten estudiar materias específicas y desarrollar trabajos técnicos relacionados con la aplicación del Convenio. La Comisión Paritaria determina:

- composición;
- funciones;

- coordinación de su actuación.

Por tanto:

Comisión Paritaria → crea y coordina → grupos de trabajo.

---

13. SUBCOMISIONES PARITARIAS

Las Subcomisiones Paritarias actúan en ámbitos determinados de la Administración. Su función consiste en trasladar la aplicación del Convenio al ámbito concreto correspondiente. Intervienen, entre otras materias, en:

- organización del trabajo;
- relaciones de puestos;
- movilidad;
- condiciones de trabajo;
- conflictos;
- determinadas modificaciones de puestos;
- aplicación de criterios generales establecidos por la Comisión Paritaria.

La Comisión Paritaria puede crear Subcomisiones Paritarias y determina su marco de actuación.

---

14. DIFERENCIAS ENTRE LOS ÓRGANOS

Órgano	**Función principal**
Comisión Negociadora	Negociación del Convenio
Comisión Paritaria	Interpretación, vigilancia y aplicación
Grupo de trabajo	Estudio especializado de materias concretas
Subcomisión Paritaria	Aplicación y seguimiento en ámbitos determinados

Es una distinción especialmente importante para el examen.

---

15. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS

La Comisión Paritaria constituye la instancia previa para intentar resolver los conflictos colectivos derivados de la interpretación o aplicación del Convenio. El conflicto debe ser examinado

previamente por la Comisión Paritaria. El plazo máximo previsto para ello es de **dos meses** desde su planteamiento. Si no se alcanza una solución, las partes pueden acudir a otros mecanismos previstos en el Convenio, incluida la mediación o la vía judicial.

---

16. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El artículo 22 establece que la organización del trabajo corresponde a la Administración. Es, por tanto, una facultad de la Administración, sin perjuicio de los derechos de:

- audiencia;
- consulta;
- información;
- negociación

reconocidos a la representación del personal laboral.

La organización del trabajo tiene como finalidad conseguir un nivel adecuado de eficacia de los servicios mediante la utilización óptima de los recursos humanos y materiales.

---

17. CRITERIOS DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Son criterios inspiradores:

- planificación y ordenación de recursos humanos;
- adecuación y suficiencia de las plantillas;
- adecuada adscripción profesional;
- profesionalización;
- promoción profesional;
- identificación y valoración de puestos;
- racionalización;
- simplificación;
- mejora de procesos y métodos de trabajo.

La Administración conserva la potestad organizativa, pero las decisiones que afecten a las condiciones de trabajo deben respetar los mecanismos de participación y negociación previstos legalmente.

---

18. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

Las relaciones de puestos de trabajo, RPT, contemplan la totalidad de los puestos incluidos en los distintos centros directivos. Incluyen, entre otros elementos:

- ubicación;
- grupo profesional;
- familia profesional;
- especialidad;
- complementos;
- características específicas;
- requisitos profesionales.

Las propuestas de elaboración o modificación pasan por las Subcomisiones Paritarias y posteriormente por la Comisión Paritaria en los términos establecidos en el Convenio.

---

19. PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La Administración puede aprobar planes para adecuar los recursos humanos cuando las características de un determinado ámbito lo hagan necesario.

Estos planes deben:

- basarse en causas objetivas;
- contener una memoria justificativa;
- negociarse con la representación correspondiente;
- publicitarse.

Pueden incluir medidas como:

- modificación de estructuras;
- suspensión de incorporaciones;
- movilidad forzosa;
- formación;
- concursos extraordinarios;
- promoción interna;
- trabajo a tiempo parcial;

- incorporación de recursos humanos adicionales.

---

20. PROVISIÓN DE PUESTOS

El artículo 27 establece tres procedimientos principales para cubrir puestos vacantes:

1. **Concurso abierto y permanente.**
2. **Promoción profesional.**
3. **Ingreso libre.**

Existe una regla importante:

antes de incluir un puesto en una convocatoria de ingreso libre debe haberse ofertado previamente mediante concurso abierto y permanente o mediante promoción interna. Los procedimientos tienen carácter interdepartamental y buscan conciliar las expectativas de promoción del personal con las necesidades organizativas.

---

21. INGRESO LIBRE Y PROMOCIÓN INTERNA

Las convocatorias de ingreso libre y promoción interna incluyen las plazas autorizadas en la Oferta de Empleo Público correspondiente.

En los procesos de promoción puede participar el personal laboral fijo que reúna los requisitos establecidos.

Como regla general, para acceder desde el grupo inmediatamente inferior se exige haber prestado **dos años de servicios efectivos** en dicho grupo, además de cumplir los requisitos de titulación y cualificación.

El Convenio contempla determinadas reglas específicas de promoción entre grupos y familias profesionales.

---

22. SISTEMAS SELECTIVOS

El artículo 29 establece tres sistemas:

Oposición

Incluye necesariamente una prueba práctica que permita valorar la capacidad para desempeñar las funciones del puesto.

Concurso

Se valoran:

- méritos profesionales;
- méritos académicos;
- antigüedad reconocida en el ámbito del Convenio, cuando corresponda.

Concurso-oposición

Combina ambos sistemas.

Cuando se utiliza, es necesario **superar la oposición para acceder a la fase de concurso**.

---

23. CONVOCATORIAS

Las convocatorias de ingreso libre y promoción interna deben ser públicas. Deben incluir:

1. número y características de las plazas;
2. sistema selectivo;
3. desarrollo y valoración;
4. requisitos;
5. baremo, cuando corresponda.

La publicidad y objetividad del proceso son manifestaciones de los principios constitucionales de acceso al empleo público.

---

24. ÓRGANOS DE SELECCIÓN

Cada órgano de selección está compuesto, como mínimo, por:

- cuatro representantes de la Administración;
- tres representantes de los trabajadores.

Uno de los representantes de la Administración ejerce la presidencia y otro la secretaría. Los miembros actúan a título individual. Además, pueden incorporarse especialistas con voz pero sin voto cuando la complejidad de las plazas o de las pruebas lo requiera. Todos los miembros deben pertenecer a un grupo profesional igual o superior al correspondiente a las plazas convocadas.

---

25. MOVILIDAD

El Convenio regula diferentes formas de movilidad del personal laboral. Entre ellas destacan:

- movilidad funcional;

- traslados;
- movilidad voluntaria;
- movilidad forzosa;
- permutas;
- movilidad por violencia de género;
- movilidad por violencia terrorista;
- movilidad por razones de salud;
- movilidad entre Administraciones en los supuestos previstos.

La movilidad debe respetar la clasificación profesional, la titulación y las condiciones establecidas por el Convenio.

---

26. MOVILIDAD FUNCIONAL

La movilidad funcional permite asignar determinadas funciones diferentes dentro de los límites establecidos. Dentro del mismo grupo profesional puede producirse movilidad entre puestos de distintas familias profesionales o especialidades cuando se respeten:

- titulación;
- aptitudes profesionales;
- requisitos de la RPT.

Puede establecerse formación y adaptación al nuevo puesto. La movilidad no puede menoscabar la dignidad profesional ni impedir la promoción profesional.

---

27. MOVILIDAD ENTRE GRUPOS PROFESIONALES

El Convenio también contempla situaciones de desempeño temporal de puestos correspondientes a grupos profesionales distintos. Cuando se encomienda un puesto de grupo inferior, la movilidad debe responder a necesidades perentorias o imprevisibles y tiene una duración limitada. Cuando se encomienda un puesto de grupo superior, se establecen límites temporales y criterios objetivos. Una cuestión fundamental:

la movilidad funcional no modifica el grupo profesional del trabajador.

El desempeño temporal de funciones de superior grupo tampoco convierte por sí mismo al trabajador en titular de ese grupo.

---

28. TRASLADOS

Los traslados pueden ser voluntarios o forzosos.

Los traslados obligatorios deben respetar los procedimientos de negociación o consulta establecidos.

Cuando un traslado obligatorio entre centros situados a más de 50 kilómetros o con cambio de isla implique cambio efectivo de residencia, se reconocen determinados derechos económicos y de compensación.

La decisión debe comunicarse con la antelación establecida por el Convenio.

---

29. PERMUTA

La permuta permite el intercambio de puestos entre trabajadores cuando se cumplen las condiciones establecidas.

Entre los requisitos se encuentra el informe favorable de los órganos competentes y, con carácter general, que haya transcurrido un período mínimo de **dos años desde la obtención del puesto anterior con carácter definitivo**.

La permuta tiene carácter definitivo y, por su carácter voluntario, no genera derecho a indemnización.

---

30. MOVILIDAD POR VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA TERRORISTA

El Convenio establece mecanismos específicos de protección.

La trabajadora víctima de violencia de género que deba abandonar su puesto tiene derecho al traslado a otro puesto de su grupo, familia profesional y/o especialidad, incluso aunque no se trate de una vacante de necesaria cobertura.

El traslado tiene inicialmente una duración de seis meses con reserva del puesto de origen.

También se reconoce un régimen específico para víctimas del terrorismo y determinados familiares, conforme a los requisitos legalmente establecidos.

---

31. DERECHOS DEL PERSONAL LABORAL

Los derechos del personal laboral derivan de:

- Constitución;
- Estatuto de los Trabajadores;

- TREBEP en los aspectos aplicables;
- IV Convenio Único;
- normativa de prevención;
- normativa sobre igualdad;
- normativa de Seguridad Social.

El Convenio regula específicamente cuestiones como:

- jornada;
- descansos;
- vacaciones;
- permisos;
- conciliación;
- formación;
- acción social;
- salud laboral;
- representación colectiva;
- movilidad;
- promoción;
- retribuciones.

---

32. JORNADA Y CONCILIACIÓN

El Convenio incorpora medidas destinadas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Entre ellas se incluyen medidas de:

- flexibilización horaria;
- reducción de jornada;
- permisos;
- adaptación de horarios;
- protección de situaciones familiares especiales.

Por ejemplo, se contempla la posibilidad de flexibilizar en determinados casos el horario fijo cuando existan responsabilidades familiares específicas.

---

33. FORMACIÓN Y PROMOCIÓN PROFESIONAL

La formación constituye un instrumento de mejora de las capacidades profesionales y de adaptación a las necesidades de la Administración.

La Administración puede desarrollar planes de formación.

La asistencia a determinados cursos de formación dentro del horario laboral puede computar como tiempo de trabajo cuando se cumplan las condiciones previstas.

También existen permisos para concurrir a determinados exámenes y pruebas selectivas.

---

34. SALUD Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El personal laboral tiene derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud. El Convenio remite especialmente a la **Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales**, y a su normativa de desarrollo. Comprende:

- evaluación de riesgos;
- información;
- consulta;
- participación;
- formación;
- vigilancia de la salud;
- actuación ante emergencias;
- protección frente a riesgos graves e inminentes.

La Administración debe integrar la prevención en su organización.

---

35. REPRESENTACIÓN DEL PERSONAL

La representación colectiva del personal laboral se regula fundamentalmente por:

- Estatuto de los Trabajadores;
- Ley Orgánica de Libertad Sindical;

- IV Convenio Único.

Los órganos de representación unitaria son:

Delegados de personal. En centros de trabajo con menos de 50 trabajadores.

Comités de empresa. En centros de trabajo con 50 o más trabajadores.

---

36. DERECHOS DE LOS REPRESENTANTES

Los representantes cuentan con garantías específicas. Entre ellas:

- expediente contradictorio en determinados procedimientos disciplinarios;
- prioridad de permanencia en determinados supuestos;
- protección frente a despidos o sanciones relacionados con el ejercicio de su función representativa;
- protección frente a discriminación profesional;
- libertad de expresión en materias de representación.

---

37. INCOMPATIBILIDADES

El artículo 92 establece que al personal incluido en el Convenio le resulta aplicable la legislación general sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La norma fundamental es la **Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades**.

Por tanto, el personal laboral está sometido al régimen de incompatibilidades de los empleados públicos.

---

38. SUSPENSIÓN DEL CONTRATO

El Convenio regula numerosas causas de suspensión del contrato.

La suspensión supone la interrupción temporal de las obligaciones principales de trabajar y remunerar el trabajo, manteniéndose la relación laboral en los términos previstos legalmente.

En determinados supuestos existe reserva del puesto de trabajo y cómputo del período a efectos de antigüedad. Entre las situaciones contempladas aparecen:

- nacimiento y cuidado;
- riesgo durante embarazo o lactancia;

- incapacidad permanente susceptible de revisión;
- nombramiento como funcionario en prácticas;
- realización de período de prueba como personal laboral fijo;
- suspensión provisional de empleo;
- otras causas previstas legalmente.

---

39. REINGRESO

El reingreso al servicio activo desde situaciones sin derecho a reserva del puesto se realiza, con carácter general, mediante el **concurso abierto y permanente**.

El Convenio contempla determinadas excepciones para facilitar el reingreso en situaciones concretas.

También permite determinadas posibilidades de cambio de reserva de puesto en situaciones que sí conserven ese derecho.

---

40. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El Título XV regula el régimen disciplinario. La potestad disciplinaria corresponde a la Administración y se ejerce de acuerdo con:

- TREBEP;
- IV Convenio;
- legislación laboral supletoria.

El régimen disciplinario se inspira también en los deberes y principios de conducta establecidos para los empleados públicos.

---

41. TIPOS DE FALTAS

Las faltas disciplinarias pueden ser:

muy graves

graves

leves

Entre las faltas muy graves se encuentran, por ejemplo:

- transgresión de la buena fe contractual;
- abuso de confianza;
- falsificación voluntaria de datos;
- utilización de medios de la Administración para intereses particulares económicos;
- determinadas faltas injustificadas de asistencia;
- determinados incumplimientos reiterados de horario;
- incumplimientos muy graves de prevención de riesgos laborales.

---

42. SANCIONES

El artículo 105 contempla las siguientes sanciones:

1. despido disciplinario;
2. suspensión de empleo y sueldo;
3. traslado forzoso;
4. demérito;
5. apercibimiento escrito.

La sanción debe guardar relación con la gravedad de la infracción y aplicarse conforme a los principios disciplinarios.

---

43. SANCIONES SEGÚN LA GRAVEDAD

Falta	Principales sanciones
Muy grave	Despido, suspensión, traslado forzoso, demérito
Grave	Suspensión de 3 días a 3 meses, demérito
Leve	Suspensión de hasta 2 días, apercibimiento escrito

No pueden imponerse sanciones consistentes en reducción de vacaciones, minoración de derechos de descanso o multa de haber.

---

44. PRESCRIPCIÓN

El Convenio establece:

Infracción	Prescripción
Muy grave	3 años
Grave	2 años
Leve	6 meses

17. Las sanciones prescriben:

Sanción por falta	Prescripción
Muy grave	3 años
Grave	2 años
Leve	1 año

---

45. IMPOSICIÓN DE SANCIONES

Según la gravedad:

Faltas muy graves y graves

La competencia corresponde a la persona titular de la Subsecretaría del Ministerio respectivo.

Faltas leves

En servicios centrales, corresponde a la persona titular de la Dirección General correspondiente.

En servicios periféricos, corresponde a la persona titular de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

---

46. READMISIÓN

Existe una regla especialmente importante:

Cuando el despido disciplinario de personal laboral fijo sea declarado improcedente como consecuencia de un expediente disciplinario por falta muy grave, procederá la **readmisión**.

Esta previsión constituye una diferencia relevante respecto del régimen general del despido improcedente en el sector privado.

---

47. ESQUEMA GENERAL DEL CONVENIO

La estructura conceptual del tema puede memorizarse así:

IV CONVENIO ÚNICO

↓

CLASIFICACIÓN

M3 → M2 → M1 → E2 → E1 → E0

↓

ÓRGANOS

Comisión Negociadora
↓
Comisión Paritaria
↓
Grupos de trabajo / Subcomisiones

↓

ORGANIZACIÓN

RPT + planificación + organización del trabajo

↓

PROVISIÓN

Concurso abierto y permanente

- promoción profesional
- ingreso libre

↓

MOVILIDAD

Funcional + voluntaria + forzosa + supuestos especiales

↓

DERECHOS

Jornada + conciliación + formación + salud + representación

↓

DISCIPLINA

Muy graves + graves + leves

---

49. PUNTOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE PREGUNTA

1. ¿Cuáles son los grupos profesionales?

M3, M2, M1, E2, E1 y E0.

2. ¿Qué diferencia hay entre Comisión Negociadora y Comisión Paritaria?

Negociadora = negocia.

Paritaria = interpreta, vigila, sigue y aplica.

3. ¿Cuántos miembros tiene la Comisión Negociadora?

30: 15 Administración + 15 parte social.

4. ¿Cuántos miembros tiene la Comisión Paritaria?

15 representantes de cada parte.

5. ¿Qué procedimientos existen para cubrir vacantes?

Concurso abierto y permanente + promoción profesional + ingreso libre.

6. ¿Qué sistemas selectivos existen?

Oposición + concurso + concurso-oposición.

7. ¿Qué debe superar el aspirante antes de acceder al concurso en un concurso-oposición?

La fase de oposición.

8. ¿Qué órganos representan al personal laboral?

Delegados de personal y Comités de Empresa.

9. ¿Qué tipos de faltas existen?

Muy graves, graves y leves.

10. ¿Qué sanciones existen?

Despido disciplinario, suspensión de empleo y sueldo, traslado forzoso, demérito y apercibimiento escrito.

---

50. CONCLUSIÓN

El IV Convenio Único constituye el principal instrumento convencional común para el personal laboral incluido en su ámbito dentro de la Administración General del Estado.

Su sistema de clasificación organiza al personal mediante grupos profesionales, familias profesionales y especialidades, permitiendo ordenar los puestos y articular la movilidad y promoción profesional.

La aplicación del Convenio se articula mediante una estructura de participación y negociación formada principalmente por la Comisión Negociadora, la Comisión Paritaria, los grupos de trabajo y las Subcomisiones Paritarias.

En materia de organización del trabajo, la Administración conserva la facultad organizativa, aunque las decisiones que afectan a las condiciones laborales se someten a los mecanismos de información, consulta y negociación previstos.

La provisión de puestos se articula fundamentalmente mediante concurso abierto y permanente, promoción profesional e ingreso libre, mientras que la movilidad permite adaptar los recursos humanos a las necesidades organizativas y contempla mecanismos específicos de protección.

Finalmente, el Convenio establece un régimen completo de derechos, formación, salud laboral, representación, suspensión y extinción de la relación laboral y responsabilidad disciplinaria.

a estructura fundamental para memorizar el tema es:

CLASIFICACIÓN → ÓRGANOS → ORGANIZACIÓN → PROVISIÓN → MOVILIDAD → DERECHOS → DISCIPLINA

Y los tres datos numéricos más importantes:

Comisión Negociadora = 15 + 15

Comisión Paritaria = 15 + 15

Faltas = muy graves + graves + leves

TEMA 10. EL CONTRATO DE TRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: MODALIDADES, SUSPENSIÓN, EXTINCIÓN Y DESPIDO. SINDICACIÓN. COMITÉS DE EMPRESA Y DELEGADOS DE PERSONAL

1. INTRODUCCIÓN

El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas mantiene con la Administración una relación jurídica de carácter laboral.

A diferencia de los funcionarios públicos, cuya relación se configura mediante un vínculo estatutario, el personal laboral presta servicios mediante un contrato de trabajo sometido a la legislación laboral, sin perjuicio de las especialidades derivadas de su condición de empleado público.

El régimen jurídico de esta relación se encuentra integrado principalmente por:

- la Constitución Española;
- el Estatuto Básico del Empleado Público;
- el Estatuto de los Trabajadores;
- el IV Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado;
- la legislación de libertad sindical;
- la normativa sobre prevención de riesgos laborales;
- las restantes normas laborales y de Seguridad Social que resulten aplicables.

