



DERECHO
VIRTUAL

Derecho Administrativo I

Última actualización:

10/09/2025

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO I

Última actualización 10/09/2025



**DERECHO
VIRTUAL**

AVISO LEGAL

Este libro es propiedad exclusiva de **Derecho Virtual** y ha sido elaborado únicamente para el uso de los alumnos inscritos en la academia. Su contenido está protegido por las leyes de propiedad intelectual y derechos de autor.

Queda estrictamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comercialización, comunicación pública, transformación o cualquier otro uso no autorizado total o parcial del contenido de esta obra, en cualquier formato o por cualquier medio, sin el consentimiento previo y por escrito de Derecho Virtual.

El incumplimiento de esta prohibición podrá dar lugar a las responsabilidades legales correspondientes.

Todos los derechos reservados.

ÍNDICE

Pág.

Bloque 1: INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO	8
Tema 1: El derecho administrativo: concepto, función y perspectiva histórica	9
Tema 2: La administración pública	19
Tema 3: Características fundamentales del derecho administrativo	25
Tema 4: El estado social de derecho	32
Tema 5: El gobierno como máximo dirigente de la administración pública	39
Tema 6: Tipos de administraciones públicas	46
Bloque 2: EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO: la base del Derecho Administrativo	53
Tema 1: El ordenamiento administrativo	54
Tema 2: La constitución: la norma fundamental del derecho administrativo	61
Tema 3: La ley en el derecho administrativo	68
Tema 4: Reserva de ley	76
Tema 5: Tipos de leyes I: Leyes orgánicas y ordinarias	84
Tema 6: Tipos de leyes estatales II: leyes marco y de transferencia	94
Tema 7: Tipos de leyes estatales III: leyes de base, básicas y de armonización	103
Tema 8: Leyes autonómicas: el ordenamiento de las comunidades autónomas	113
Tema 9: Normas del poder ejecutivo con valor de ley: decretos-leyes y decretos-legislativos	119
Tema 10: Control de los decretos legislativos y las leyes	130
Tema 11: La potestad reglamentaria	137
Tema 12: Reglamentos administrativos	144
Tema 13: Tipos de reglamentos parte I: diferencias	149
Tema 14: Tipos de reglamentos parte II: diferenciar entre estos es clave	158
Tema 15: Elaboración de los reglamentos	166
Tema 16: Límites de la potestad reglamentaria	177
Tema 17: Control de la potestad reglamentaria	184
Bloque 3: LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: así se organizan los gobiernos	192
Tema 1: Introducción a los agentes de la administración: principios constitucionales a los que están sujetos	193
Tema 2: Regulación de la ordenación de la Administración: la potestad organizatoria	199
Tema 3: Las unidades organizativas: el órgano administrativo	210
Tema 4: Competencias de los órganos administrativos	218
Tema 5: Clasificación de los órganos administrativos	226
Tema 6: La alteración de competencias. Parte I: La delegación como instrumento más básico	233
Tema 7: La alteración de competencias parte II: el resto de transferencias de competencias	240
Tema 8: Principios de la organización administrativa parte I	247
Tema 9: Principios de la organización administrativa parte II	255
Tema 10: La discrecionalidad administrativa: la capacidad de decisión de la administración	265

ÍNDICE

Pág.

Bloque 4: LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: estudiando en Profundidad a los funcionarios	271
Tema 1: Introducción a los agentes de la administración	272
Tema 2: Derecho a ejercer la función pública	280
Tema 3: Los trabajadores de la administración pública	287
Tema 4: Derechos y deberes de los funcionarios	294
Tema 5: Régimen disciplinario	303
Tema 6: Situaciones en las que se pueden encontrar los funcionarios	308
Bloque 5: LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES Y LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES	317
Tema 1: La administración estatal en el territorio nacional	318
Tema 2: El gobierno parte I: la figura del presidente	324
Tema 3: El gobierno parte II	332
Tema 4: El presidente del gobierno	341
Tema 5: Los organismos superiores: ministros y secretarios de estado	349/356
Tema 6: Las CCAA como administración territorial	363
Tema 7: La organización de las comunidades autónomas y su financiación	369
Tema 8: Competencias de las comunidades autónomas	376
Tema 9: Conflicto entre atribuciones	386
Tema 10: El ente local más básico: la administración local	390
Tema 11: Entes locales	396
Bloque 6: EL ACTO ADMINISTRATIVO: la actuación más importante de la administración	401
Tema 1: Actos administrativos	408
Tema 2: Elementos del acto administrativo	410
Tema 3: Tipos de actos administrativos	415
Tema 4: La notificación de los actos administrativos	418
Tema 5: Actos administrativos nulos y anulables	421
Tema 6: Ejecución forzosa actos administrativos	425
Tema 7: El silencio administrativo	430

ÍNDICE

Pág.

Bloque 7: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS RECURSOS 435	
Tema 1: Introducción al procedimiento administrativo	436
Tema 2: Principios del procedimiento administrativo	441
Tema 3: Procedimiento administrativo en la práctica (Parte 1)	446
Tema 4: Procedimiento administrativo en la práctica (Parte 2)	451
Tema 5: Finalización del procedimiento administrativo	458
Tema 6: Recursos administrativos parte I	461
Tema 7: Recursos administrativos. Parte 2	465
Tema 8: Recurso de alzada	468
Tema 9: El recurso de reposición	471
Tema 10: Recursos especiales	473
Tema 11: El recurso extraordinario de revisión	475
Tema 12: El recurso extraordinario de revisión	479
Tema 13: La revisión de oficio	482

Bloque 1

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO

Tema 1: El derecho administrativo: concepto, función y perspectiva histórica

El estudio del Derecho Administrativo exige, con carácter previo, una aproximación a su concepto, función y razón de ser como disciplina fundamental en el Grado en Derecho.

1. Noción preliminar y función del derecho administrativo

Toda sociedad se articula en torno a una serie de **necesidades colectivas** cuya satisfacción resulta indispensable para la convivencia ordenada. Entre ellas, destacan las más elementales, como la supervivencia, que se conecta directamente con la protección de la salud y el acceso a la alimentación; y las de protección, vinculadas a la seguridad y al disfrute de una vivienda.

La cuestión nuclear que se plantea es **cómo la comunidad satisface dichas necesidades**. Noción preliminar y función del derecho administrativo

2. Las tres potestades esenciales del poder público

Resulta evidente que los individuos, por sí mismos, carecen de la capacidad para atender la mayoría de estas exigencias. Por este motivo, la sociedad recurre a la creación de determinados organismos a los que confiere poder para ejecutar **tres funciones esenciales**:

Potestad legislativa

Dictar normas que regulen la convivencia social

Potestad jurisdiccional

Resolver los conflictos que surjan entre ciudadanos

Potestad ejecutiva

Tomar decisiones para la gestión de los asuntos públicos

Un ejemplo paradigmático de esta última se manifestó durante la reciente crisis sanitaria provocada por la COVID, en la que los poderes públicos dictaron diversos reales decretos que imponían un **confinamiento obligatorio a la ciudadanía**. Dicha medida constituye una decisión ejecutiva orientada a garantizar el interés público de la salud.

- En esencia, la sociedad cede a estas personas y organismos el ejercicio de las facultades ejecutivas.

Ahora bien, esta delegación de poder no garantiza per se la satisfacción plena de las necesidades sociales. En la praxis, se corre el riesgo de que las decisiones adoptadas por dichos organismos sean **aleatorias o no respondan a criterios racionales**. Un claro exponente de esta tensión se observa en lo referente al derecho a la vivienda. Pese a su reconocimiento como principio rector en el art. 47 de la Constitución Española (CE), su efectividad no es universal, si bien es cierto que el Estado articula ayudas para facilitar el acceso a una vivienda digna a la mayor parte de la ciudadanía.

3. El fundamento del derecho administrativo



Es precisamente en este contexto de riesgo donde el **Derecho Administrativo encuentra su fundamento y su función primordial**: ofrecer una respuesta jurídica a la posibilidad de una actuación deficiente o arbitraria del poder ejecutivo.

Su misión, por tanto, es procurar que las necesidades colectivas sean satisfechas de manera plena y en condiciones de equidad.