En este tema deben distinguirse cuatro grandes bloques:

- **CONTRATO → SUSPENSIÓN → EXTINCIÓN/DESPIDO → REPRESENTACIÓN Y SINDICACIÓN**

---

2. EL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El artículo 11 del TREBEP define al personal laboral como aquel que, en virtud de un contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. Según la duración del contrato puede ser:

- fijo;
- por tiempo indefinido;
- temporal.

Su régimen jurídico está constituido por:

- **legislación laboral + normas convencionales + TREBEP en los aspectos que le sean aplicables.**
- En la Administración General del Estado resulta especialmente importante el IV Convenio Único.

---

3. PRINCIPIOS DEL CONTRATO DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

La contratación laboral de las Administraciones Públicas está sometida a los principios generales del empleo público. En particular:

- igualdad;
- mérito;
- capacidad;
- publicidad;
- transparencia;
- imparcialidad;
- objetividad.

Por ello, aunque la relación sea laboral, el acceso al empleo público no se produce en las mismas condiciones que una contratación ordinaria del sector privado. El artículo 55 del TREBEP exige que los procedimientos de selección del personal laboral respeten los principios constitucionales y los demás principios establecidos legalmente.

---

4. EL CONTRATO DE TRABAJO

El contrato de trabajo es el acuerdo por el que una persona se obliga voluntariamente a prestar servicios por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona o entidad, a cambio de una retribución.

En las Administraciones Públicas, el empleador es una Administración u organismo incluido en el ámbito correspondiente.

El contrato debe formalizarse por escrito cuando así lo exija la legislación laboral y, en todo caso, en los supuestos establecidos legalmente.

---

5. ELEMENTOS DEL CONTRATO

Los principales elementos son:

Consentimiento

- Las partes deben prestar su consentimiento libremente.

Objeto

- Debe existir una prestación laboral determinada o determinable.

Causa

- La causa consiste en el intercambio de trabajo por remuneración.

Sujetos

- Son:
- empleador;
- trabajador.

En el ámbito público, el empleador es una Administración, organismo o entidad pública habilitada para contratar personal laboral.

---

6. CAPACIDAD PARA CONTRATAR

Pueden contratar como trabajadores las personas que tengan capacidad jurídica conforme a la legislación laboral. El trabajador debe reunir, además, los requisitos exigidos para acceder al puesto público. En particular, debe cumplir:

- edad;
- titulación;
- capacidad funcional;
- requisitos específicos del puesto;
- ausencia de causas de inhabilitación cuando sean exigibles.

La contratación pública está, por tanto, condicionada por las reglas de acceso al empleo público.

---

7. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN

La reforma laboral ha reducido las modalidades de contratación temporal y ha establecido como regla general la contratación indefinida. En el régimen laboral vigente pueden distinguirse principalmente:

Contrato indefinido

- Es la modalidad ordinaria de contratación.
- Puede ser:
- a tiempo completo;
- a tiempo parcial;
- fijo-discontinuo, cuando resulte aplicable.

Contratos formativos

- Incluyen:
- contrato de formación en alternancia;
- contrato formativo para la obtención de la práctica profesional.

Contrato de duración determinada

- Solo puede celebrarse por las causas legalmente establecidas.
- Fundamentalmente:
- circunstancias de la producción;
- sustitución de una persona trabajadora.
- El antiguo contrato de obra y servicio determinado fue eliminado por la reforma laboral.

---

8. CONTRATACIÓN INDEFINIDA

El contrato indefinido no establece una fecha determinada de finalización. En el sector público debe distinguirse entre:

personal laboral fijo

- y

personal laboral indefinido no fijo.

- El personal laboral fijo accede mediante el correspondiente procedimiento selectivo.
- El trabajador indefinido no fijo es una figura de creación jurisprudencial vinculada principalmente a situaciones de utilización irregular de la contratación temporal en el sector público, sin que equivalga al personal laboral fijo.
- Esta distinción es especialmente relevante en las Administraciones Públicas.

---

9. CONTRATACIÓN TEMPORAL

- El contrato temporal solo puede celebrarse cuando concurra una causa legal que justifique la temporalidad.
- La regulación vigente limita la utilización de contratos de duración determinada.

Las principales modalidades son:

Circunstancias de la producción

- Se utiliza para atender incrementos ocasionales e imprevisibles de la actividad o determinadas situaciones ocasionales previsibles dentro de los límites legales.

Sustitución

- Permite sustituir a una persona trabajadora con derecho a reserva del puesto o cubrir temporalmente un puesto durante determinados procesos de selección o promoción.
- La causa debe figurar claramente en el contrato.

---

10. CONTRATOS FORMATIVOS

El Estatuto de los Trabajadores contempla dos modalidades:

Formación en alternancia

- Tiene como finalidad compatibilizar la actividad laboral retribuida con procesos formativos.

Obtención de práctica profesional

- Está destinada a quienes poseen una titulación habilitante y necesitan adquirir experiencia profesional adecuada al nivel de estudios.
- Ambos contratos están sometidos a requisitos específicos de duración, formación, tutorización y retribución.

---

11. CONTRATO A TIEMPO PARCIAL

Existe contrato a tiempo parcial cuando se acuerda una prestación de servicios durante un número de horas inferior a la jornada de un trabajador comparable a tiempo completo.

- Debe constar por escrito.
- La jornada puede distribuirse conforme a las reglas legales y convencionales.
- El trabajador a tiempo parcial disfruta de los mismos derechos que los trabajadores a tiempo completo, con las particularidades derivadas de la naturaleza del contrato.

---

12. CONTRATO FIJO-DISCONTINUO

El contrato fijo-discontinuo se utiliza para trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades que se desarrollan en determinados periodos. El trabajador mantiene una relación laboral indefinida, aunque la prestación efectiva se desarrolla durante los periodos correspondientes. Debe distinguirse:

- **fijo-discontinuo → relación indefinida**

frente a:

- **temporal → duración limitada por una causa legal.**

---

13. PERÍODO DE PRUEBA

- El período de prueba permite comprobar la adecuación del trabajador y del puesto.
- Debe establecerse por escrito.
- Durante el período de prueba, la relación laboral presenta determinadas particularidades, pero el trabajador mantiene los derechos y obligaciones correspondientes a su puesto.
- En el sector público, la regulación concreta puede encontrarse también en el convenio colectivo aplicable.

---

14. DERECHOS Y DEBERES DEL TRABAJADOR

El artículo 4 del Estatuto de los Trabajadores reconoce, entre otros, los siguientes derechos:

- trabajo y libre elección de profesión;
- libre sindicación;
- negociación colectiva;
- conflicto colectivo;
- huelga;
- reunión;
- información, consulta y participación;
- ocupación efectiva;
- promoción y formación profesional;
- igualdad y no discriminación;

- integridad física;
- respeto de la intimidad y dignidad;
- percepción puntual de la remuneración.

Entre los deberes básicos se encuentran:

- cumplir las obligaciones del puesto;
- observar las medidas de seguridad;
- cumplir las órdenes e instrucciones legítimas;
- actuar con buena fe y diligencia;
- contribuir a la productividad;
- respetar las reglas de prevención de riesgos.

---

15. SUSPENSIÓN DEL CONTRATO

La suspensión del contrato supone que temporalmente dejan de prestarse los servicios y, con carácter general, de abonarse el salario, manteniéndose la relación laboral. El artículo 45 del Estatuto de los Trabajadores enumera las causas de suspensión. Entre ellas se encuentran:

- mutuo acuerdo;
- causas consignadas válidamente en el contrato;
- incapacidad temporal;
- nacimiento, adopción, guarda o acogimiento;
- riesgo durante el embarazo;
- riesgo durante la lactancia;
- ejercicio de cargo público representativo;
- privación de libertad mientras no exista sentencia condenatoria;
- suspensión disciplinaria;
- fuerza mayor temporal;
- causas económicas, técnicas, organizativas o productivas.

---

16. EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN

- La suspensión no extingue el contrato.
- Su efecto fundamental consiste en interrumpir temporalmente las obligaciones principales derivadas del contrato.
- Una vez desaparece la causa de suspensión, se produce la reincorporación en los términos establecidos legal y convencionalmente.
- En determinados supuestos existe derecho a la reserva del puesto de trabajo.
- El IV Convenio Único establece específicamente que las causas de suspensión contempladas en su artículo 93 comportan reserva del puesto y cómputo del periodo a efectos de antigüedad, en los términos previstos por el propio Convenio.

---

17. EXCEDENCIAS

La excedencia constituye una situación de suspensión o interrupción de la prestación laboral en los supuestos establecidos legalmente y convencionalmente. Pueden distinguirse:

Excedencia voluntaria

- Se solicita por el trabajador cuando concurren los requisitos legales.

Excedencia por cuidado de hijos

- Permite atender las necesidades derivadas del cuidado de hijos.

Excedencia por cuidado de familiares

- Permite atender determinados supuestos de cuidado de familiares.

Excedencia forzosa

- Se produce en determinados supuestos legalmente previstos y comporta determinados derechos de reserva y cómputo.
- El IV Convenio Único regula específicamente las modalidades de excedencia aplicables a su personal laboral.

---

18. EXTINCIÓN DEL CONTRATO

La extinción supone la desaparición definitiva de la relación laboral. El artículo 49 del Estatuto de los Trabajadores recoge las principales causas de extinción. Entre ellas:

- mutuo acuerdo;
- causas válidamente consignadas;
- expiración del tiempo convenido;

- dimisión;
- muerte, jubilación o incapacidad del trabajador;
- jubilación o incapacidad del empresario cuando proceda;
- muerte o extinción de la personalidad jurídica del empleador;
- fuerza mayor;
- despido colectivo;
- voluntad del trabajador por incumplimiento empresarial;
- despido;
- causas objetivas;
- determinados supuestos de violencia de género.

---

19. EXTINCIÓN POR VOLUNTAD DEL TRABAJADOR

El trabajador puede extinguir la relación laboral mediante dimisión. También puede solicitar judicialmente la extinción cuando exista un incumplimiento grave del empresario. Entre las causas previstas se encuentran:

- modificaciones sustanciales realizadas irregularmente y con menoscabo de la dignidad;
- falta de pago o retrasos continuados del salario;
- otros incumplimientos graves.

En estos supuestos el trabajador tiene derecho a las indemnizaciones correspondientes al despido improcedente.

---

20. DESPIDO

El despido es una extinción del contrato por decisión empresarial. El Estatuto de los Trabajadores distingue fundamentalmente:

- despido disciplinario;
- despido por causas objetivas;
- despido colectivo.

Debe diferenciarse entre:

causa del despido

y

calificación judicial del despido.

Un despido puede ser calificado como:

- procedente;
- improcedente;
- nulo.

---

21. DESPIDO DISCIPLINARIO

El artículo 54 del Estatuto de los Trabajadores define el despido disciplinario como la extinción por decisión empresarial basada en un incumplimiento grave y culpable del trabajador. Entre las causas se encuentran:

- faltas repetidas e injustificadas de asistencia o puntualidad;
- indisciplina o desobediencia;
- ofensas verbales o físicas;
- transgresión de la buena fe contractual;
- abuso de confianza;
- disminución continuada y voluntaria del rendimiento;
- embriaguez habitual o toxicomanía cuando repercutan negativamente;
- acoso.

---

22. FORMA DEL DESPIDO DISCIPLINARIO

El despido debe comunicarse por escrito. La comunicación debe indicar:

- hechos que motivan el despido;
- fecha de efectos.
- Cuando se trate de un representante legal de los trabajadores o delegado sindical debe abrirse expediente contradictorio.
- Si el trabajador está afiliado a un sindicato y al empresario le consta, debe darse audiencia previa a los delegados sindicales de la sección correspondiente.

---

23. CALIFICACIÓN DEL DESPIDO

El despido puede ser:

Procedente

- Cuando queda acreditado el incumplimiento alegado y se cumplen los requisitos formales.

Improcedente

- Cuando no se acredita la causa o no se cumplen determinados requisitos formales.

Nulo

- Cuando el despido tiene como móvil una causa de discriminación prohibida o vulnera derechos fundamentales.

También existen determinados supuestos de especial protección relacionados con nacimiento, embarazo, lactancia, permisos y otras situaciones legalmente protegidas.

---

24. DESPIDO POR CAUSAS OBJETIVAS

El artículo 52 contempla determinadas causas objetivas. Entre ellas:

- ineptitud del trabajador;
- falta de adaptación a modificaciones técnicas en los términos legales;
- causas económicas, técnicas, organizativas o productivas cuando no se alcancen los umbrales del despido colectivo.

La extinción debe cumplir los requisitos formales y materiales establecidos legalmente.

---

25. DESPIDO COLECTIVO

El despido colectivo se fundamenta en causas:

- económicas;
- técnicas;
- organizativas;
- productivas.

Debe afectar, dentro de un periodo de 90 días, al número de trabajadores establecido legalmente. Su tramitación exige un procedimiento específico de consultas con la representación legal de los

trabajadores. En las Administraciones Públicas existen además especialidades derivadas de su naturaleza y de la regulación específica del empleo público.

---

26. INDEMNIZACIÓN

La indemnización depende de la causa de extinción y del régimen jurídico aplicable. Por ello no existe una única indemnización para todos los supuestos. Debe distinguirse entre:

- finalización de determinados contratos temporales;
- despido objetivo;
- despido colectivo;
- despido improcedente;
- extinción solicitada por el trabajador por incumplimiento empresarial.

Además, en el sector público deben tenerse en cuenta las especialidades del personal laboral y del convenio colectivo aplicable.

---

27. FINIQUITO

- A la finalización de la relación laboral, el empresario debe entregar la correspondiente liquidación de las cantidades pendientes.
- El trabajador puede solicitar la presencia de un representante legal en el momento de firmar el recibo del finiquito.
- Esta posibilidad está expresamente contemplada en el artículo 49 del Estatuto de los Trabajadores.

---

28. LIBERTAD SINDICAL

La libertad sindical es un derecho fundamental reconocido por el artículo 28.1 de la Constitución. Comprende:

- derecho a fundar sindicatos;
- derecho a afiliarse;
- derecho a no afiliarse;
- derecho a desarrollar actividad sindical;
- derecho de los sindicatos a ejercer sus funciones.

Su regulación fundamental se encuentra en la **Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical**. La libertad sindical tiene una dimensión individual y otra colectiva.

---

29. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE LA LIBERTAD SINDICAL

El trabajador tiene derecho a:

- constituir sindicatos;
- afiliarse al sindicato que elija;
- no afiliarse;
- separarse del sindicato;
- desarrollar actividad sindical;
- participar en actividades sindicales conforme a la legislación.

Nadie puede ser discriminado por razón de afiliación o actividad sindical.

---

30. DIMENSIÓN COLECTIVA

Los sindicatos tienen derecho a:

- redactar sus estatutos;
- organizar su actividad;
- constituir federaciones y confederaciones;
- constituir organizaciones sindicales internacionales;
- ejercer la negociación colectiva;
- ejercer el derecho de huelga;
- plantear conflictos colectivos;
- presentar candidaturas en elecciones sindicales.

La libertad sindical garantiza así la autonomía de las organizaciones sindicales.

---

31. REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES

La representación del personal laboral se articula mediante dos tipos principales de órganos:

representación unitaria

y

representación sindical.

La representación unitaria está constituida por:

- delegados de personal;
- comités de empresa.

La representación sindical se articula mediante las secciones sindicales y los delegados sindicales en los términos establecidos por la legislación.

---

32. DELEGADOS DE PERSONAL

Los delegados de personal representan a los trabajadores en centros de trabajo que tengan menos de 50 trabajadores.

- Según el número de trabajadores, la representación puede estar formada por uno o varios delegados.
- Su función es representar colectivamente a los trabajadores ante la empresa o Administración correspondiente.

---

33. COMITÉ DE EMPRESA

El comité de empresa es el órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores de un centro de trabajo o de varios centros en los supuestos legalmente previstos. Se constituye cuando el centro de trabajo cuenta con **50 o más trabajadores**, conforme al Estatuto de los Trabajadores. Entre sus competencias están:

- recibir información;
- ser consultado;
- emitir informes;
- vigilar el cumplimiento de la normativa laboral;
- controlar las condiciones de seguridad y salud;
- participar en determinadas decisiones empresariales;
- ejercer acciones legales en representación de los trabajadores.

---

34. COMPETENCIAS DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL

El artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores reconoce a los representantes legales derechos de información y consulta. Entre las materias objeto de información o consulta pueden encontrarse:

- situación económica;
- evolución del empleo;
- contratación;
- absentismo;
- igualdad;
- organización del trabajo;
- modificaciones relevantes;
- prevención de riesgos;
- aplicación de medidas laborales.

El objetivo es permitir una participación efectiva de la representación de los trabajadores.

---

35. GARANTÍAS DE LOS REPRESENTANTES

Los representantes legales tienen determinadas garantías para ejercer sus funciones. Entre ellas:

- protección frente al despido o sanción por razón del ejercicio de la representación;
- expediente contradictorio en determinados supuestos disciplinarios;
- prioridad de permanencia en determinadas situaciones;
- crédito horario;
- libertad de expresión y comunicación en el ejercicio de sus funciones.

El IV Convenio Único recoge expresamente estas garantías y remite al Estatuto de los Trabajadores.

---

36. DELEGADOS SINDICALES

Las secciones sindicales de los sindicatos con presencia suficiente pueden contar con delegados sindicales en los términos establecidos por la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Los delegados sindicales ejercen funciones de representación sindical. Entre sus derechos pueden encontrarse:

- acceso a información;
- asistencia a reuniones;

- participación en determinados procedimientos;
- garantías similares a las de los representantes unitarios en los términos legales.

---

37. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El artículo 37 de la Constitución reconoce el derecho a la negociación colectiva laboral. En el ámbito del personal laboral de la AGE, el convenio colectivo constituye un instrumento esencial para establecer las condiciones de trabajo. El IV Convenio Único desarrolla, entre otras materias:

- clasificación;
- jornada;
- retribuciones;
- movilidad;
- promoción;
- formación;
- derechos;
- régimen disciplinario.

---

38. HUELGA

- El artículo 28.2 de la Constitución reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses.
- Se trata de un derecho fundamental.
- Su ejercicio debe respetar las garantías necesarias para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
- En el ámbito de las Administraciones Públicas existen además las particularidades derivadas de la continuidad de los servicios públicos.

---

39. SINDICACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN EL IV CONVENIO ÚNICO

El IV Convenio Único dedica un título específico a la representación y participación del personal laboral. La representación se articula mediante:

- **Comités de Empresa + Delegados de Personal**

junto con:

- **Secciones Sindicales + Delegados Sindicales**

El Convenio reconoce las garantías necesarias para que los representantes puedan ejercer sus funciones.

---

40. DIFERENCIA ENTRE REPRESENTACIÓN UNITARIA Y SINDICAL

Representación unitaria	**Representación sindical**
Representa al conjunto de trabajadores	Representa al sindicato
Delegados de personal	Secciones sindicales
Comités de empresa	Delegados sindicales
Elección por los trabajadores	Vinculación con organización sindical
Regulación principal: Estatuto de los Trabajadores	Regulación principal: LOLS

Esta diferencia es fundamental.

---

41. CONTRATO, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN

Para memorizar el tema:

Contrato

INICIO DE LA RELACIÓN

↓

Suspensión

INTERRUPCIÓN TEMPORAL

↓

Extinción

FINAL DE LA RELACIÓN

La suspensión no extingue el contrato.

La extinción sí termina la relación laboral.