4. Perspectiva histórica: del ubi societas, ibi ius al nacimiento de la disciplina

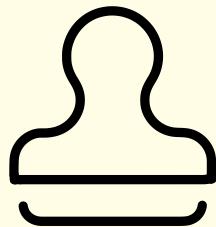
La existencia del Derecho Administrativo no es un fenómeno reciente. Conforme al clásico proverbio latino **ubi societas, ibi ius** (donde hay sociedad, hay derecho), esta rama jurídica ha existido, de una u otra forma, desde que las comunidades humanas se organizaron.

Ya en los grandes imperios de la Antigüedad existían normas que regulaban las relaciones entre los **tres elementos vertebradores** de toda organización política: el poder, los bienes y los ciudadanos.



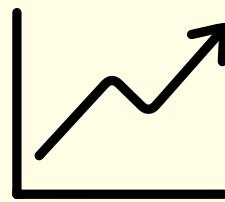
Principio de legalidad

Sujección de la actuación administrativa a la ley



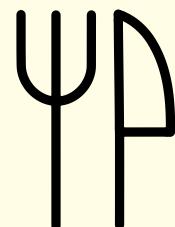
Ejecutividad del acto administrativo

Capacidad de hacer cumplir las decisiones administrativas



Potestad organizadora

Facultad de estructurar la administración pública



Función pública

Sistema de empleo al servicio del interés general

A mayor abundamiento, en la Antigua Roma se empleaban multitud de técnicas que hoy consideramos puramente administrativas, tales como la vía de apremio, e incluso figuras sancionadoras como las multas o privativas como la expropiación.

5. Los antecedentes en España: siglos XVI y la época de los reyes católicos

Trasladando el análisis al contexto español, en el **siglo XVI** ya existían municipios dotados de privilegios y con capacidad de autogobierno, siendo estas entidades un sinónimo funcional de lo que hoy conocemos como Administraciones Públicas.



Esta tradición de órganos con funciones de gestión se consolidó con el tiempo. Ejemplo de ello son los **órganos ejecutivos de la época de los Reyes Católicos**, cuyas misiones eran fundamentalmente dos:

- Recaudar tributos
- Asegurar el cumplimiento de las leyes

- ❑ Nótese que estas funciones guardan un claro paralelismo con las que desempeñan las administraciones contemporáneas; si bien los mecanismos se han modernizado —el tributo ha evolucionado hacia el concepto de impuesto y su recaudación se centraliza en organismos como la Agencia Tributaria—, la esencia de la función permanece inalterada.

6. El nacimiento del derecho administrativo moderno: la revolución francesa de 1789

Con todo, aunque estas características y órganos son propios de la función administrativa, la doctrina mayoritaria sitúa el **nacimiento del Derecho Administrativo como disciplina autónoma** en un momento histórico posterior.

Siguiendo la influyente tesis del profesor García de Enterría, puede afirmarse que el Derecho Administrativo, tal y como se concibe en la actualidad, nació a raíz de la **Revolución Francesa de 1789**.

Hasta dicho momento, en Francia el monarca ostentaba un **poder absoluto**, sin sujeción a control ni límite alguno. Conviene precisar que en España no se replicó una situación de tal índole, pues la cultura política y social ha mostrado históricamente una aversión al abuso de poder y al exceso de autoridad.

"Del rey abajo, ninguno"

Refrán popular que refleja la limitación tradicional del poder en España

"Nadie es más que nadie"

Expresión que manifiesta la concepción social igualitaria

Esta tendencia a racionalizar el ejercicio del poder público no es exclusiva de nuestra cultura; es una constante en la historia que las sociedades **rechacen la tiranía** y que, ante situaciones de poder absoluto, surjan rebeliones.

7. Los objetivos de los movimientos revolucionarios y el control del poder

Tales movimientos revolucionarios persiguen un **doble objetivo**: por un lado, alcanzar un nuevo orden social y, por otro, instaurar una mejor administración.

La consecución de estas metas no se logra únicamente con la rebelión, sino que requiere una estructura, una base ideológica y un marco normativo. Es aquí donde el **Derecho Administrativo emerge para resolver una problemática clave**: controlar el comportamiento de las autoridades y de los funcionarios públicos.