---

42. ESQUEMA DEL DESPIDO

DESPIDO

↓

DISCIPLINARIO

Incumplimiento grave y culpable

↓

OBJETIVO

Causas legalmente previstas

↓

COLECTIVO

Causas económicas, técnicas, organizativas o productivas + umbrales legales

↓

CALIFICACIÓN

Procedente / Improcedente / Nulo

---

43. TABLA DE ARTÍCULOS DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

Artículo	Materia
4	Derechos laborales
8	Forma del contrato
11	Contratos formativos
12	Tiempo parcial
15	Duración del contrato
45	Suspensión
46	Excedencias
47	Suspensión/reducción por causas empresariales
48	Suspensión con reserva
49	Extinción

Artículo	Materia
50	Extinción por voluntad del trabajador
51	Despido colectivo
52	Causas objetivas
53	Forma y efectos de causas objetivas
54	Despido disciplinario
55	Forma y efectos del despido disciplinario
56	Despido improcedente
61-76	Representación colectiva
64	Información y consulta
68	Garantías de representantes

La estructura vigente del Estatuto sitúa específicamente los artículos 45-56 dentro del capítulo dedicado a modificación, suspensión y extinción del contrato.

---

44. NORMAS FUNDAMENTALES

Norma	Materia
Constitución, art. 28.1	Libertad sindical
Constitución, art. 28.2	Derecho de huelga
Constitución, art. 37	Negociación colectiva
TREBEP, art. 11	Personal laboral
Estatuto de los Trabajadores	Relación laboral
Ley Orgánica 11/1985	Libertad sindical
IV Convenio Único	Condiciones laborales del personal laboral AGE
Ley 31/1995	Prevención de riesgos laborales

---

45. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES PARA EL EXAMEN

- **Suspensión / extinción**
- **Suspensión → relación laboral continúa.**
- **Extinción → relación laboral termina.**
- **Despido disciplinario / objetivo**
- **Disciplinario → incumplimiento grave y culpable.**
- **Objetivo → causa objetiva legalmente prevista.**
- **Despido colectivo / objetivo**
- **Colectivo → se superan los umbrales legales del artículo 51.**
- **Objetivo → extinción individual o por debajo de esos umbrales.**
- **Delegado de personal / comité**
- **Delegados → centros de menos de 50 trabajadores.**
- **Comité → 50 o más.**
- **Representación unitaria / sindical**
- **Unitaria → representa a los trabajadores del centro.**
- **Sindical → representa al sindicato y su sección sindical.**

---

46. ESQUEMA FINAL DE MEMORIZACIÓN

PERSONAL LABORAL

↓

CONTRATO

Indefinido
Formativo
Temporal
Tiempo parcial
Fijo-discontinuo

↓

SUSPENSIÓN

Art. 45 ET

excedencias

causas legales/convenionales

↓

EXTINCIÓN

Art. 49 ET

↓

DESPIDO

Disciplinario
Objetivo
Colectivo

↓

CALIFICACIÓN

Procedente
Improcedente
Nulo

↓

DERECHOS COLECTIVOS

Libertad sindical
Negociación colectiva
Huelga
Representación

↓

REPRESENTACIÓN

Delegados de personal
Comités de empresa
Secciones sindicales
Delegados sindicales

---

47. CONCLUSIÓN

El contrato de trabajo constituye el instrumento jurídico mediante el cual se articula la relación laboral del personal laboral de las Administraciones Públicas.

Aunque esta relación se rige esencialmente por el Derecho del Trabajo, presenta importantes especialidades derivadas de la naturaleza pública del empleador y de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público.

El Estatuto de los Trabajadores regula las modalidades contractuales, los derechos y deberes, la suspensión y las diferentes causas de extinción, incluyendo los despidos disciplinario, objetivo y colectivo.

En la Administración General del Estado, estas reglas se complementan con el IV Convenio Único, que desarrolla las condiciones específicas del personal laboral.

Junto al régimen individual de la relación laboral, resulta esencial el régimen colectivo. La Constitución reconoce la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, mientras que el Estatuto de los Trabajadores articula la representación mediante delegados de personal y comités de empresa. La representación sindical se desarrolla mediante las secciones sindicales y los delegados sindicales. La estructura que debe quedar fijada para el examen es:

- **CONTRATO → SUSPENSIÓN → EXTINCIÓN → DESPIDO → SINDICACIÓN → REPRESENTACIÓN**

Y, dentro del despido:

- **DISCIPLINARIO → OBJETIVO → COLECTIVO → PROCEDENTE / IMPROCEDENTE / NULO**

TEMA 11. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. ESTRUCTURA. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL

1. INTRODUCCIÓN

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen uno de los principales instrumentos de planificación y gestión de la actividad financiera del sector público estatal.

A través de los Presupuestos se determinan los recursos económicos disponibles y se autorizan los gastos que pueden realizarse durante el ejercicio presupuestario, de acuerdo con las prioridades y objetivos establecidos por los poderes públicos.

El fundamento constitucional se encuentra principalmente en los artículos **31.2, 66.2, 134 y 135 de la Constitución Española**.

El régimen jurídico general se desarrolla fundamentalmente mediante la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, sin perjuicio de las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado y de la normativa de estabilidad presupuestaria.

El ciclo presupuestario comprende fundamentalmente:

ELABORACIÓN → APROBACIÓN → EJECUCIÓN → CONTROL

---

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución contiene diversos principios relacionados con la actividad presupuestaria.

Artículo 31.2

Establece que el gasto público debe realizar una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución deben responder a criterios de:

- eficiencia;
- economía.

Artículo 66.2

Atribuye a las Cortes Generales la potestad legislativa y la aprobación de los Presupuestos.

Artículo 134

Regula específicamente los Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 135

Establece el principio de estabilidad presupuestaria y las reglas constitucionales relativas al déficit y a la deuda pública.

---

3. CONCEPTO DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El artículo 32 de la Ley General Presupuestaria define los Presupuestos Generales del Estado como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal. El presupuesto cumple simultáneamente varias funciones:

- **Función económica**

Permite planificar y ordenar la utilización de los recursos públicos.

- **Función política**

Refleja las prioridades de actuación del Gobierno.

- **Función jurídica**

Autoriza determinados gastos y establece límites para la actuación financiera del sector público.

- **Función de control**

Permite a las Cortes Generales y a los órganos de control fiscalizar la actividad económica y financiera pública.

---

4. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESUPUESTOS

Los Presupuestos Generales del Estado presentan las siguientes características:

- **Anualidad**

Se refieren a un ejercicio presupuestario, que coincide con el año natural.

- **Unidad**

Existe un marco presupuestario general para el sector público estatal, aunque se integre por diferentes presupuestos.

- **Universalidad**

Deben reflejar el conjunto de derechos y obligaciones que correspondan al sector público estatal dentro de su ámbito.

- **Especialidad**

Los créditos presupuestarios se destinan a finalidades concretas y tienen límites cuantitativos, cualitativos y temporales.

- **Equilibrio y estabilidad**

La actividad presupuestaria debe desarrollarse dentro del marco constitucional y europeo de estabilidad presupuestaria.

- **Transparencia**

La información presupuestaria debe permitir conocer la situación financiera y facilitar el control.

---

5. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Los principales principios pueden agruparse en:

ANUALIDAD

UNIDAD

UNIVERSALIDAD

ESPECIALIDAD

ESTABILIDAD

TRANSPARENCIA

EFICIENCIA Y ECONOMÍA

Estos principios limitan la actuación financiera de los poderes públicos y garantizan el control democrático de los recursos públicos.

---

6. PRINCIPIO DE ANUALIDAD

El ejercicio presupuestario coincide con el año natural.

El artículo 34 de la Ley General Presupuestaria establece que el ejercicio presupuestario comienza el **1 de enero y termina el 31 de diciembre**.

A los Presupuestos se imputan:

- los derechos liquidados durante el ejercicio;
- las obligaciones reconocidas hasta el 31 de diciembre.

La anualidad permite controlar periódicamente la actividad financiera pública.

---

7. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

El principio de universalidad exige que todos los ingresos y gastos que correspondan al sector público estatal se reflejen en el presupuesto dentro de su ámbito.

Está relacionado con el principio de integridad presupuestaria.

Su finalidad es evitar que existan operaciones financieras relevantes al margen del control presupuestario.

---

8. PRINCIPIO DE UNIDAD

El principio de unidad pretende que la actividad financiera del Estado pueda contemplarse de manera conjunta y sistemática.

No significa que exista un único documento material, sino que los diferentes presupuestos integrados en los Presupuestos Generales del Estado forman un sistema presupuestario común.

---

9. PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD

Los créditos presupuestarios tienen carácter limitativo. La especialidad presenta tres dimensiones:

- **Especialidad cualitativa**

El crédito debe destinarse a la finalidad para la que fue autorizado.

- **Especialidad cuantitativa**

No puede gastarse una cantidad superior al crédito autorizado, salvo las modificaciones presupuestarias legalmente previstas.

- **Especialidad temporal**

Los créditos se utilizan dentro del ejercicio presupuestario correspondiente, salvo los supuestos legalmente establecidos.

---

10. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El artículo 135 de la Constitución establece el principio de estabilidad presupuestaria.

Todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

La normativa básica se encuentra en la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**. La estabilidad se relaciona con:

- déficit público;
- deuda pública;
- sostenibilidad financiera;
- regla de gasto.

El principio debe interpretarse además dentro del marco de coordinación económica de la Unión Europea.

---

11. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

La actividad presupuestaria debe desarrollarse de forma que los ciudadanos, las Cortes Generales y los órganos de control puedan conocer la situación financiera y presupuestaria. La transparencia afecta a:

- elaboración;
- aprobación;
- ejecución;
- liquidación;
- control.

La información presupuestaria constituye además un elemento fundamental para la rendición de cuentas.

---

12. ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

La Ley General Presupuestaria establece que los Presupuestos deben presentar una estructura que permita identificar de manera ordenada:

- ingresos;
- gastos;
- órganos gestores;
- finalidades;
- naturaleza económica;
- fuentes de financiación.

La clasificación presupuestaria permite analizar los recursos y gastos desde diferentes perspectivas. Las principales clasificaciones del gasto son:

orgánica + económica + por programas

A ellas se añade la clasificación territorial en determinados ámbitos.

---

13. CLASIFICACIÓN ORGÁNICA

La clasificación orgánica identifica quién realiza el gasto.

Permite conocer qué órgano o entidad es responsable de gestionar el crédito. La estructura se articula mediante:

- secciones;
- servicios;
- organismos y entidades correspondientes.

Ejemplo conceptual:

SECCIÓN → SERVICIO → CENTRO GESTOR

Su finalidad es identificar al responsable de la ejecución presupuestaria.

- **14. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA**

La clasificación económica identifica la naturaleza del ingreso o del gasto. En el caso de los gastos se estructura en:

capítulos → artículos → conceptos → subconceptos

Los capítulos de gasto son:

- **Capítulo 1**

Gastos de personal.

- **Capítulo 2**

Gastos corrientes en bienes y servicios.

- **Capítulo 3**

Gastos financieros.

- **Capítulo 4**

Transferencias corrientes.

- **Capítulo 5**

Fondo de contingencia y otros imprevistos.

- **Capítulo 6**

Inversiones reales.

- **Capítulo 7**

Transferencias de capital.

- **Capítulo 8**

Activos financieros.

- **Capítulo 9**

Pasivos financieros.

---

15. GASTOS DE PERSONAL: CAPÍTULO 1

Incluye los gastos derivados de las retribuciones del personal al servicio del sector público. Comprende, entre otros:

- retribuciones;
- cuotas y prestaciones sociales a cargo del empleador;
- indemnizaciones;
- otros gastos relacionados con el personal.

Es especialmente relevante para el personal de las Administraciones Públicas.

---

16. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS: CAPÍTULO 2

Incluye gastos necesarios para el funcionamiento ordinario de los servicios públicos. Por ejemplo:

- suministros;
- arrendamientos;
- mantenimiento;
- reparaciones;
- servicios contratados;
- material;
- comunicaciones.

Se diferencia de la inversión porque se trata fundamentalmente de gastos necesarios para el funcionamiento corriente.

---

17. GASTOS FINANCIEROS: CAPÍTULO 3

Comprende los gastos derivados de operaciones financieras. El ejemplo más importante son:

- intereses de la deuda pública;
- otros gastos financieros.

No incluye la devolución del principal de la deuda, que corresponde al capítulo 9.

---

18. TRANSFERENCIAS CORRIENTES: CAPÍTULO 4

Son entregas de fondos sin contraprestación directa destinadas a financiar operaciones corrientes del beneficiario. Pueden dirigirse, entre otros, a:

- otras Administraciones;
- empresas;
- familias;
- instituciones sin fines de lucro.

---

19. FONDO DE CONTINGENCIA: CAPÍTULO 5

El fondo de contingencia permite atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas inicialmente en el presupuesto, cuando concurren los requisitos establecidos legalmente.

Constituye un mecanismo de flexibilidad presupuestaria dentro del marco legal.

---

20. INVERSIONES REALES: CAPÍTULO 6

Comprende los gastos destinados a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable. Por ejemplo:

- infraestructuras;
- edificios;
- equipamientos;
- inversiones en sistemas tecnológicos;
- determinadas actuaciones de carácter material.

La diferencia esencial respecto al capítulo 2 es que la inversión genera o adquiere activos de carácter duradero.

---

21. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL: CAPÍTULO 7

Son entregas de fondos sin contraprestación directa destinadas a financiar operaciones de capital. Pueden dirigirse a:

- Administraciones Públicas;
- empresas;
- instituciones;
- otras entidades.

---

22. ACTIVOS FINANCIEROS: CAPÍTULO 8

Incluye operaciones destinadas a adquirir activos financieros. Por ejemplo:

- adquisición de acciones;
- concesión de préstamos;
- depósitos;
- constitución de determinados activos financieros.

---

23. PASIVOS FINANCIEROS: CAPÍTULO 9

Comprende fundamentalmente la amortización de deuda. Por tanto:

CAPÍTULO 3 → intereses

CAPÍTULO 9 → devolución del principal

Esta diferencia es muy importante.

---

24. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS

La clasificación por programas permite conocer para qué se realiza el gasto. Relaciona los créditos con objetivos y actividades públicas. Permite pasar de una visión exclusivamente contable a una visión orientada a resultados. Los programas presupuestarios identifican:

- objetivos;
- actividades;
- indicadores;
- recursos necesarios.

---

25. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL Y POR PROGRAMAS

La clasificación por programas permite conocer la finalidad de la actuación pública. Por ejemplo:

- justicia;
- seguridad;
- educación;
- sanidad;
- investigación;
- infraestructuras;
- protección social;
- medio ambiente.

Su finalidad es relacionar:

RECURSOS → ACTIVIDADES → OBJETIVOS → RESULTADOS

---

26. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

Los ingresos también se clasifican económicamente. Los capítulos de ingresos son:

- **Capítulo 1**

Impuestos directos y cotizaciones sociales.

- **Capítulo 2**

Impuestos indirectos.

- **Capítulo 3**

Tasas, precios públicos y otros ingresos.

- **Capítulo 4**

Transferencias corrientes.

- **Capítulo 5**

Ingresos patrimoniales.

- **Capítulo 6**

Enajenación de inversiones reales.

- **Capítulo 7**

Transferencias de capital.

- **Capítulo 8**

Activos financieros.

- **Capítulo 9**

Pasivos financieros.

---

27. CICLO PRESUPUESTARIO

El ciclo presupuestario comprende cuatro grandes fases:

1. Elaboración

↓

2. Aprobación

↓

3. Ejecución

↓

4. Control

Estas fases corresponden a diferentes órganos y poderes del Estado.

---

28. ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

La elaboración corresponde fundamentalmente al **Gobierno**. El artículo 134.1 de la Constitución establece:

«Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado»

La elaboración se realiza de acuerdo con:

- objetivos de estabilidad;
- escenarios presupuestarios;
- previsiones económicas;
- prioridades políticas;

- necesidades de los departamentos y entidades.

---

29. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El proceso se inicia con las directrices generales establecidas por el Gobierno. El Ministerio de Hacienda coordina la elaboración. Los diferentes departamentos ministeriales y organismos remiten sus propuestas de gasto. Posteriormente se integran y ajustan las propuestas hasta formar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. El proyecto se somete a aprobación del Consejo de Ministros.

---

30. PRESENTACIÓN ANTE LAS CORTES

El artículo 134.3 de la Constitución establece que el Gobierno debe presentar los Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados al menos **tres meses antes de la expiración de los del año anterior**. Por tanto, la regla general es que el proyecto se presente antes del:

1 de octubre

del año anterior al ejercicio presupuestario.

---

31. APROBACIÓN PARLAMENTARIA

Una vez presentado el proyecto, comienza la fase parlamentaria. Las Cortes Generales examinan, enmiendan y aprueban los Presupuestos. El procedimiento se inicia en el **Congreso de los Diputados**. El Senado participa posteriormente en el procedimiento legislativo. Existen reglas especiales sobre:

- enmiendas;
- créditos presupuestarios;
- modificaciones;
- limitaciones a las iniciativas parlamentarias que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos.

---

32. LÍMITES A LAS ENMIENDAS

El artículo 134.6 de la Constitución establece que toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. Esto refleja la posición constitucional del Gobierno en materia presupuestaria.

---

33. PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

El artículo 134.4 de la Constitución establece:

Si la Ley de Presupuestos no se hubiera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo. Por tanto:

NO HAY NUEVO PRESUPUESTO → PRÓRROGA AUTOMÁTICA

La prórroga permite garantizar la continuidad de la actividad pública.

---

34. APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Los Presupuestos Generales del Estado se aprueban mediante **ley**. La Ley de Presupuestos tiene una naturaleza singular debido a su contenido y a las limitaciones constitucionales que afectan a su contenido. No puede crear tributos, aunque puede modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

---

35. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Una vez aprobados los Presupuestos comienza la fase de ejecución. La ejecución del gasto implica una serie de actuaciones administrativas. La secuencia fundamental es:

APROBACIÓN → COMPROMISO → RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN → ORDENACIÓN DEL PAGO → PAGO

---

36. APROBACIÓN DEL GASTO

La aprobación del gasto es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada. Supone la autorización para iniciar la realización del gasto. Debe existir crédito adecuado y suficiente.

---

37. COMPROMISO DEL GASTO

El compromiso, también denominado disposición, es el acto mediante el cual se acuerda la realización de gastos previamente aprobados por un importe determinado o determinable. Vincula a la Administración frente a terceros en los términos establecidos.

---

38. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN

El reconocimiento de la obligación consiste en declarar la existencia de un crédito exigible contra la Administración. Se produce cuando se acredita que se ha realizado la prestación correspondiente o se ha cumplido el requisito que origina la obligación. Con carácter general:

SERVICIO REALIZADO → OBLIGACIÓN RECONOCIDA

---

39. ORDENACIÓN DEL PAGO

La ordenación del pago consiste en expedir la orden para que se haga efectivo el importe de la obligación reconocida. La ordenación se realiza conforme al procedimiento presupuestario y financiero establecido.

---

40. PAGO

El pago supone la salida efectiva de fondos y la satisfacción de la obligación frente al acreedor. Por tanto, la secuencia completa es:

A → C → O → P → P

Autorización → Compromiso → Obligación → Ordenación → Pago

Esta cadena debe memorizarse.

---

41. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Durante la ejecución puede resultar necesario modificar los créditos inicialmente aprobados. La Ley General Presupuestaria establece diferentes mecanismos. Entre ellos:

- créditos extraordinarios;
- suplementos de crédito;
- ampliaciones de crédito;
- transferencias de crédito;
- generaciones de crédito;
- incorporaciones de crédito.

Cada figura responde a una situación diferente.

---

42. CRÉDITO EXTRAORDINARIO

Se utiliza cuando debe realizarse un gasto que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y para el que no existe crédito inicialmente previsto. Por tanto:

NO EXISTE CRÉDITO → CRÉDITO EXTRAORDINARIO

---

43. SUPLEMENTO DE CRÉDITO

Existe crédito presupuestario, pero resulta insuficiente y no puede incrementarse mediante otros mecanismos previstos legalmente. Por tanto:

EXISTE CRÉDITO → ES INSUFICIENTE → SUPLEMENTO

---

44. TRANSFERENCIA DE CRÉDITO

Consiste en trasladar crédito de una aplicación presupuestaria a otra. No supone necesariamente un aumento global del crédito, sino una redistribución. Su utilización está sometida a los límites establecidos por la Ley General Presupuestaria.

---

45. GENERACIÓN DE CRÉDITO

Permite aumentar determinados créditos como consecuencia de la obtención de determinados ingresos no previstos o superiores a los inicialmente contemplados, cuando se cumplan los requisitos legales. Por tanto:

NUEVO INGRESO → POSIBLE GENERACIÓN DE CRÉDITO

---

46. INCORPORACIÓN DE CRÉDITOS

Permite incorporar al ejercicio siguiente determinados créditos no utilizados del ejercicio anterior cuando concurran las circunstancias legalmente establecidas. Es una excepción al principio general de anualidad.

---

47. CONTROL PRESUPUESTARIO

El control presupuestario tiene como finalidad comprobar que la actividad económico-financiera se ajusta:

- a la legalidad;
- al presupuesto;
- a los principios de buena gestión;

- a los objetivos establecidos.

El control se ejerce desde diferentes instituciones. Destacan:

control interno → Intervención General de la Administración del Estado

control externo → Tribunal de Cuentas

control parlamentario → Cortes Generales

---

48. CONTROL INTERNO

El control interno corresponde fundamentalmente a la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)**. Su finalidad es verificar:

- legalidad;
- correcta gestión financiera;
- cumplimiento presupuestario;
- aplicación de los principios de buena gestión.

La IGAE ejerce funciones de control sobre la actividad económico-financiera del sector público estatal.

---

49. FUNCIÓN INTERVENTORA

La función interventora tiene como finalidad controlar, antes de que se produzcan determinados actos, que estos se ajusten a la legalidad y tengan la adecuada cobertura presupuestaria. Comprende, entre otros:

- fiscalización previa;
- intervención del reconocimiento de obligaciones;
- comprobación de inversiones;
- intervención formal de la ordenación del pago;
- intervención material del pago.

---

50. CONTROL FINANCIERO PERMANENTE

El control financiero permanente permite verificar de forma continuada la actividad económico-financiera. Comprueba:

- cumplimiento normativo;
- adecuación presupuestaria;
- gestión eficiente;
- sistemas de control;
- objetivos establecidos.

---

51. AUDITORÍA PÚBLICA

La auditoría pública constituye otra modalidad de control interno. Puede analizar:

- cuentas;
- cumplimiento;
- operaciones;
- sistemas;
- gestión.

Permite obtener una valoración independiente sobre determinados aspectos de la actividad económico-financiera pública.

---

52. CONTROL EXTERNO: TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Está previsto en el artículo 136 de la Constitución. Ejerce funciones de:

- **Fiscalización**

Control de la actividad económico-financiera.

- **Jurisdicción contable**

Exigencia de responsabilidad cuando se produzca un perjuicio a los fondos públicos en los términos establecidos legalmente.

---

53. CONTROL PARLAMENTARIO

Las Cortes Generales ejercen control sobre la actividad presupuestaria. La aprobación de los Presupuestos constituye una de las principales manifestaciones de este control. También intervienen en:

- seguimiento de la ejecución;
- examen de la Cuenta General del Estado;
- control político del Gobierno.

El control parlamentario conecta directamente con el principio democrático.

---

54. CUENTA GENERAL DEL ESTADO

La Cuenta General del Estado permite conocer la actividad económico-financiera del sector público estatal durante el ejercicio.

La IGAE forma la Cuenta General del Estado.

El Tribunal de Cuentas la examina y la eleva a las Cortes Generales.

La Cuenta General constituye, por tanto, un instrumento esencial de rendición de cuentas.

---

55. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

La liquidación permite determinar el resultado de la ejecución presupuestaria. Debe reflejar:

- derechos reconocidos;
- obligaciones reconocidas;
- cobros;
- pagos;
- remanentes;
- desviaciones y otros datos relevantes.

Constituye el cierre del ciclo presupuestario.

---

56. RELACIÓN ENTRE PRESUPUESTO Y ESTABILIDAD

La elaboración y ejecución de los Presupuestos deben respetar el marco de estabilidad presupuestaria. Este marco incorpora:

- estabilidad presupuestaria;
- sostenibilidad financiera;
- límite de deuda;

- regla de gasto;
- mecanismos preventivos y correctivos.

La política presupuestaria estatal se encuentra además condicionada por el marco económico y fiscal de la Unión Europea.

---

57. TABLA DE LAS FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO

Fase	**Órgano principal**
Elaboración	Gobierno
Aprobación	Cortes Generales
Ejecución	Gobierno y Administración
Control interno	IGAE
Control externo	Tribunal de Cuentas
Control político	Cortes Generales

---

58. TABLA DE LAS FASES DEL GASTO

Fase	**Significado**
Autorización	Se permite realizar el gasto
Compromiso	Se acuerda el gasto con un tercero
Reconocimiento	Se declara una obligación exigible
Ordenación del pago	Se ordena pagar
Pago	Se satisface la obligación

- **Regla de memoria:**

A → C → O → O → P

---

59. TABLA DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Figura	Situación
Crédito extraordinario	No existe crédito
Suplemento	Existe pero es insuficiente
Transferencia	Se mueve crédito entre aplicaciones
Generación	Se obtiene un ingreso que permite generar crédito
Incorporación	Se incorporan determinados créditos al ejercicio siguiente
Ampliación	Crédito que puede incrementarse en los supuestos legalmente previstos

---

60. TABLA DE LOS CAPÍTULOS DE GASTO

Capítulo	Contenido
1	Gastos de personal
2	Bienes y servicios
3	Gastos financieros
4	Transferencias corrientes
5	Fondo de contingencia
6	Inversiones reales
7	Transferencias de capital
8	Activos financieros
9	Pasivos financieros

- **Regla de memoria:**

1 PERSONAL → 2 FUNCIONAMIENTO → 3 INTERESES → 4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES → 5 CONTINGENCIA → 6 INVERSIÓN → 7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL → 8 ACTIVOS → 9 DEUDA

---

61. TABLA DE LOS CAPÍTULOS DE INGRESOS

Capítulo	Contenido
1	Impuestos directos y cotizaciones
2	Impuestos indirectos
3	Tasas y otros ingresos
4	Transferencias corrientes
5	Ingresos patrimoniales
6	Enajenación de inversiones reales
7	Transferencias de capital
8	Activos financieros
9	Pasivos financieros

---

62. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES

- **Artículo 31.2**

Asignación equitativa + eficiencia + economía.

- **Artículo 66.2**

Cortes → aprobación de Presupuestos.

- **Artículo 134**

Presupuestos Generales del Estado.

- **Artículo 135**

Estabilidad presupuestaria.

- **Artículo 136**

Tribunal de Cuentas.

---

63. ARTÍCULOS FUNDAMENTALES DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

Para este tema conviene conocer especialmente:

Artículo	Materia
32	Concepto de PGE
34	Ejercicio presupuestario
35	Estructura
36	Procedimiento de elaboración
37	Remisión a las Cortes
38	Prórroga
40	Clasificación económica del gasto
41	Clasificación orgánica
42	Clasificación por programas
49	Temporalidad de los créditos
50 y ss.	Modificaciones de crédito
73 y ss.	Gestión de gastos
75 y ss.	Ordenación de pagos
140 y ss.	Control
130 y ss.	Cuenta General

---

64. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES PARA EL EXAMEN

- **Presupuesto / OEP**

Presupuesto → recursos económicos y gastos.

OEP → planificación de recursos humanos.

- **Capítulo 3 / Capítulo 9**

3 → intereses.

9 → amortización de deuda.

- **Crédito extraordinario / suplemento**

Extraordinario → no existe crédito.

Suplemento → existe pero es insuficiente.

- **Control interno / externo**

Interno → IGAE.

Externo → Tribunal de Cuentas.

- **Elaboración / aprobación**

Gobierno → elabora.

Cortes → aprueban.

---

65. ESQUEMA GENERAL DE MEMORIZACIÓN

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

↓

CONSTITUCIÓN

31.2 → eficiencia y economía

66.2 → Cortes

134 → PGE

135 → estabilidad

136 → Tribunal de Cuentas

↓

CICLO

ELABORACIÓN → Gobierno

↓

APROBACIÓN → Cortes

↓

EJECUCIÓN → Administración

↓

CONTROL

IGAE → interno

Tribunal de Cuentas → externo

Cortes → político

↓

GASTO

A → C → O → O → P

Autorización → Compromiso → Obligación → Ordenación → Pago

---

66. CONCLUSIÓN

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen el instrumento fundamental de planificación y autorización de la actividad financiera del sector público estatal.

Su regulación se fundamenta en la Constitución y se desarrolla principalmente mediante la Ley General Presupuestaria, dentro del marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El ciclo presupuestario comprende cuatro fases esenciales: elaboración, aprobación, ejecución y control. El Gobierno elabora el proyecto, las Cortes Generales lo examinan y aprueban, la Administración ejecuta los créditos y los órganos de control fiscalizan la actividad económico-financiera. La ejecución del gasto se articula mediante una secuencia especialmente importante:

AUTORIZACIÓN → COMPROMISO → RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN → ORDENACIÓN DEL PAGO → PAGO

El control se distribuye entre el control interno de la IGAE, el control externo del Tribunal de Cuentas y el control político ejercido por las Cortes Generales.

En definitiva, el presupuesto permite transformar las decisiones políticas y administrativas en una planificación económica sometida a límites jurídicos, control parlamentario y mecanismos de fiscalización. La estructura que debe quedar memorizada es:

PGE → PRINCIPIOS → ESTRUCTURA → ELABORACIÓN → APROBACIÓN → EJECUCIÓN → MODIFICACIONES → CONTROL → LIQUIDACIÓN

Y las cuatro asociaciones esenciales:

GOBIERNO → ELABORA

CORTES → APRUEBAN

IGAE → CONTROLA INTERNAMENTE

TRIBUNAL DE CUENTAS → CONTROLA EXTERNAMENTE

TEMA 12. SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

1. INTRODUCCIÓN

La prevención de riesgos laborales constituye el conjunto de actuaciones dirigidas a evitar o reducir los riesgos derivados del trabajo y a proteger la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

En España, el fundamento constitucional se encuentra principalmente en el **artículo 40.2 de la Constitución Española**, que encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

El desarrollo legislativo fundamental se encuentra en la **Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)**, complementada por su normativa reglamentaria y, en el ámbito de la Administración General del Estado, por el **Real Decreto 67/2010, de 29 de enero**, de adaptación de la legislación de prevención a la AGE. La LPRL cuenta actualmente con una modificación publicada el 9 de abril de 2026. El sistema preventivo se basa en una idea fundamental:

IDENTIFICAR EL RIESGO → EVALUARLO → PLANIFICAR LA PREVENCIÓN → APLICAR MEDIDAS → CONTROLAR Y REVISAR

---

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 40.2 de la Constitución establece que los poderes públicos deben fomentar una política que garantice:

- la formación y readaptación profesionales;
- la seguridad e higiene en el trabajo;
- la garantía del descanso necesario;
- la limitación de la jornada laboral;
- las vacaciones periódicas retribuidas.

La prevención de riesgos laborales constituye, por tanto, una manifestación de la protección constitucional de la seguridad y salud en el trabajo. También se relaciona con otros derechos constitucionales, especialmente:

- artículo 15: derecho a la vida y a la integridad física y moral;
- artículo 43: protección de la salud;
- artículo 40.2: seguridad e higiene en el trabajo.

---

3. NORMATIVA BÁSICA

El sistema español de prevención se articula mediante diferentes normas.

Constitución Española

Establece el fundamento constitucional.

Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales

Constituye la norma básica del sistema preventivo.

Real Decreto 39/1997

Aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención y desarrolla aspectos relativos a la evaluación de riesgos, planificación preventiva y organización de los servicios de prevención. Su texto consolidado ha tenido una última actualización publicada el **17 de octubre de 2025**.

Real Decreto 67/2010

Adapta la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado. Su texto consolidado tiene como última actualización publicada el 24 de diciembre de 2014.

A esta normativa se añaden numerosos reglamentos específicos sobre determinados riesgos, equipos de trabajo, lugares de trabajo, agentes químicos y biológicos, equipos de protección individual, señalización, manipulación de cargas, ruido, pantallas de visualización, etc.

---

4. OBJETO DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La LPRL tiene por objeto promover la seguridad y la salud de las personas trabajadoras mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de actividades necesarias para prevenir los riesgos derivados del trabajo.

La prevención no debe limitarse a reaccionar ante accidentes ya producidos. Debe integrarse en:

- la organización;
- la planificación;
- los procesos de trabajo;
- la toma de decisiones;
- la evaluación de riesgos;
- la formación;
- la información;
- la vigilancia de la salud.

La prevención constituye, por tanto, una actividad integrada en la gestión de la organización.

5. CONCEPTOS BÁSICOS

5.1. Prevención

Es el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la organización con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.

5.2. Riesgo laboral

Es la posibilidad de que una persona trabajadora sufra un determinado daño derivado del trabajo. La valoración del riesgo depende fundamentalmente de:

- **PROBABILIDAD + SEVERIDAD DEL DAÑO**

5.3. Daños derivados del trabajo

Comprenden las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo. Entre ellas destacan:

- accidentes de trabajo;
- enfermedades profesionales;
- otras patologías relacionadas con el trabajo.

5.4. Riesgo grave e inminente

Es aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de las personas trabajadoras. Tiene especial importancia porque activa obligaciones específicas de protección.

---

6. PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN PREVENTIVA

El artículo 15 de la LPRL establece los principios generales de la acción preventiva. Los principales son:

1. Evitar los riesgos.
2. Evaluar los riesgos que no se puedan evitar.
3. Combatir los riesgos en su origen.
4. Adaptar el trabajo a la persona.
5. Tener en cuenta la evolución de la técnica.
6. Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.
7. Planificar la prevención.

8. Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.
9. Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

La secuencia lógica es:

- **EVITAR → EVALUAR → COMBATIR EN ORIGEN → ADAPTAR → SUSTITUIR → PLANIFICAR → PROTEGER**

---

7. INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN

La prevención debe integrarse en el sistema general de gestión de la organización. Esto significa que no debe constituir una actividad aislada del resto de la gestión. Debe estar presente en:

- organización;
- estructura jerárquica;
- procesos técnicos;
- procedimientos;
- recursos humanos;
- adquisición de equipos;
- contratación;

planificación de actividades. La integración permite que la prevención forme parte de las decisiones ordinarias de la organización.

---

8. EVALUACIÓN DE RIESGOS

La evaluación de riesgos constituye uno de los instrumentos fundamentales de la prevención. Tiene como finalidad identificar los riesgos existentes y determinar su importancia. Debe tener en cuenta, entre otros elementos:

- características de los puestos;
- condiciones de trabajo;
- equipos utilizados;
- sustancias y agentes presentes;
- características de las personas trabajadoras;
- organización del trabajo.

La evaluación debe revisarse cuando:

- cambien las condiciones de trabajo;
- se produzcan daños para la salud;
- existan indicios de que las medidas son insuficientes;
- así lo establezca la normativa.

---

9. PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD PREVENTIVA

Cuando la evaluación pone de manifiesto situaciones de riesgo, deben adoptarse las medidas necesarias para eliminarlos o reducirlos. La planificación debe determinar:

- medidas preventivas;
- responsables;
- recursos necesarios;
- plazos;
- prioridades;
- mecanismos de seguimiento.

Por tanto:

- **EVALUACIÓN → IDENTIFICA Y VALORA**
- **PLANIFICACIÓN → DETERMINA CÓMO ACTUAR**

---

10. INFORMACIÓN A LOS TRABAJADORES

Las personas trabajadoras deben recibir información sobre:

- riesgos para su seguridad y salud;
- medidas y actividades de protección y prevención;
- medidas de emergencia.

La información debe adaptarse a los riesgos concretos del puesto y a las funciones desempeñadas.

---

11. FORMACIÓN

El empresario debe garantizar que cada trabajador reciba una formación:

- teórica;
- práctica;
- suficiente;
- adecuada.

Debe proporcionarse:

- al incorporarse al puesto;
- cuando cambien las funciones;
- cuando se introduzcan nuevas tecnologías o equipos;
- cuando resulte necesario por la evolución de los riesgos.

La formación preventiva debe centrarse en los riesgos reales del puesto.

---

12. MEDIDAS DE EMERGENCIA

La organización debe analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de:

- primeros auxilios;
- lucha contra incendios;
- evacuación.

Debe designarse personal encargado de aplicar estas medidas y comprobar periódicamente su funcionamiento.

---

13. RIESGO GRAVE E INMINENTE

Ante una situación de riesgo grave e inminente, deben adoptarse medidas inmediatas. La persona trabajadora puede interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo cuando exista un riesgo grave e inminente en los términos previstos legalmente. Los representantes de los trabajadores también tienen determinadas facultades específicas ante estas situaciones. La idea fundamental es:

- **ANTE UN RIESGO GRAVE E INMINENTE → PRIORIDAD ABSOLUTA DE LA SEGURIDAD**

---

14. VIGILANCIA DE LA SALUD

La vigilancia de la salud debe desarrollarse en función de los riesgos inherentes al trabajo. Como regla general, tiene carácter voluntario para la persona trabajadora, aunque existen excepciones legalmente previstas cuando sea imprescindible para:

- evaluar los efectos de las condiciones de trabajo;
- comprobar si el estado de salud puede constituir un peligro para la propia persona, otras personas trabajadoras u otras personas relacionadas;
- cuando así esté establecido legalmente.

Debe respetarse especialmente:

- intimidad;
- dignidad;
- confidencialidad;
- protección de los datos médicos.

Los resultados médicos no pueden ser utilizados con fines discriminatorios.

---

15. PROTECCIÓN DE PERSONAS ESPECIALMENTE SENSIBLES

La organización debe garantizar una protección específica a aquellas personas que, por sus características personales o estado biológico conocido, sean especialmente sensibles a determinados riesgos. También deben tenerse en cuenta situaciones específicas relacionadas con:

- discapacidad;
- embarazo;
- parto reciente;
- lactancia;
- trabajadores menores de edad.

La evaluación preventiva debe considerar estas circunstancias cuando resulten relevantes.

---

16. PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD

Cuando las condiciones de trabajo puedan influir negativamente en la salud de la trabajadora embarazada o del feto, deben adoptarse las medidas necesarias. La secuencia preventiva es:

- **adaptación de condiciones o tiempo de trabajo → cambio de puesto → suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo, cuando proceda**

La finalidad es eliminar o evitar la exposición al riesgo.

---

17. EQUIPOS DE TRABAJO

Los equipos de trabajo deben ser adecuados para la actividad desarrollada y garantizar la seguridad y salud de los trabajadores. La organización debe:

- seleccionar equipos adecuados;
- mantenerlos correctamente;
- proporcionar información;
- formar a las personas que los utilicen;
- controlar los riesgos derivados de su utilización.

---

18. EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL

Los equipos de protección individual (EPI) se utilizan cuando los riesgos no pueden evitarse o limitarse suficientemente mediante medidas colectivas u organizativas. Ejemplos:

- casco;
- protección auditiva;
- gafas;
- guantes;
- calzado de seguridad;
- protección respiratoria;
- sistemas anticaídas.

Debe respetarse el principio:

- **PROTECCIÓN COLECTIVA ANTES QUE PROTECCIÓN INDIVIDUAL**

---

19. OBLIGACIONES GENERALES DEL EMPLEADOR

La organización tiene un deber general de protección frente a los riesgos laborales. Debe garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo. Entre sus obligaciones se encuentran:

- evaluación de riesgos;

- planificación preventiva;
- información;
- formación;
- vigilancia de la salud;
- medidas de emergencia;
- investigación de daños;
- coordinación preventiva;
- protección de trabajadores especialmente sensibles;
- consulta y participación.

El coste de las medidas preventivas no puede recaer sobre las personas trabajadoras.

---

20. OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES

Cada trabajador debe velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas preventivas, por su propia seguridad y salud y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad. Debe:

- utilizar correctamente máquinas y equipos;
- utilizar adecuadamente los EPI;
- no inutilizar dispositivos de seguridad;
- informar inmediatamente de situaciones de riesgo;
- cooperar con la organización.

El incumplimiento puede generar responsabilidades disciplinarias en los términos establecidos por la normativa aplicable.

---

21. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

La LPRL reconoce un derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud. Este derecho implica correlativamente un deber de protección de la organización. Comprende, entre otros:

- información;
- formación;

- consulta;
- participación;
- vigilancia de la salud;
- protección frente a riesgos;
- medidas de emergencia;

protección específica frente a determinados riesgos.

---

22. CONSULTA Y PARTICIPACIÓN

Los trabajadores tienen derecho a participar en las cuestiones relacionadas con la prevención. La participación se canaliza fundamentalmente a través de:

- representantes de los trabajadores;
- Delegados de Prevención;
- Comité de Seguridad y Salud.

---

23. DELEGADOS DE PREVENCIÓN

Los Delegados de Prevención son los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales. Son designados por y entre los representantes del personal, de acuerdo con las reglas establecidas legalmente. Entre sus competencias se encuentran:

- colaborar con la dirección;
- promover la cooperación de los trabajadores;
- ser consultados;
- ejercer labores de vigilancia y control;
- acompañar a técnicos y órganos de inspección;
- acceder a información preventiva en los términos legales.

---

24. COMITÉ DE SEGURIDAD Y SALUD

El Comité de Seguridad y Salud es el órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la organización en materia de prevención. Se

constituye, con carácter general, en empresas o centros de trabajo que cuenten con **50 o más trabajadores**. Está formado por:

- **Delegados de Prevención + representantes de la organización en número igual**

Entre sus funciones destacan:

- participar en la elaboración y puesta en práctica de planes y programas preventivos;
- promover iniciativas;
- conocer la situación preventiva;
- conocer documentos e informes;
- analizar daños producidos;

proponer mejoras.

---

25. ORGANIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN

La organización de la actividad preventiva puede realizarse mediante diferentes modalidades. El Reglamento de los Servicios de Prevención contempla:

1. asunción personal por el empresario, cuando se cumplan los requisitos;
2. designación de trabajadores;
3. servicio de prevención propio;
4. servicio de prevención mancomunado;
5. recurso a un servicio de prevención ajeno.

Estas modalidades deben adaptarse a las características y necesidades de la organización.

---

26. SERVICIOS DE PREVENCIÓN

El servicio de prevención es el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas con el fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

- Sus funciones pueden incluir:
- evaluación de riesgos;
- planificación preventiva;
- formación;

- información;
- vigilancia de la salud;
- medidas de emergencia;
- asesoramiento.

---

27. SERVICIO DE PREVENCIÓN PROPIO

- El servicio de prevención propio constituye una organización específica dentro de la propia Administración o entidad.
- Debe contar con los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar las actividades preventivas que le correspondan.
- El Reglamento establece los supuestos en que resulta obligatoria esta modalidad.

---

28. SERVICIO DE PREVENCIÓN MANCOMUNADO

- Puede constituirse entre varias empresas u organizaciones cuando concurran las circunstancias previstas reglamentariamente.
- Se configura como un servicio común para las entidades participantes.
- Debe contar con los medios necesarios para desarrollar adecuadamente sus funciones preventivas.

---

29. SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO

- Es una entidad especializada que presta a la organización las actividades preventivas concertadas.
- Debe reunir los requisitos establecidos reglamentariamente y disponer de los recursos y capacidades necesarios.

---

30. COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES

Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollan actividades trabajadores de diferentes empresas, deben establecerse mecanismos de coordinación. Su finalidad es controlar los riesgos derivados de la concurrencia de actividades. La coordinación puede incluir:

- intercambio de información;
- instrucciones;

- evaluación de riesgos;
- medidas preventivas;
- vigilancia del cumplimiento;
- cooperación entre empresas.

Esta cuestión tiene especial importancia en edificios administrativos, obras públicas y actividades externalizadas.

---

31. PREVENCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- La prevención de riesgos laborales también se aplica al personal de las Administraciones Públicas.
- En la Administración General del Estado existe una regulación específica mediante el **Real Decreto 67/2010**, que adapta la normativa preventiva a sus características organizativas.
- Esta adaptación tiene en cuenta la estructura administrativa y la existencia de diferentes departamentos, organismos y centros de trabajo.
- El objetivo continúa siendo garantizar una protección eficaz de la seguridad y salud del personal.

---

32. PRINCIPIOS PREVENTIVOS EN LA AGE

La AGE debe integrar la prevención en su organización. Esto implica:

- planificación;
- evaluación;
- información;
- formación;
- participación;
- vigilancia;
- coordinación;
- control.

La prevención debe integrarse en el conjunto de la actividad administrativa y no considerarse una actuación independiente.

33. SERVICIOS DE PREVENCIÓN EN LA AGE

La organización preventiva de la AGE se articula atendiendo a su estructura y a las características de los diferentes departamentos y organismos. El régimen específico contempla:

- servicios de prevención;
- empleados públicos designados;
- órganos de participación;
- coordinación;
- evaluación de riesgos;
- planificación preventiva.

El modelo debe garantizar la cobertura de los diferentes centros y unidades administrativas.

---

34. COMITÉS DE SEGURIDAD Y SALUD EN LA AGE

Los Comités de Seguridad y Salud constituyen los órganos de participación preventiva. En ellos participan representantes de la Administración y representantes del personal mediante los Delegados de Prevención. Su finalidad es favorecer:

- consulta;
- participación;
- seguimiento;
- mejora de las condiciones de trabajo.

---

35. INSPECCIÓN Y CONTROL

La **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** desarrolla funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención.Entre sus funciones se encuentran:

- vigilancia del cumplimiento;
- asesoramiento;
- comprobación de condiciones de trabajo;
- investigación de accidentes;
- propuesta de sanciones cuando proceda.

En el ámbito de las Administraciones Públicas existen particularidades derivadas de su régimen jurídico.

---

36. RESPONSABILIDADES

El incumplimiento de la normativa preventiva puede generar diferentes responsabilidades.

Responsabilidad administrativa

- Puede derivarse de infracciones en materia preventiva.

Responsabilidad civil

- Puede surgir cuando se ocasionan daños y concurren los requisitos legales para exigir indemnización.

Responsabilidad penal

- Determinadas conductas que pongan en peligro grave la vida o integridad de los trabajadores pueden constituir delito.

Responsabilidad disciplinaria

- Puede afectar a empleados públicos y trabajadores que incumplan sus obligaciones preventivas, conforme al régimen aplicable.

---

37. ACCIDENTE DE TRABAJO

El accidente de trabajo constituye uno de los principales daños derivados del trabajo. La normativa de Seguridad Social establece su definición y régimen jurídico. La prevención debe actuar antes de que se produzca el accidente mediante:

- **identificación del peligro → evaluación → medidas preventivas → seguimiento**

Cuando se produce un accidente, debe investigarse para determinar sus causas y evitar su repetición.

---

38. ENFERMEDAD PROFESIONAL

La enfermedad profesional está vinculada a la realización de determinadas actividades y a la exposición a determinados agentes o sustancias en los términos establecidos legalmente. La prevención debe actuar mediante:

- evaluación de exposición;
- medidas técnicas;

- medidas organizativas;
- protección colectiva;
- EPI;
- vigilancia de la salud.

---

39. INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES

Cuando se produce un daño para la salud, debe analizarse el suceso para identificar sus causas. La investigación no debe limitarse a buscar un culpable. Debe determinar:

- causas inmediatas;
- causas básicas;
- condiciones de trabajo;
- fallos organizativos;
- deficiencias preventivas.

El objetivo fundamental es evitar que el accidente vuelva a producirse.

---

40. RIESGOS LABORALES MÁS HABITUALES

Los riesgos pueden clasificarse en diferentes categorías.

Riesgos de seguridad

- caídas;
- golpes;
- cortes;
- atrapamientos;
- incendios;
- riesgo eléctrico.

Riesgos físicos

- ruido;
- vibraciones;
- temperaturas extremas;

- radiaciones;
- iluminación inadecuada.

Riesgos químicos

- Derivados de la exposición a sustancias peligrosas.

Riesgos biológicos

- Relacionados con agentes biológicos.

Riesgos ergonómicos

- Relacionados con:
- posturas;
- manipulación de cargas;
- movimientos repetitivos;
- diseño del puesto.

Riesgos psicosociales

- Relacionados con:
- organización del trabajo;
- carga de trabajo;
- autonomía;
- relaciones laborales;
- tiempo de trabajo;
- estrés;
- violencia o acoso.

---

41. PREVENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES

La prevención moderna no se limita a los riesgos físicos. La organización debe evaluar también los factores psicosociales. Entre ellos:

- carga de trabajo;
- autonomía;
- ritmo;

- horarios;
- relaciones interpersonales;
- liderazgo;
- conflictos;
- violencia;
- acoso.

La prevención exige actuar sobre la organización del trabajo cuando esta constituya una fuente de riesgo.

---

42. DOCUMENTACIÓN PREVENTIVA

La organización debe conservar la documentación preventiva exigida legalmente. Entre ella se encuentra:

- evaluación de riesgos;
- planificación preventiva;
- controles periódicos;
- vigilancia de la salud en los términos legalmente previstos;
- relación de accidentes y enfermedades profesionales;
- documentación relativa a la actividad preventiva.

La documentación permite acreditar la planificación y facilita el seguimiento del sistema preventivo.

---

43. PRINCIPIOS DE PROTECCIÓN COLECTIVA E INDIVIDUAL

La jerarquía preventiva establece que debe priorizarse la protección colectiva frente a la individual. Ejemplo:

- **barandilla de protección → protección colectiva**

frente a:

- **arnés → protección individual**

La protección individual constituye una medida importante, pero debe utilizarse cuando las medidas colectivas u organizativas no sean suficientes.

---

44. ESQUEMA DEL SISTEMA PREVENTIVO

IDENTIFICACIÓN DEL PELIGRO

↓

EVALUACIÓN DEL RIESGO

↓

PLANIFICACIÓN PREVENTIVA

↓

MEDIDAS DE PREVENCIÓN

↓

INFORMACIÓN + FORMACIÓN

↓

VIGILANCIA

↓

CONTROL

↓

REVISIÓN

Este esquema resume el carácter cíclico de la prevención.

---

45. TABLA DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS

Concepto	**Significado**
Peligro	Fuente con capacidad de producir daño
Riesgo	Probabilidad de que se produzca un daño
Prevención	Medidas para evitar o reducir riesgos
Daño	Lesión, enfermedad o patología derivada del trabajo
Evaluación	Identificación y valoración de riesgos

Concepto	Significado
Planificación	Determinación de medidas, responsables y plazos
EPI	Protección individual frente a riesgos
Protección colectiva	Protección que actúa sobre el conjunto de personas expuestas

---

46. TABLA DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Trabajador	Organización
Derecho a protección eficaz	Deber de protección
Recibir información	Informar
Recibir formación	Formar
Consulta y participación	Consultar y facilitar participación
Vigilancia de la salud	Garantizarla en los términos legales
Utilizar correctamente equipos	Proporcionar equipos seguros
Cumplir medidas preventivas	Evaluar y planificar

---

47. TABLA DE MODALIDADES PREVENTIVAS

Modalidad	Idea fundamental
Asunción personal	El empresario asume determinadas funciones
Trabajadores designados	Personas de la organización desarrollan funciones preventivas
Servicio propio	Organización preventiva interna
Servicio mancomunado	Servicio común entre varias entidades
Servicio ajeno	Entidad especializada externa

---

48. NORMATIVA QUE DEBE MEMORIZARSE

- **Constitución Española**

- **Artículo 40.2**
- Seguridad e higiene en el trabajo.
- **Ley 31/1995**
- **Ley de Prevención de Riesgos Laborales.**
- **Real Decreto 39/1997**
- **Reglamento de los Servicios de Prevención.**
- **Real Decreto 67/2010**
- **Adaptación de la prevención a la Administración General del Estado.**
- Estas son las cuatro referencias esenciales del tema.

---

49. ARTÍCULOS DE LA LPRL ESPECIALMENTE IMPORTANTES

Para el examen conviene dominar:

Artículo	Materia
14	Derecho a protección eficaz
15	Principios de la acción preventiva
16	Plan de prevención, evaluación y planificación
18	Información, consulta y participación
19	Formación
20	Emergencias
21	Riesgo grave e inminente
22	Vigilancia de la salud
25	Trabajadores especialmente sensibles
26	Maternidad
29	Obligaciones de los trabajadores
30	Protección y prevención

Artículo	Materia
31	Servicios de prevención
33	Consulta
34	Participación
35	Delegados de Prevención
38	Comité de Seguridad y Salud
42	Responsabilidades
45 y ss.	Infracciones y sanciones

---

50. CONCLUSIÓN

La prevención de riesgos laborales constituye un sistema integral destinado a garantizar la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

Su eje fundamental es el **deber de protección**, que obliga a integrar la prevención en la organización y a actuar de forma anticipada mediante la identificación y evaluación de los riesgos, su planificación y la aplicación de medidas preventivas.

La participación de los trabajadores se articula especialmente mediante los **Delegados de Prevención** y los **Comités de Seguridad y Salud**.

En la Administración General del Estado, el sistema general de prevención se adapta a las características propias de la organización administrativa mediante el Real Decreto 67/2010.

La idea central que debe quedar memorizada es:

PREVENIR ANTES QUE REACCIONAR

Y el esquema básico:

EVALUAR → PLANIFICAR → PREVENIR → INFORMAR → FORMAR → VIGILAR → REVISAR

Finalmente, las referencias normativas esenciales son:

CE art. 40.2 → LPRL 31/1995 → RD 39/1997 → RD 67/2010

TEMA 13. POLÍTICAS SOCIALES: IGUALDAD DE GÉNERO. IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN. VIOLENCIA DE GÉNERO. DISCAPACIDAD. DEPENDENCIA. PLAN DE IGUALDAD DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas sociales constituyen un conjunto de actuaciones de los poderes públicos destinadas a garantizar la igualdad, proteger a las personas frente a situaciones de vulnerabilidad y favorecer la participación efectiva de toda la ciudadanía en la vida social, económica y política. Su fundamento constitucional se encuentra, entre otros, en los artículos:

- **9.2**, que encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas;
- **14**, que proclama la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación;
- **23**, relativo a la participación en los asuntos públicos;
- **39**, sobre protección de la familia y de los hijos;
- **41**, sobre Seguridad Social;
- **49**, relativo a las personas con discapacidad;
- **50**, sobre las personas mayores.

Este marco constitucional se desarrolla mediante distintas normas, entre las que destacan:

- Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres;
- Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación;
- Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI;
- Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género;
- Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social;
- Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia;
- IV Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado.

---

2. IGUALDAD COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

La igualdad presenta una doble dimensión.

- Por una parte, el **artículo 14 de la Constitución** establece la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación.
- Por otra, el **artículo 9.2** obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para que la igualdad y la libertad sean reales y efectivas.

Por tanto:

- **ART. 14 → IGUALDAD FORMAL**
- **ART. 9.2 → IGUALDAD MATERIAL**

La igualdad material permite justificar la adopción de medidas destinadas a corregir situaciones de desigualdad existentes.

---

3. IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

La norma básica es la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**.

Su objeto es hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo en los distintos ámbitos de la vida. El texto consolidado del BOE incorpora sus modificaciones posteriores y tiene como última actualización publicada el 2 de agosto de 2024.

La Ley se aplica tanto al sector público como al privado.

---

4. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO

La Ley Orgánica 3/2007 establece que el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo. Se prohíbe igualmente la discriminación relacionada con:

- embarazo;
- maternidad;
- asunción de obligaciones familiares;
- estado civil;
- cualquier otra circunstancia vinculada al sexo.

---

5. DISCRIMINACIÓN DIRECTA E INDIRECTA

Discriminación directa

Existe cuando una persona recibe, por razón de sexo, un trato menos favorable que otra en situación comparable. Ejemplo:

Una empresa que establece condiciones laborales menos favorables para una trabajadora exclusivamente por ser mujer.

Discriminación indirecta

Existe cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo en desventaja particular respecto de personas del otro sexo, salvo que esté objetivamente justificado y sea adecuado y necesario. La diferencia es fundamental:

- **DIRECTA → EL TRATO DISCRIMINATORIO ES EXPLÍCITO**
- **INDIRECTA → LA REGLA ES APARENTEMENTE NEUTRA, PERO PRODUCE UNA DESVENTAJA**

---

6. ACOSO SEXUAL Y ACOSO POR RAZÓN DE SEXO

La Ley Orgánica 3/2007 considera discriminatorios tanto el acoso sexual como el acoso por razón de sexo.

Acoso sexual

- Cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, creando un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

Acoso por razón de sexo

- Cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra su dignidad y crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

Ambos deben diferenciarse del acoso laboral general.

---

7. IGUALDAD EN EL EMPLEO Y EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La igualdad debe garantizarse en:

- acceso al empleo;
- formación;
- promoción profesional;
- condiciones laborales;

- retribuciones;
- conciliación;
- extinción de la relación laboral.

La igualdad retributiva implica que un trabajo de igual valor debe recibir una remuneración equivalente, sin discriminación por razón de sexo.

---

8. PRESENCIA O COMPOSICIÓN EQUILIBRADA

- La Ley Orgánica 3/2007 incorpora el principio de presencia o composición equilibrada.
- Con carácter general, se considera composición equilibrada aquella en la que las personas de cada sexo no superan el **60 % ni son menos del 40 %**.
- Este criterio aparece en diferentes ámbitos de participación y representación.

---

9. TRANSVERSALIDAD DE LA IGUALDAD

La igualdad de género no debe limitarse a una política sectorial. La Ley Orgánica 3/2007 incorpora el principio de **transversalidad**, de forma que la perspectiva de igualdad debe integrarse en las políticas públicas. Esto significa que debe tenerse en cuenta en:

- legislación;
- planificación;
- presupuestos;
- empleo público;
- educación;
- sanidad;
- contratación;
- subvenciones;
- políticas sociales.

La igualdad se convierte así en un criterio horizontal de actuación pública.

---

10. INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO

Las normas y determinadas actuaciones públicas deben incorporar el análisis de su posible impacto por razón de género en los términos establecidos legalmente. El objetivo es detectar posibles efectos diferenciados sobre mujeres y hombres antes de adoptar determinadas decisiones. Se trata de aplicar el principio:

- **ANALIZAR ANTES DE DECIDIR**

---

11. PLANES DE IGUALDAD

Los planes de igualdad constituyen instrumentos destinados a establecer medidas concretas para alcanzar la igualdad efectiva. En el ámbito laboral pueden incluir:

- diagnóstico;
- objetivos;
- medidas;
- responsables;
- calendario;
- indicadores;
- seguimiento y evaluación.

En la Administración General del Estado existe un Plan de Igualdad específico.

---

12. IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN

La **Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación**, establece un marco general de protección frente a la discriminación. Su ámbito es más amplio que el de la igualdad entre mujeres y hombres. La Ley protege frente a discriminaciones basadas, entre otras circunstancias, en:

- nacimiento;
- origen racial o étnico;
- sexo;
- religión;
- convicción;
- edad;
- discapacidad;

- orientación o identidad sexual;
- expresión de género;
- enfermedad o condición de salud;
- situación socioeconómica.

La norma establece garantías para hacer efectivo el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación.

---

13. TIPOS DE DISCRIMINACIÓN

La legislación distingue diferentes modalidades.

Discriminación directa

- Trato menos favorable por una característica protegida.

Discriminación indirecta

- Una disposición aparentemente neutra produce una desventaja particular.

Discriminación por asociación

- La discriminación se produce por la relación o asociación con una persona que posee una característica protegida.

Discriminación por error

- La discriminación se produce a partir de una apreciación incorrecta sobre la concurrencia de una característica protegida.

Discriminación múltiple

- Una persona puede sufrir discriminación simultáneamente por varias causas.

Discriminación interseccional

- La concurrencia de diferentes causas de discriminación produce una forma específica de discriminación.

---

14. IGUALDAD Y PERSONAS LGTBI

La **Ley 4/2023, de 28 de febrero**, tiene por objeto garantizar la igualdad real y efectiva de las personas trans y los derechos de las personas LGTBI. La Ley establece medidas en distintos ámbitos:

- administrativo;

- laboral;
- educativo;
- sanitario;
- social;
- cultural;
- deportivo;
- comunicación;
- empleo.

También establece obligaciones y actuaciones de los poderes públicos para prevenir y eliminar la discriminación.

---

15. POLÍTICAS PÚBLICAS LGTBI

La Ley 4/2023 establece criterios de actuación de los poderes públicos y contempla instrumentos de planificación y coordinación. Entre sus objetivos se encuentran:

- promover la igualdad efectiva;
- prevenir la discriminación;
- proteger frente a la violencia;
- mejorar la atención administrativa;
- fomentar la sensibilización;
- garantizar derechos en los diferentes ámbitos sociales.

---

16. VIOLENCIA DE GÉNERO

- La norma fundamental es la **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**.
- La Ley establece un sistema integral de prevención, protección, asistencia y tutela frente a la violencia de género.
- La violencia de género se configura legalmente como una manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres.

---

17. CARÁCTER INTEGRAL DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004

La Ley no se limita a establecer medidas penales. Su enfoque es integral e incluye:

- prevención;
- sensibilización;
- educación;
- asistencia social;
- atención sanitaria;
- derechos laborales;
- derechos económicos;
- tutela institucional;
- tutela judicial;
- protección de las víctimas.

Por ello se denomina **Ley de Protección Integral**.

---

18. PREVENCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

La Ley Orgánica 1/2004 establece medidas de sensibilización y prevención en ámbitos como:

- educación;
- publicidad;
- medios de comunicación;
- sanidad;
- servicios sociales.

La finalidad es actuar sobre las causas sociales y prevenir la violencia.

---

19. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Las víctimas tienen derecho a recibir una protección integral. Entre los ámbitos de protección destacan:

- información;
- asistencia social integral;

- asistencia jurídica;
- apoyo psicológico;
- protección laboral;
- ayudas económicas;
- protección sanitaria;
- tutela judicial.

La asistencia debe tener en cuenta las circunstancias específicas de cada víctima.

---

20. TUTELA INSTITUCIONAL

- La Ley establece órganos especializados de coordinación y seguimiento de las políticas contra la violencia de género.
- Destaca la **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género**, encargada de desarrollar funciones de coordinación y seguimiento dentro de la Administración General del Estado.
- También existe cooperación con las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

---

21. TUTELA JUDICIAL

- La Ley Orgánica 1/2004 establece mecanismos específicos de protección judicial.
- Destacan los **Juzgados de Violencia sobre la Mujer**, que tienen atribuidas determinadas competencias civiles y penales en los términos establecidos por la legislación.
- También se contempla la intervención del Ministerio Fiscal mediante mecanismos especializados.

---

22. DISCAPACIDAD

- La Constitución establece en su artículo 49 una protección específica de las personas con discapacidad.
- El desarrollo legislativo fundamental se encuentra en el **Real Decreto Legislativo 1/2013**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- La norma reconoce el derecho a la igualdad de oportunidades y establece medidas destinadas a garantizar la inclusión social.

23. PRINCIPIOS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

Entre los principios generales destacan:

- respeto de la dignidad;
- autonomía individual;
- vida independiente;
- no discriminación;
- respeto por la diferencia;
- igualdad de oportunidades;
- accesibilidad universal;
- diseño universal;
- participación e inclusión social;
- igualdad entre mujeres y hombres.

La discapacidad debe abordarse desde un modelo basado en derechos e inclusión, y no exclusivamente desde la asistencia.

---

24. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Existe igualdad de oportunidades cuando las personas pueden acceder y participar en los diferentes ámbitos de la sociedad en condiciones equivalentes. Para conseguirla pueden ser necesarias:

- medidas de acción positiva;
- ajustes razonables;
- eliminación de barreras;
- accesibilidad;
- apoyos específicos.

---

25. ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

La accesibilidad universal pretende que los entornos, procesos, bienes, productos y servicios puedan ser utilizados y comprendidos por todas las personas de la manera más autónoma y natural posible. Afecta, entre otros, a:

- edificios;
- transporte;
- comunicaciones;
- tecnologías;
- información;
- servicios públicos.

La accesibilidad constituye una condición necesaria para la inclusión efectiva.

---

26. AJUSTES RAZONABLES

Los ajustes razonables son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. Son especialmente relevantes en:

- empleo;
- educación;
- acceso a servicios;
- edificios;
- procedimientos administrativos.

---

27. EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las políticas públicas de discapacidad incluyen medidas destinadas a favorecer el acceso al empleo. En el empleo público existen medidas específicas de reserva y adaptación en los procesos selectivos. También deben garantizarse:

- accesibilidad;
- ajustes razonables;
- adaptación de puestos;
- igualdad de oportunidades.

---

28. DEPENDENCIA

- La **Ley 39/2006, de 14 de diciembre**, establece el marco jurídico del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El texto consolidado del BOE tiene como última actualización publicada el 22 de octubre de 2025.
- La Ley reconoce un derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y a la atención a las personas en situación de dependencia.

---

29. CONCEPTO DE DEPENDENCIA

- La dependencia se refiere a la situación en la que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, enfermedad o discapacidad, y ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesitan la atención de otra persona o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria.
- También puede incluir la necesidad de apoyo para la autonomía personal.

---

30. GRADOS DE DEPENDENCIA

La Ley establece tres grados:

Grado I: dependencia moderada

- La persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

Grado II: dependencia severa

- La persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere apoyo permanente de un cuidador.

Grado III: gran dependencia

- La persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita apoyo indispensable y continuo de otra persona.

---

31. SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia integra:

- Administración General del Estado;

- Comunidades Autónomas;
- participación de entidades locales;
- participación de personas beneficiarias;
- colaboración de entidades públicas y privadas.

La cooperación interadministrativa resulta esencial.

---

32. PRESTACIONES DE DEPENDENCIA

Las prestaciones pueden consistir en:

Servicios

- Entre otros:
- prevención de las situaciones de dependencia;
- promoción de la autonomía personal;
- teleasistencia;
- ayuda a domicilio;
- centros de día y de noche;
- atención residencial.

Prestaciones económicas

- Entre ellas:
- prestación económica vinculada al servicio;
- prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales;
- prestación económica de asistencia personal.

---

33. PRINCIPIO DE PRIORIDAD DE LOS SERVICIOS

El sistema prioriza la prestación de servicios frente a las prestaciones económicas, en los términos establecidos por la Ley. La finalidad es garantizar una atención adecuada a las necesidades de autonomía y dependencia.

---

34. VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA

- El grado de dependencia se determina mediante un procedimiento administrativo de valoración.
- La valoración analiza la capacidad de la persona para realizar las actividades básicas de la vida diaria y las necesidades de apoyo.
- La resolución determina el grado correspondiente y permite acceder a las prestaciones previstas.

---

35. IGUALDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las Administraciones Públicas tienen una doble responsabilidad:

Como empleadoras

- Deben garantizar la igualdad de oportunidades de su personal.

Como poderes públicos

- Deben integrar la igualdad y la no discriminación en sus políticas y servicios.

Esta doble dimensión es especialmente importante en la Administración General del Estado.

---

36. PLAN DE IGUALDAD DE LA AGE

El instrumento actualmente vigente es el **IV Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella**, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2025 y publicado en el BOE el 4 de noviembre de 2025. Este dato debe actualizarse en cualquier temario antiguo que todavía haga referencia al III Plan. El IV Plan contiene:

- **20 objetivos**
- **45 medidas**

distribuidos en:

- **6 ejes estratégicos.**

---

37. OBJETIVOS GENERALES DEL IV PLAN

El IV Plan mantiene tres grandes objetivos:

1. Eliminar las desigualdades que persistan en la AGE y promover la igualdad efectiva de trato y oportunidades.
2. Impulsar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad.

3. Prevenir la violencia y el acoso y mejorar la protección de las víctimas.

Además, incorpora una orientación hacia la obtención sistemática de información para conocer la situación de igualdad y mejorar las políticas.

---

38. EJE 1. MEDIDAS INSTRUMENTALES PARA LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

Su finalidad es incorporar estructuralmente la perspectiva de género en el funcionamiento de la AGE. Incluye objetivos relacionados con:

- cultura organizativa;
- perspectiva de género;
- normativa;
- planificación;
- contratación;
- espacios web e intranet.

Se pretende fortalecer la red de **Unidades de Igualdad** e integrar la perspectiva de género en la actuación administrativa.

---

39. EJE 2. SENSIBILIZACIÓN, FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

Busca aumentar el conocimiento sobre igualdad de género dentro de la AGE. Incluye:

- información;
- sensibilización;
- formación;
- capacitación;
- perspectiva de género en la formación.

Se pretende que el personal disponga de herramientas para detectar situaciones de desigualdad y aplicar medidas correctoras.

---

40. EJE 3. CONDICIONES DE TRABAJO Y DESARROLLO PERSONAL

Se orienta a favorecer la igualdad en la trayectoria profesional. Entre sus objetivos destacan:

- captación de talento en ámbitos con infrarrepresentación;

- desarrollo profesional;
- igualdad retributiva;
- salud laboral con perspectiva de género;
- formación y promoción interna.

El Plan contempla además un estudio sobre la brecha salarial de género en la AGE.

---

41. EJE 4. CORRESPONSABILIDAD Y CONCILIACIÓN

Pretende avanzar en la compatibilidad entre:

- **VIDA PERSONAL + VIDA FAMILIAR + VIDA LABORAL**

Se centra en:

- permisos;
- licencias;
- excedencias;
- medidas de conciliación;
- corresponsabilidad;
- reparto equilibrado de responsabilidades.

El objetivo es evitar que las responsabilidades familiares generen desigualdades profesionales.

---

42. EJE 5. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Este eje aborda la prevención y protección frente a diferentes formas de violencia contra las mujeres. Entre las actuaciones previstas destacan:

- prevención;
- difusión de recursos;
- movilidad de empleadas públicas víctimas de violencia de género;
- Puntos Violeta;
- prevención del acoso sexual;
- prevención del acoso por razón de sexo;
- protección de las empleadas públicas víctimas.

El Plan contempla específicamente la implantación efectiva del protocolo frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

---

43. EJE 6. CONOCIMIENTO DE LA IGUALDAD EN LA AGE

Su finalidad es disponer de información homogénea y periódica sobre la igualdad en la Administración General del Estado. La recopilación de datos permite:

- identificar desigualdades;
- detectar barreras;
- medir resultados;
- evaluar medidas;
- corregir desviaciones.

El Plan destaca la importancia de disponer de datos desagregados por sexo y comparables entre ministerios y organismos.

---

44. TABLA GENERAL DEL IV PLAN

Eje	Contenido
1	Transformación organizacional
2	Sensibilización, formación y capacitación
3	Condiciones de trabajo y desarrollo personal
4	Corresponsabilidad y conciliación
5	Violencia contra las mujeres
6	Conocimiento de la igualdad en la AGE

- **Regla de memoria**
- **TRANSFORMAR → FORMAR → DESARROLLAR → CONCILIAR → PROTEGER → MEDIR**

---

45. COMPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES NORMAS DEL TEMA

Norma	Materia principal
LO 3/2007	Igualdad efectiva de mujeres y hombres
Ley 15/2022	Igualdad de trato y no discriminación
Ley 4/2023	Personas trans y derechos LGTBI
LO 1/2004	Violencia de género
RDL 1/2013	Discapacidad e inclusión social
Ley 39/2006	Dependencia
IV Plan AGE	Igualdad de género en la AGE

---

46. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES

- **Igualdad de género / igualdad de trato**
- **LO 3/2007 → mujeres y hombres**
- **Ley 15/2022 → marco general de igualdad de trato y no discriminación**
- **Discapacidad / dependencia**
- **RDL 1/2013 → derechos e inclusión de las personas con discapacidad**
- **Ley 39/2006 → autonomía personal y atención a la dependencia**
- **Igualdad / violencia de género**
- **LO 3/2007 → igualdad efectiva**
- **LO 1/2004 → protección integral frente a la violencia de género**
- **Norma / Plan**
- **Ley → establece derechos, obligaciones y régimen jurídico**
- **Plan → concreta objetivos y medidas de actuación**

---

47. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES

Para este tema conviene memorizar:

Artículo	Materia
9.2	Igualdad material
14	Igualdad y no discriminación
23	Participación
39	Protección de familia e hijos
40.2	Seguridad e higiene en el trabajo
41	Seguridad Social
49	Personas con discapacidad
50	Personas mayores

---

48. NORMAS FUNDAMENTALES QUE DEBEN MEMORIZARSE

- **LO 3/2007 → igualdad entre mujeres y hombres**
- **Ley 15/2022 → igualdad de trato y no discriminación**
- **Ley 4/2023 → personas trans y LGTBI**
- **LO 1/2004 → violencia de género**
- **RDL 1/2013 → discapacidad**
- **Ley 39/2006 → dependencia**
- **IV Plan AGE 2025 → igualdad de género en la AGE**

---

49. ESQUEMA GENERAL DE MEMORIZACIÓN

POLÍTICAS SOCIALES

↓

IGUALDAD

- 9.2 CE → igualdad material
- 14 CE → igualdad formal

↓

IGUALDAD DE GÉNERO

- LO 3/2007

↓

IGUALDAD DE TRATO

- Ley 15/2022

↓

LGTBI

- Ley 4/2023

↓

VIOLENCIA DE GÉNERO

- LO 1/2004

↓

DISCAPACIDAD

- RDL 1/2013

↓

DEPENDENCIA

- Ley 39/2006

↓

AGE

- IV Plan de Igualdad 2025

---

50. CONCLUSIÓN

Las políticas sociales constituyen una dimensión esencial de la actuación de los poderes públicos y encuentran su fundamento constitucional especialmente en los artículos 9.2 y 14 de la Constitución.

El sistema español combina normas generales de igualdad y no discriminación con instrumentos específicos destinados a proteger a determinados colectivos y situaciones.

La **Ley Orgánica 3/2007** constituye la referencia fundamental en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres; la **Ley 15/2022** establece un marco general de igualdad de trato y no

discriminación; la **Ley 4/2023** incorpora una regulación específica de la igualdad real y efectiva de las personas trans y de los derechos de las personas LGTBI; la **Ley Orgánica 1/2004** establece la protección integral frente a la violencia de género; el **RDL 1/2013** regula los derechos de las personas con discapacidad; y la **Ley 39/2006** establece el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

En la Administración General del Estado, el instrumento actualmente vigente es el **IV Plan para la Igualdad de Género**, aprobado en 2025, estructurado en **6 ejes, 20 objetivos y 45 medidas**.

La estructura esencial para memorizar el tema es:

IGUALDAD → NO DISCRIMINACIÓN → LGTBI → VIOLENCIA → DISCAPACIDAD → DEPENDENCIA → PLAN DE IGUALDAD AGE

Y las normas:

LO 3/2007 → Ley 15/2022 → Ley 4/2023 → LO 1/2004 → RDL 1/2013 → Ley 39/2006 → IV PLAN 2025

TEMA 14. LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. EL PORTAL DE TRANSPARENCIA. LAS UNIDADES DE INFORMACIÓN DE TRANSPARENCIA

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia constituye uno de los principios fundamentales de una Administración Pública abierta y sometida al control de la ciudadanía. El conocimiento de la actividad pública permite reforzar:

- la rendición de cuentas;
- la participación ciudadana;
- el control de los poderes públicos;
- la prevención de la corrupción;
- la eficiencia administrativa.

La norma básica en esta materia es la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**. La Ley tiene tres grandes objetivos:

- **TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA**
- **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**
- **BUEN GOBIERNO**

La Ley se estructura en un Título preliminar y tres títulos:

- Título preliminar: objeto.
- Título I: transparencia de la actividad pública.
- Título II: buen gobierno.
- Título III: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El texto consolidado actualmente disponible en el BOE incorpora como última modificación la publicada el **9 de julio de 2022**.

---

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La transparencia se relaciona con diferentes principios y derechos constitucionales.

Artículo 9.2

- Impone a los poderes públicos la obligación de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Artículo 9.3

- Garantiza, entre otros, los principios de:
- legalidad;
- seguridad jurídica;
- responsabilidad;
- interdicción de la arbitrariedad.

Artículo 20.1.d)

- Reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

Artículo 23

- Reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Artículo 105.b)

- Establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo las limitaciones derivadas de:
- seguridad y defensa del Estado;
- averiguación de delitos;
- intimidad de las personas.

La Ley 19/2013 desarrolla específicamente este marco mediante un régimen general de transparencia y acceso a la información pública.

---

3. OBJETO DE LA LEY 19/2013

- El artículo 1 establece tres finalidades esenciales:

Primera

- Ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública.

Segunda

- Regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a dicha actividad.

Tercera

- Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

Por tanto:

- **TRANSPARENCIA + ACCESO + BUEN GOBIERNO**

constituyen los tres pilares de la Ley.

---

4. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

La Ley se aplica a un ámbito amplio de sujetos. Entre ellos:

- Administración General del Estado;
- Administraciones de las Comunidades Autónomas;
- entidades que integran la Administración Local;
- organismos autónomos;
- entidades públicas empresariales;
- entidades de derecho público;
- sociedades mercantiles en determinadas condiciones;
- fundaciones del sector público;
- asociaciones constituidas por Administraciones Públicas;
- determinadas instituciones constitucionales y estatutarias.

También alcanza a determinados sujetos privados que reciben una financiación pública significativa o que desarrollan determinadas actividades, en los términos establecidos por la Ley. El Portal de Transparencia señala expresamente que la Ley se aplica a todas las Administraciones públicas y al sector público estatal, además de a determinadas instituciones en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

---

5. PRINCIPIOS GENERALES DE LA TRANSPARENCIA

La transparencia se basa en la obligación de facilitar información pública y hacerla accesible. La actuación administrativa debe orientarse hacia:

- publicidad;
- accesibilidad;
- claridad;
- actualización;

- comprensión;
- calidad de la información.

La transparencia no significa únicamente publicar documentos, sino permitir que la ciudadanía pueda comprender y controlar la actividad pública.

---

6. PUBLICIDAD ACTIVA

La **publicidad activa** consiste en la obligación de los sujetos incluidos en la Ley de publicar determinada información de manera periódica y actualizada, sin necesidad de que exista una solicitud previa. Esta constituye una diferencia fundamental respecto del derecho de acceso.

Publicidad activa

- **LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DE OFICIO.**

Derecho de acceso

- **EL CIUDADANO SOLICITA INFORMACIÓN.**

---

7. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN

La Ley exige publicar información relativa a:

- funciones;
- normativa aplicable;
- estructura organizativa;
- organigramas;
- responsables;
- planes y programas;
- evaluación de los planes y programas.

El Portal de Transparencia de la AGE agrupa esta información dentro de la categoría de información institucional, organizativa y de planificación. También deben publicarse determinados datos relativos a los altos cargos.

---

8. INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA

Debe facilitarse información de relevancia jurídica. Entre otros contenidos:

- normativa en elaboración;
- proyectos normativos;
- documentos sometidos a información pública;
- determinadas memorias e informes;
- normativa aplicable.

El objetivo es facilitar el conocimiento del marco jurídico y del proceso de elaboración de las normas.

---

9. INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA

La transparencia también afecta a la actividad económica y financiera. Debe publicarse información relativa, entre otros aspectos, a:

- contratos;
- convenios;
- encomiendas de gestión;
- subvenciones;
- presupuestos;
- cuentas;
- patrimonio;
- información estadística;
- retribuciones de determinados responsables públicos.

La finalidad es permitir el control sobre la utilización de los recursos públicos.

---

10. INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS

La publicidad activa comprende información sobre los contratos públicos. Entre otros elementos:

- objeto;
- duración;
- procedimiento utilizado;
- instrumentos de publicidad;

- número de licitadores;
- identidad del adjudicatario;
- importe de adjudicación;
- modificaciones;
- prórrogas;
- desistimientos y renuncias cuando proceda.

Esta información se relaciona directamente con los principios de publicidad y transparencia de la contratación pública.

---

11. INFORMACIÓN SOBRE CONVENIOS Y ENCOMIENDAS

- También deben publicarse determinados datos sobre:

Convenios

- partes firmantes;
- objeto;
- duración;
- modificaciones;
- obligaciones económicas.

Encomiendas de gestión

- La Ley contempla igualmente la publicidad de determinados datos sobre las encomiendas o encargos realizados.

---

12. INFORMACIÓN SOBRE SUBVENCIONES

Debe hacerse pública la información relativa a las subvenciones y ayudas públicas concedidas en los términos establecidos legalmente. Entre otros datos pueden figurar:

- importe;
- finalidad;
- beneficiarios;
- programa;
- Administración concedente.

La transparencia de las subvenciones facilita el control de los recursos públicos.

---

13. INFORMACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA

Debe facilitarse información sobre:

- presupuestos;
- ejecución presupuestaria;
- cuentas públicas;
- deuda;
- patrimonio;
- gastos;
- información estadística.

Esta información permite comparar lo inicialmente presupuestado con lo efectivamente ejecutado.

---

14. PORTAL DE TRANSPARENCIA

El **Portal de Transparencia de la Administración General del Estado** constituye el principal instrumento electrónico de publicidad activa y acceso a la información de la AGE. Está regulado por la Ley 19/2013 y cuenta con una sede electrónica asociada creada mediante la **Orden TFP/303/2019**. El Portal permite:

- consultar información pública;
- buscar información;
- solicitar acceso a información;
- consultar estadísticas;
- conocer resoluciones;
- acceder a información institucional, jurídica y económica.

La sede electrónica permite además realizar y gestionar solicitudes de acceso.

---

15. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El artículo 12 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública. No es necesario justificar el motivo de la solicitud. El derecho corresponde a:

- **TODAS LAS PERSONAS**

y no únicamente a ciudadanos españoles.

---

16. CONCEPTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA

El artículo 13 considera información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Por tanto deben concurrir dos elementos:

- **ESTAR EN PODER DEL SUJETO OBLIGADO**
- **HABER SIDO ELABORADOS O ADQUIRIDOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES**

---

17. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO

El derecho de acceso no es absoluto. El artículo 14 establece que puede limitarse cuando el acceso perjudique, entre otros:

- seguridad nacional;
- defensa;
- relaciones exteriores;
- seguridad pública;
- prevención, investigación y sanción de ilícitos;
- igualdad de las partes en procesos judiciales;
- funciones administrativas de vigilancia, inspección y control;
- intereses económicos y comerciales;
- política económica y monetaria;
- secreto profesional;
- propiedad intelectual e industrial;
- confidencialidad en procesos de toma de decisiones;
- protección del medio ambiente.

La aplicación de los límites debe ser:

- **JUSTIFICADA + PROPORCIONADA + REFERIDA AL CASO CONCRETO.**

El artículo 14 establece expresamente este criterio de aplicación.

---

18. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El acceso a información pública puede afectar a datos personales. En estos casos debe realizarse una ponderación entre:

- derecho de acceso;
- protección de datos personales;
- interés público;
- derechos de las personas afectadas.

La protección de datos constituye, por tanto, uno de los principales límites o condicionantes del acceso.

---

19. ACCESO PARCIAL

- Cuando un documento contenga información afectada por alguno de los límites legales, no siempre procede denegar completamente el acceso.
- Cuando sea posible separar la información protegida del resto, debe concederse **acceso parcial**, omitiendo la información afectada por el límite.
- Esta técnica responde al principio de máxima efectividad del derecho de acceso.

---

20. SOLICITUD DE ACCESO

La solicitud debe dirigirse al órgano o entidad que posea la información. Debe identificar:

- identidad del solicitante;
- información solicitada;
- dirección de contacto, preferentemente electrónica;
- modalidad preferida de acceso.
- No es necesario motivar la solicitud.

La ausencia de motivación no puede ser causa de rechazo.

---

21. TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD

- Una vez recibida la solicitud, se comprueba su contenido y, cuando corresponda, se da audiencia a terceros afectados.
- Si la información no obra en poder del órgano receptor, debe procederse conforme a las reglas de la Ley para determinar el órgano competente.
- Cuando la solicitud no identifique suficientemente la información, puede requerirse al solicitante para que la concrete.

---

22. PLAZO PARA RESOLVER

El artículo 20 establece que la resolución debe notificarse al solicitante en el plazo máximo de **un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente**. El plazo puede ampliarse por otro mes cuando el volumen o complejidad de la información solicitada lo hagan necesario, previa notificación al solicitante. Por tanto:

- **PLAZO GENERAL → 1 MES**
- **AMPLIACIÓN → 1 MES MÁS**

---

23. SILENCIO ADMINISTRATIVO

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, la solicitud se entiende **desestimada**. Es un dato especialmente importante para examen:

- **ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA + SILENCIO → DESESTIMACIÓN**

---

24. RESOLUCIÓN

- La resolución debe conceder o denegar el acceso.
- Las resoluciones que denieguen el acceso, concedan acceso parcial o permitan el acceso en una modalidad distinta de la solicitada deben estar motivadas en los términos establecidos por la Ley.
- Cuando se conceda el acceso, este debe hacerse efectivo en los términos establecidos en la resolución.

---

25. CAUSAS DE INADMISIÓN

El artículo 18 establece determinados supuestos de inadmisión. Entre ellos se encuentran las solicitudes:

- referidas a información que esté en curso de elaboración o de publicación general;
- referidas a información de carácter auxiliar o de apoyo;
- dirigidas a un órgano que no sea competente y cuando se desconozca el competente;
- manifiestamente repetitivas;
- de carácter abusivo no justificadas con la finalidad de transparencia de la Ley.

La inadmisión debe estar motivada.

---

26. FORMAS DE ACCESO

El acceso puede realizarse mediante diferentes modalidades:

- consulta de documentos;
- copia;
- medios electrónicos;
- otras formas compatibles con la naturaleza de la información.

Cuando no exista una causa que lo impida, se facilitará el acceso en la forma solicitada.

---

27. GRATUIDAD

- El acceso a la información pública es, con carácter general, gratuito.
- No obstante, pueden establecerse exacciones cuando la expedición de copias o la transformación de la información a formatos diferentes al original tenga un coste, en los términos legalmente previstos.

---

28. RECLAMACIÓN ANTE EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA

Frente a determinadas resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso puede interponerse reclamación ante el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**. La reclamación tiene carácter:

POTESTATIVO

- y es:

PREVIA A LA VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

- El plazo general para interponerla es de **un mes**.

---

29. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

- La Ley 19/2013 creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Su función esencial es promover la transparencia, garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el derecho de acceso y garantizar la observancia de las normas de buen gobierno.
- Actualmente, el Consejo es una **Autoridad Administrativa Independiente de ámbito estatal**, con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Esta configuración se recoge en el Estatuto aprobado por el **Real Decreto 615/2024**.

---

30. FUNCIONES DEL CONSEJO

Entre sus funciones destacan:

- adoptar recomendaciones;
- asesorar en materia de transparencia;
- asesorar sobre acceso a la información;
- informar proyectos normativos estatales relacionados con la Ley;
- evaluar el grado de aplicación de la Ley;
- promover buenas prácticas;
- desarrollar actividades de formación y sensibilización;
- colaborar con órganos equivalentes.

Estas funciones aparecen actualmente recogidas en el Estatuto del Consejo.

---

31. RECLAMACIÓN Y CONSEJO DE TRANSPARENCIA

- Una de las funciones más importantes para el examen es resolver las reclamaciones formuladas frente a resoluciones en materia de acceso a la información pública en el ámbito de sus competencias.
- La resolución de estas reclamaciones pone fin a la vía administrativa.

- Las resoluciones de las reclamaciones del artículo 24 pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

---

32. ESTRUCTURA ACTUAL DEL CONSEJO

El Estatuto de 2024 organiza el Consejo fundamentalmente en torno a:

Presidencia

- Es el órgano de dirección, gestión y representación.

Comisión de Transparencia y Buen Gobierno

- Órgano colegiado con funciones específicas establecidas en el Estatuto.
- Además, dependen de la Presidencia diferentes órganos administrativos, entre ellos:
- Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno;
- Subdirección General de Reclamaciones de ámbito estatal;
- Subdirección General de Reclamaciones de Comunidades Autónomas y Entidades Locales;
- Secretaría General;
- Gabinete de la Presidencia.

La estructura fue modificada en 2026, incorporándose además una **Subdirección General de Transparencia e integridad de las actividades de los Grupos de Interés**.

---

33. PRESIDENCIA DEL CONSEJO

La Presidencia tiene consideración de alto cargo con rango de Subsecretaría. Ejerce funciones de:

- dirección;
- gestión;
- representación;
- impulso de la actividad del Consejo.

Debe actuar con plena independencia y objetividad y no está sometida a mandato imperativo ni recibe instrucciones de ninguna autoridad.

---

34. PORTAL DE TRANSPARENCIA Y CONSEJO

Es importante no confundir ambos instrumentos.

- **Portal de Transparencia**
- Es un **instrumento de información y publicidad** de la AGE.
- **Consejo de Transparencia**
- Es una **Autoridad Administrativa Independiente** que garantiza y promueve la transparencia y resuelve las reclamaciones de acceso dentro de sus competencias.

Por tanto:

- **PORTAL → INFORMA**
- **CONSEJO → GARANTIZA Y CONTROLA**

---

35. UNIDADES DE INFORMACIÓN DE TRANSPARENCIA

Las **Unidades de Información de Transparencia (UIT)** son órganos esenciales para la aplicación de la Ley dentro de la AGE. Entre sus funciones se encuentran:

- recopilar la información que debe publicarse;
- tramitar y gestionar solicitudes de acceso;
- supervisar la correcta tramitación;
- facilitar que la información más demandada esté disponible;
- coordinar la información de transparencia dentro de sus ámbitos.

El propio Portal de Transparencia las define como unidades esenciales para garantizar el cumplimiento de la Ley.

---

36. DIFERENCIA ENTRE PORTAL, UIT Y CONSEJO

Instrumento	**Función principal**
Portal de Transparencia	Publicidad y acceso electrónico a información
UIT	Gestión y coordinación de la transparencia dentro de la AGE
Consejo de Transparencia	Garantía, supervisión y resolución de reclamaciones

- **Regla de memoria**

- **PORTAL → PUBLICA**
- **UIT → GESTIONA**
- **CONSEJO → GARANTIZA**

---

37. BUEN GOBIERNO

El Título II de la Ley 19/2013 establece principios de buen gobierno aplicables a determinados altos cargos y responsables públicos. Se distinguen:

Principios generales

- Relacionados con:
- actuación objetiva;
- transparencia;
- eficacia;
- economía;
- imparcialidad;
- servicio al interés general.

Principios de actuación

- Relacionados con:
- cumplimiento de la legalidad;
- respeto a los derechos fundamentales;
- imparcialidad;
- responsabilidad;
- integridad;
- diligencia;
- utilización adecuada de los recursos públicos.

---

38. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

Los responsables públicos deben actuar de acuerdo con principios como:

- plena dedicación;

- imparcialidad;
- objetividad;
- diligencia;
- transparencia;
- responsabilidad;
- austeridad;
- eficacia;
- eficiencia;
- respeto a la legalidad.

Deben evitar situaciones de conflicto entre sus intereses particulares y el interés público.

---

39. CONFLICTOS DE INTERESES

Los altos cargos deben adoptar medidas para evitar que sus intereses personales puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones. El régimen de conflictos de intereses se complementa con la normativa específica sobre altos cargos. La finalidad es preservar:

- **IMPARCIALIDAD + OBJETIVIDAD + INTEGRIDAD**

---

40. INFRACCIONES EN MATERIA DE BUEN GOBIERNO

La Ley establece un régimen de infracciones y sanciones. Las infracciones pueden clasificarse en:

- infracciones en materia económico-presupuestaria;
- infracciones disciplinarias;
- infracciones relacionadas con conflictos de intereses;

otras infracciones vinculadas al incumplimiento de las obligaciones establecidas.

---

41. INFRACCIONES MUY GRAVES, GRAVES Y LEVES

El régimen sancionador distingue diferentes grados de infracción. La gravedad depende de la naturaleza del incumplimiento y de las circunstancias previstas legalmente. Las consecuencias pueden incluir:

- declaración del incumplimiento;

- destitución;
- no poder ser nombrado para determinados puestos durante un periodo;
- sanciones económicas;
- otras consecuencias previstas legalmente.

---

42. RESPONSABILIDAD ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

La Ley presta especial atención al incumplimiento de las normas sobre:

- elaboración y ejecución presupuestaria;
- estabilidad presupuestaria;
- sostenibilidad financiera;
- gestión de fondos públicos.

La finalidad es garantizar que los recursos públicos se administren conforme a la legalidad y a los principios de responsabilidad y eficiencia.

---

43. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Transparencia y buen gobierno están estrechamente relacionados. La transparencia permite conocer:

QUÉ HACE LA ADMINISTRACIÓN

- El buen gobierno exige determinar:

CÓMO DEBE ACTUAR QUIEN EJERCE RESPONSABILIDADES PÚBLICAS

- El acceso a la información permite controlar la actuación pública y favorece la rendición de cuentas.

---

44. TABLA GENERAL DEL SISTEMA DE TRANSPARENCIA

Elemento	**Función**
Publicidad activa	Publicar información de oficio
Derecho de acceso	Permitir solicitar información pública
Portal	Facilitar información y acceso electrónico

Elemento	Función
UIT	Gestionar y coordinar la transparencia
Consejo	Garantizar transparencia y resolver reclamaciones
Buen gobierno	Establecer principios y responsabilidades de responsables públicos

---

45. TABLA DE PLAZOS IMPORTANTES

Actuación	Plazo
Resolución de solicitud de acceso	1 mes
Ampliación por complejidad/volumen	1 mes adicional
Reclamación ante Consejo	1 mes
Silencio en solicitud de acceso	Desestimatorio

- Estos plazos deben memorizarse especialmente.

---

46. ARTÍCULOS DE LA LEY 19/2013 QUE DEBEN DOMINARSE

Artículo	Materia
1	Objeto
2	Ámbito subjetivo
5	Principios generales de publicidad activa
6	Información institucional, organizativa y de planificación
7	Información de relevancia jurídica
8	Información económica, presupuestaria y estadística
9	Control
10	Portal de Transparencia
11	Principios técnicos
12	Derecho de acceso

Artículo	Materia
13	Información pública
14	Límites
15	Protección de datos personales
16	Acceso parcial
17	Solicitud
18	Inadmisión
19	Tramitación
20	Resolución
21	Unidades de Información
22	Formalización del acceso
23	Recursos
24	Reclamación
25-32	Buen gobierno
33-40	Consejo de Transparencia

---

47. DIFERENCIAS FUNDAMENTALES PARA EL EXAMEN

- **Publicidad activa / derecho de acceso**
- **Publicidad activa → de oficio.**
- **Derecho de acceso → previa solicitud.**
- **Portal / Consejo**
- **Portal → proporciona información.**
- **Consejo → garantiza el derecho y resuelve reclamaciones.**
- **UIT / Consejo**
- **UIT → órgano de gestión y coordinación de la transparencia en la AGE.**
- **Consejo → autoridad independiente de garantía.**

- **Acceso / acceso parcial**
- **Acceso total → toda la información es accesible.**
- **Acceso parcial → se elimina la información protegida y se facilita el resto cuando sea posible.**
- **Inadmisión / denegación**
- **Inadmisión → concurre una causa del artículo 18.**
- **Denegación → existe una solicitud admisible pero concurre un límite u otra causa que impide el acceso.**

---

50. CONCLUSIÓN

La Ley 19/2013 establece un sistema integral basado en tres elementos: transparencia de la actividad pública, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno. La transparencia se articula mediante dos mecanismos principales: la **publicidad activa**, por la que las Administraciones deben publicar determinada información de oficio, y el **derecho de acceso**, que permite a cualquier persona solicitar información pública.

El sistema se completa en la Administración General del Estado mediante el **Portal de Transparencia** y las **Unidades de Información de Transparencia**, mientras que el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** actúa como autoridad independiente de garantía. Su configuración actual como Autoridad Administrativa Independiente se encuentra desarrollada en el Real Decreto 615/2024 y ha sido objeto de modificaciones posteriores, incluida una actualización publicada en septiembre de 2026.

La estructura esencial para memorizar es:

- **PUBLICIDAD ACTIVA → DERECHO DE ACCESO → LÍMITES → PROCEDIMIENTO → RECLAMACIÓN → CONSEJO → PORTAL → UIT → BUEN GOBIERNO**

Y las asociaciones fundamentales:

- **PORTAL → PUBLICA**
- **UIT → GESTIONA**
- **CONSEJO → GARANTIZA**
- **LEY 19/2013 → TRANSPARENCIA + ACCESO + BUEN GOBIERNO**

TEMA 15. AGENDA 2030 Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO: TRANSPARENCIA, COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. INTRODUCCIÓN

La **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** constituye el principal marco internacional de referencia para orientar las políticas públicas hacia un modelo de desarrollo sostenible desde una perspectiva económica, social y ambiental.

Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el **25 de septiembre de 2015**, mediante la Resolución A/RES/70/1, bajo el título *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

La Agenda se articula en torno a **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y **169 metas**, con un horizonte temporal situado en el año 2030.

Su aplicación se basa en una visión integrada del desarrollo sostenible, en la que las dimensiones económica, social y ambiental están interrelacionadas. En el ámbito de las Administraciones Públicas, la Agenda 2030 se relaciona especialmente con cuatro principios esenciales de actuación:

- transparencia;
- colaboración;
- participación;
- rendición de cuentas.

Estos principios permiten orientar la actuación pública hacia una Administración abierta, responsable y sometida al control democrático.

---

2. ANTECEDENTES DE LA AGENDA 2030

La Agenda 2030 debe entenderse dentro de la evolución de las políticas internacionales de desarrollo sostenible. Entre sus principales antecedentes destacan:

2.1. Declaración del Milenio

En el año **2000**, Naciones Unidas aprobó la Declaración del Milenio, que dio lugar a los **8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** para el periodo 2000-2015. Los ODM se centraron especialmente en:

- erradicación de la pobreza;
- educación;
- igualdad de género;
- mortalidad infantil;

- salud materna;
- enfermedades;
- sostenibilidad ambiental;
- cooperación internacional.

2.2. Conferencia Río+20

- En 2012 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible.
- El documento final, *El futuro que queremos*, impulsó el proceso de elaboración de los futuros ODS.

2.3. Agenda 2030

- El proceso culminó el **25 de septiembre de 2015** con la aprobación de la Agenda 2030.
- Los ODS sustituyeron a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ampliaron considerablemente su alcance.

---

3. CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La idea de desarrollo sostenible tiene como referencia fundamental el Informe Brundtland de 1987, que lo definió como el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El desarrollo sostenible integra tres dimensiones:

ECONÓMICA

↓

SOCIAL

↓

AMBIENTAL

Estas dimensiones no deben entenderse de manera aislada. El desarrollo sostenible pretende compatibilizar:

- crecimiento económico;
- bienestar social;
- protección ambiental;
- reducción de desigualdades;

- utilización responsable de los recursos.

---

4. CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA 2030

- La Agenda 2030 presenta varias características fundamentales.

Universalidad

- Los ODS se dirigen a todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo.

Integración

- Los objetivos están interrelacionados.
- Las políticas destinadas a alcanzar un ODS pueden afectar a otros.

Interdependencia

- Los problemas económicos, sociales y ambientales están conectados.

Inclusión

- La Agenda pretende que nadie quede atrás.

Participación

- Su implementación requiere la participación de los diferentes actores sociales.

Responsabilidad compartida

- Los Estados, Administraciones, empresas, organizaciones sociales y ciudadanía tienen diferentes responsabilidades en su aplicación.

---

5. LOS 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 establece **17 ODS**.

ODS 1. Fin de la pobreza

- Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

ODS 2. Hambre cero

- Poner fin al hambre, mejorar la seguridad alimentaria y promover una agricultura sostenible.

ODS 3. Salud y bienestar

- Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas.

ODS 4. Educación de calidad

- Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente.

ODS 5. Igualdad de género

- Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

ODS 6. Agua limpia y saneamiento

- Garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento.

ODS 7. Energía asequible y no contaminante

- Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna.

ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico

- Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente.

ODS 9. Industria, innovación e infraestructura

- Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

ODS 10. Reducción de las desigualdades

- Reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos.

ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles

- Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

ODS 12. Producción y consumo responsables

- Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

ODS 13. Acción por el clima

- Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

ODS 14. Vida submarina

- Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, mares y recursos marinos.

ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres

- Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y combatir la desertificación y la degradación de las tierras.

ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas

- Promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas.

ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos

- Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

---

6. LAS CINCO ESFERAS DE LA AGENDA 2030

Los 17 ODS pueden agruparse conceptualmente en las denominadas **5 P**:

PERSONAS

- ODS 1, 2, 3, 4 y 5.

PLANETA

- ODS 6, 12, 13, 14 y 15.

PROSPERIDAD

- ODS 7, 8, 9, 10 y 11.

PAZ

- ODS 16.

ALIANZAS

- ODS 17.

Esta clasificación facilita la comprensión global de la Agenda.

Regla de memoria

- **PERSONAS – PLANETA – PROSPERIDAD – PAZ – ALIANZAS**

---

7. LAS 169 METAS

Los 17 ODS se desarrollan mediante **169 metas**. Las metas permiten concretar los objetivos generales y facilitan su seguimiento. Por tanto:

- **AGENDA 2030 → 17 ODS → 169 METAS → INDICADORES**

Los indicadores permiten medir los avances realizados.

---

8. PRINCIPIO DE "NO DEJAR A NADIE ATRÁS"

Uno de los principios fundamentales de la Agenda 2030 es el compromiso de **no dejar a nadie atrás**. Este principio exige prestar especial atención a:

- pobreza;
- desigualdad;
- exclusión social;
- discriminación;
- vulnerabilidad;
- acceso desigual a servicios esenciales.

La Agenda no se limita, por tanto, a aumentar los indicadores económicos, sino que incorpora una perspectiva de inclusión social.

---

9. ODS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las Administraciones Públicas desempeñan un papel fundamental en la consecución de los ODS. Sus competencias afectan directamente a ámbitos como:

- educación;
- sanidad;
- vivienda;
- transporte;
- medio ambiente;
- energía;
- empleo;
- protección social;
- igualdad;
- planificación territorial;
- ciudades;
- agua;
- gestión de residuos.

Por ello, la Agenda 2030 debe integrarse en las políticas públicas.

---

10. GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA

- España ha desarrollado una estructura institucional específica para la implementación de la Agenda 2030.
- La coordinación de la Agenda corresponde actualmente a la estructura gubernamental competente en materia de Agenda 2030.
- Entre los instrumentos fundamentales destaca la **Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030**, que constituye el marco de actuación para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS en España.
- La Estrategia fue aprobada en 2021 y establece políticas aceleradoras y prioridades de actuación.

---

11. ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030

La **Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030** constituye la principal hoja de ruta española para alcanzar los ODS. Se estructura alrededor de una serie de retos país. Entre ellos se encuentran:

- acabar con la pobreza y la desigualdad;
- hacer frente a la emergencia climática;
- cerrar la brecha de género;
- revertir la crisis de los servicios públicos;
- poner fin a la precariedad laboral;
- promover un modelo económico sostenible;
- revitalizar el medio rural;
- impulsar ciudades sostenibles;
- garantizar derechos y servicios;
- reforzar la cooperación internacional.

La estrategia permite trasladar los compromisos internacionales de la Agenda 2030 al contexto español.

---

12. IMPLEMENTACIÓN MULTINIVEL

La Agenda 2030 requiere coordinación entre:

NACIONES UNIDAS

↓

ESTADO

↓

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

↓

ENTIDADES LOCALES

↓

SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR PRIVADO

La distribución territorial de competencias en España hace especialmente importante la cooperación entre Administraciones. Los ODS afectan a ámbitos que corresponden a diferentes niveles administrativos.

---

13. LOCALIZACIÓN DE LOS ODS

La denominada **localización de los ODS** consiste en adaptar la Agenda 2030 a las características y competencias de los territorios. Las entidades locales desempeñan un papel particularmente relevante porque muchas políticas relacionadas con los ODS tienen una dimensión territorial directa. Ejemplos:

- movilidad sostenible;
- urbanismo;
- vivienda;
- residuos;
- agua;
- espacios verdes;
- energía;
- servicios sociales.

---

14. INDICADORES Y SEGUIMIENTO

La evaluación de los ODS requiere indicadores que permitan conocer el grado de cumplimiento. En España, el **Instituto Nacional de Estadística (INE)** desempeña un papel fundamental en la elaboración y difusión de indicadores relacionados con los ODS. Los indicadores permiten:

- establecer una situación de partida;
- medir avances;
- detectar desviaciones;
- comparar territorios;
- evaluar políticas públicas.

La medición transforma los objetivos generales en resultados verificables.

---

15. PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO

La actuación administrativa debe orientarse al interés general y al servicio de la ciudadanía. Los principios analizados en este tema son:

- **TRANSPARENCIA**
- **COLABORACIÓN**
- **PARTICIPACIÓN**
- **RENDICIÓN DE CUENTAS**

Estos principios se relacionan con el concepto de **Gobierno Abierto** y con una Administración Pública más accesible, responsable y orientada a resultados.

---

16. TRANSPARENCIA

La transparencia consiste en facilitar a la ciudadanía el conocimiento de la actividad pública. Implica:

- publicar información;
- facilitar el acceso a información pública;
- explicar la actuación administrativa;
- hacer comprensible la información;
- permitir el control ciudadano.

En España, el principal marco normativo estatal es la **Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**.

La transparencia tiene dos grandes vertientes:

Publicidad activa

- La Administración publica información de oficio.

Derecho de acceso

- Las personas solicitan información pública.

---

17. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia constituye una condición necesaria para la rendición de cuentas. No basta con informar de lo que hace una Administración. También debe poder conocerse:

- qué objetivos tenía;
- qué recursos utilizó;
- qué resultados obtuvo;
- qué desviaciones se produjeron;
- qué medidas correctoras se adoptaron.

Por ello:

- **TRANSPARENCIA → INFORMACIÓN**
- **RENDICIÓN DE CUENTAS → INFORMACIÓN + EXPLICACIÓN + RESPONSABILIDAD**

---

18. COLABORACIÓN

La complejidad de las políticas públicas hace necesaria la cooperación entre diferentes actores. La colaboración puede producirse entre:

- Administraciones Públicas;
- organismos públicos;
- Comunidades Autónomas;
- entidades locales;
- Unión Europea;
- organizaciones sociales;
- universidades;

- empresas;
- ciudadanía.

La Agenda 2030 incorpora expresamente esta idea mediante el **ODS 17**, dedicado a las alianzas para alcanzar los objetivos.

---

19. COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

La colaboración interadministrativa permite evitar:

- duplicidades;
- contradicciones;
- fragmentación;
- utilización ineficiente de recursos.

Puede articularse mediante:

- convenios;
- órganos colegiados;
- conferencias sectoriales;
- cooperación técnica;
- intercambio de información;
- actuaciones conjuntas.

La cooperación debe respetar el reparto constitucional de competencias.

---

20. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- La participación permite incorporar a la ciudadanía en los procesos de elaboración y evaluación de las políticas públicas.
- Su fundamento constitucional se encuentra especialmente en el **artículo 23 de la Constitución**, que reconoce el derecho de participación en los asuntos públicos.
- También se relaciona con el artículo 9.2, que obliga a los poderes públicos a facilitar la participación ciudadana.

---

21. FORMAS DE PARTICIPACIÓN

La participación puede desarrollarse mediante:

- información pública;
- consulta pública;
- audiencia;
- participación en órganos colegiados;
- procesos participativos;
- asociaciones;
- plataformas digitales;
- mecanismos de colaboración social.

La participación no sustituye a la responsabilidad de las instituciones, sino que permite incorporar conocimiento y perspectivas sociales a la toma de decisiones.

---

22. PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN NORMATIVA

La legislación administrativa contempla mecanismos de participación en la elaboración de normas. En particular, la **Ley 39/2015** regula la participación mediante:

- consulta pública previa;
- audiencia;
- información pública.

Estos mecanismos permiten conocer las opiniones de ciudadanos y organizaciones potencialmente afectados.

---

23. RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas, o **accountability**, implica que quienes ejercen responsabilidades públicas deben explicar y justificar sus decisiones y responder por sus resultados dentro de los mecanismos de control establecidos. Tiene tres dimensiones:

Información

- Explicar qué se ha hecho.

Justificación

- Explicar por qué se ha hecho.

Responsabilidad

- Asumir las consecuencias derivadas de la actuación.

---

24. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas puede realizarse mediante:

- control parlamentario;
- control financiero;
- Tribunal de Cuentas;
- jurisdicción contencioso-administrativa;
- transparencia;
- evaluación de políticas públicas;
- auditorías;
- controles internos;
- participación ciudadana;
- publicación de resultados.

No existe, por tanto, un único mecanismo de rendición de cuentas.

---

25. GOBIERNO ABIERTO

Los cuatro principios del tema están estrechamente relacionados con el concepto de **Gobierno Abierto**. Puede sintetizarse como:

- **TRANSPARENCIA**
- **PARTICIPACIÓN**
- **COLABORACIÓN**
- **RENDICIÓN DE CUENTAS**
- ↓
- **GOBIERNO ABIERTO**

El Gobierno Abierto busca una Administración más accesible, participativa, colaborativa y responsable.

---

26. RELACIÓN ENTRE LOS CUATRO PRINCIPIOS

Los principios no funcionan de manera independiente. La relación puede representarse así:

TRANSPARENCIA

- permite conocer la actuación pública.

↓

PARTICIPACIÓN

- permite aportar opiniones y conocimiento.

↓

COLABORACIÓN

- permite actuar conjuntamente.

↓

RENDICIÓN DE CUENTAS

- permite evaluar y exigir responsabilidad.

↓

MEJORA DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA

---

27. SERVICIO PÚBLICO Y ORIENTACIÓN AL CIUDADANO

La Administración Pública no constituye un fin en sí misma. Su actuación debe orientarse a satisfacer las necesidades colectivas y garantizar el interés general. Esto implica:

- accesibilidad;
- calidad;
- eficacia;
- eficiencia;
- igualdad;
- continuidad;
- imparcialidad;
- responsabilidad.

La ciudadanía debe situarse en el centro de la actuación administrativa.

---

28. EFICACIA Y EFICIENCIA

Aunque no son los cuatro principios específicos señalados en el epígrafe, son esenciales para comprender el servicio público.

Eficacia

- Capacidad para alcanzar los objetivos previstos.

Eficiencia

- Capacidad para alcanzar los objetivos utilizando adecuadamente los recursos disponibles.

Por tanto:

- **EFICACIA → CONSEGUIR EL OBJETIVO**
- **EFICIENCIA → CONSEGUIRLO UTILIZANDO ADECUADAMENTE LOS RECURSOS**

---

29. CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La orientación hacia la ciudadanía requiere evaluar la calidad de los servicios. Entre los instrumentos pueden encontrarse:

- cartas de servicios;
- sistemas de evaluación;
- indicadores;
- encuestas de satisfacción;
- sistemas de quejas y sugerencias;
- transparencia;
- evaluación de políticas públicas.

La calidad debe analizar tanto los medios empleados como los resultados obtenidos.

---

30. TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS

La transparencia no implica que toda información pública deba divulgarse sin límites. Debe compatibilizarse con otros derechos, especialmente:

- protección de datos personales;
- intimidad;
- seguridad;
- propiedad intelectual;
- otros límites legalmente establecidos.

La Administración debe buscar un equilibrio entre:

- **MÁXIMA TRANSPARENCIA**

y

- **PROTECCIÓN DE DERECHOS**

---

31. PARTICIPACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Las tecnologías digitales han ampliado las posibilidades de participación. Pueden facilitar:

- consultas públicas;
- acceso a información;
- datos abiertos;
- participación electrónica;
- comunicación con las Administraciones;
- seguimiento de políticas públicas.

La digitalización puede contribuir a una Administración más accesible, aunque debe evitarse la exclusión de personas con dificultades de acceso o competencias digitales.

---

32. DATOS ABIERTOS

Los datos abiertos u **open data** constituyen un instrumento de transparencia y colaboración. Consisten en facilitar datos públicos en formatos que permitan su reutilización, respetando los límites legales. Sus posibles beneficios incluyen:

- innovación;
- investigación;
- creación de servicios;
- control ciudadano;

- reutilización de información;
- mejora de la toma de decisiones.

---

33. AGENDA 2030 Y TRANSPARENCIA

La transparencia es esencial para evaluar el cumplimiento de los ODS. Los ciudadanos deben poder conocer:

- objetivos;
- indicadores;
- recursos;
- actuaciones;
- resultados.

Sin información verificable resulta difícil evaluar el grado de cumplimiento de la Agenda 2030.

---

34. AGENDA 2030 Y PARTICIPACIÓN

La consecución de los ODS requiere la participación de diferentes actores. Entre ellos:

- Administraciones;
- empresas;
- universidades;
- organizaciones sociales;
- sindicatos;
- ciudadanía.

Esta participación es especialmente importante porque los ODS afectan a prácticamente todos los ámbitos de la sociedad.

---

35. AGENDA 2030 Y COLABORACIÓN

El **ODS 17** establece expresamente la importancia de las alianzas. Su finalidad es fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. La cooperación internacional incluye aspectos como:

- financiación;

- tecnología;
- comercio;
- creación de capacidades;
- datos;
- seguimiento.

---

36. AGENDA 2030 Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La Agenda 2030 incorpora mecanismos de seguimiento y evaluación. Los Estados deben proporcionar información sobre los avances alcanzados. En España, el seguimiento mediante indicadores permite comprobar la evolución de los ODS. La rendición de cuentas permite pasar de:

- **COMPROMISOS**

a

- **RESULTADOS MEDIBLES**

---

37. TABLA DE LOS 17 ODS

ODS	Denominación
1	Fin de la pobreza
2	Hambre cero
3	Salud y bienestar
4	Educación de calidad
5	Igualdad de género
6	Agua limpia y saneamiento
7	Energía asequible y no contaminante
8	Trabajo decente y crecimiento económico
9	Industria, innovación e infraestructura
10	Reducción de las desigualdades

ODS	Denominación
11	Ciudades y comunidades sostenibles
12	Producción y consumo responsables
13	Acción por el clima
14	Vida submarina
15	Vida de ecosistemas terrestres
16	Paz, justicia e instituciones sólidas
17	Alianzas para lograr los objetivos

---

38. TABLA DE LOS PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO

Principio	**Pregunta fundamental**
Transparencia	¿Qué hace la Administración?
Participación	¿Cómo puede intervenir la ciudadanía?
Colaboración	¿Con quién se desarrolla la actuación?
Rendición de cuentas	¿Qué resultados se han obtenido y quién responde?

---

39. DIFERENCIAS IMPORTANTES

- **Transparencia vs. participación**
- **Transparencia → recibir/conocer información.**
- **Participación → intervenir en los asuntos públicos.**
- **Participación vs. colaboración**
- **Participación → ciudadanía y actores sociales intervienen.**
- **Colaboración → diferentes actores cooperan para alcanzar objetivos.**
- **Transparencia vs. rendición de cuentas**
- **Transparencia → información disponible.**
- **Rendición de cuentas → explicación y responsabilidad sobre la actuación.**

---

40. RELACIÓN CON OTROS TEMAS DE LA PARTE COMÚN

Este tema está directamente conectado con otros contenidos del programa.

- **Tema 3**

  Principios de actuación de las Administraciones Públicas.

- **Tema 5**

  Procedimiento administrativo y participación.

- **Tema 6**

  Contratación pública y transparencia.

- **Tema 11**

  Presupuestos y control de recursos.

- **Tema 12**

  Prevención y seguridad.

- **Tema 13**

  Políticas sociales e igualdad.

- **Tema 14**

  Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Por ello, el Tema 15 puede utilizarse como tema transversal para integrar buena parte de la parte común.

---

41. ESQUEMA GENERAL DE MEMORIZACIÓN

AGENDA 2030

↓

17 ODS

↓

169 METAS

↓

INDICADORES

↓

SEGUIMIENTO

↓

EVALUACIÓN

↓

RENDICIÓN DE CUENTAS

Y transversalmente:

TRANSPARENCIA

PARTICIPACIÓ

COLABORACIÓN

↓

GOBIERNO ABIERTO

---

42. REGLA DE MEMORIA DE LOS ODS

Una forma práctica de memorizar los 17 ODS es dividirlos en bloques:

PERSONAS

- **1-5**. Pobreza – Hambre – Salud – Educación – Igualdad

PLANETA

- **6, 12-15**. Agua – Producción/consumo – Clima – Océanos – Ecosistemas

PROSPERIDAD

- **7-11**. Energía – Trabajo – Industria – Desigualdad – Ciudades

PAZ

- **16**. Instituciones, justicia y paz

ALIANZAS

- **17**. Cooperación.

---

43. FÓRMULA FINAL DE EXAMEN

La Agenda 2030 puede resumirse mediante la siguiente secuencia:

- **2015 → ONU → 2030 → 17 ODS → 169 METAS → DESARROLLO SOSTENIBLE**

Y los principios del servicio público:

- **TRANSPARENCIA → PARTICIPACIÓN → COLABORACIÓN → RENDICIÓN DE CUENTAS**

---

44. CONCLUSIÓN

La Agenda 2030 constituye un marco universal para orientar las políticas públicas hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. Sus **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas** integran las dimensiones económica, social y ambiental y requieren la actuación coordinada de las Administraciones Públicas y de los restantes actores sociales.

En España, la implementación de la Agenda 2030 se articula mediante instrumentos como la **Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030**, junto con mecanismos de seguimiento basados en indicadores.

La consecución de los ODS exige además una Administración Pública abierta y responsable. La **transparencia** permite conocer la actuación pública; la **participación** incorpora a la ciudadanía; la **colaboración** facilita la actuación conjunta; y la **rendición de cuentas** permite evaluar los resultados y exigir responsabilidades.

La idea central que debe quedar fijada es:

NO HAY DESARROLLO SOSTENIBLE SIN GOBERNANZA, Y NO HAY BUENA GOBERNANZA SIN TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN, COLABORACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Por tanto, la estructura básica para memorizar el tema es:

- **AGENDA 2030 → 17 ODS → 169 METAS → INDICADORES → EVALUACIÓN**

y

- **TRANSPARENCIA → PARTICIPACIÓN → COLABORACIÓN → RENDICIÓN DE CUENTAS → GOBIERNO ABIERTO.**