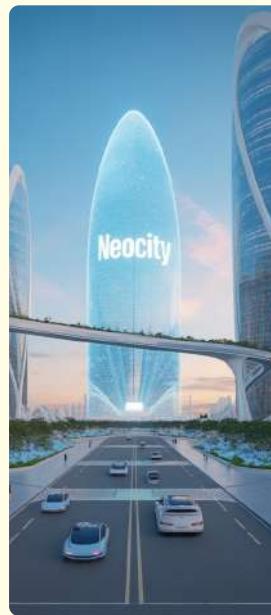
Este control se ejerce fundamentalmente a través de normas, con el fin de lograr una **administración equitativa** que genere seguridad y tranquilidad en la ciudadanía.



- ⚠️** De este modo, se contrarrestan los riesgos de arbitrariedad. Por ejemplo, si una norma impone el uso obligatorio de mascarilla y un agente de la autoridad sanciona a un ciudadano por incumplirla pero dispensa un trato de favor a otra persona de notoria relevancia pública que incurre en la misma infracción, se produce una situación inequitativa. El Derecho Administrativo tiene por objeto evitar precisamente estas aplicaciones selectivas de la norma.



8. El crecimiento paralelo de la administración pública y el derecho administrativo



Por otro lado, es menester señalar que la **Administración Pública y el Derecho Administrativo crecen de forma paralela**. A medida que aumenta la población de un territorio, la Administración asume un mayor número de tareas, lo que a su vez exige un mayor cuerpo de normas ordenadoras para corregir posibles abusos y defectos.

En consecuencia, puede afirmarse que **una sociedad no puede progresar sin la presencia del Derecho Administrativo**.

Está probado que la **incertidumbre sobre cómo se comportará el poder desincentiva el esfuerzo de los ciudadanos**, penalizando el crecimiento social y económico.

9. Definición canónica del derecho administrativo

✖ **CLAVE PARA EL EXAMEN:** Una definición canónica, de especial relevancia para el examen



Definición del derecho administrativo

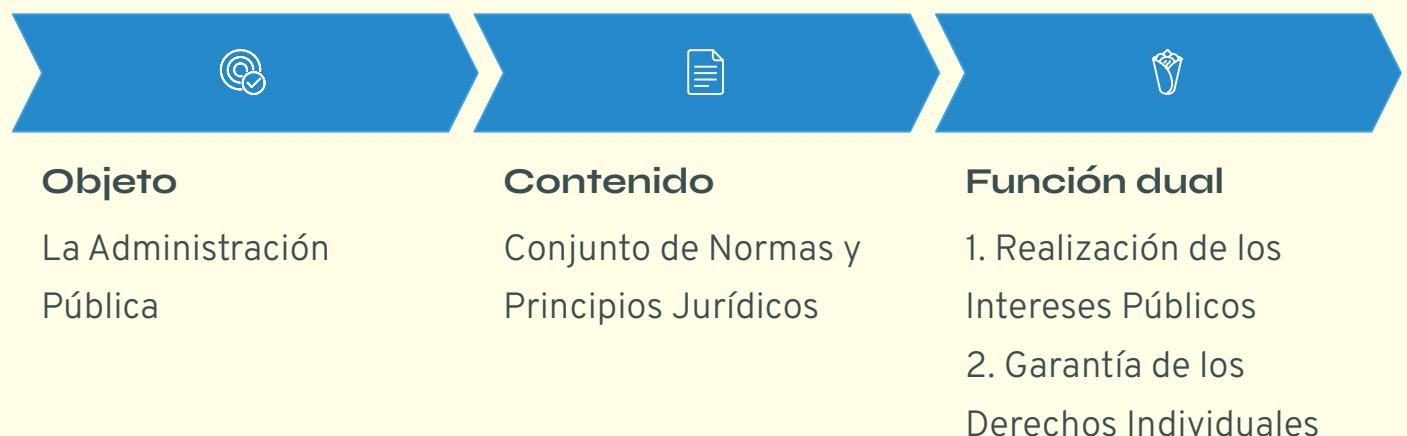
El conjunto de **normas y principios** que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, y que, por otra parte, tienden a la **realización de los intereses públicos** garantizando, simultáneamente, el **respeto a los derechos individuales**.

El concepto de "**realización de los intereses públicos**" será objeto de análisis detallado en el próximo tema.

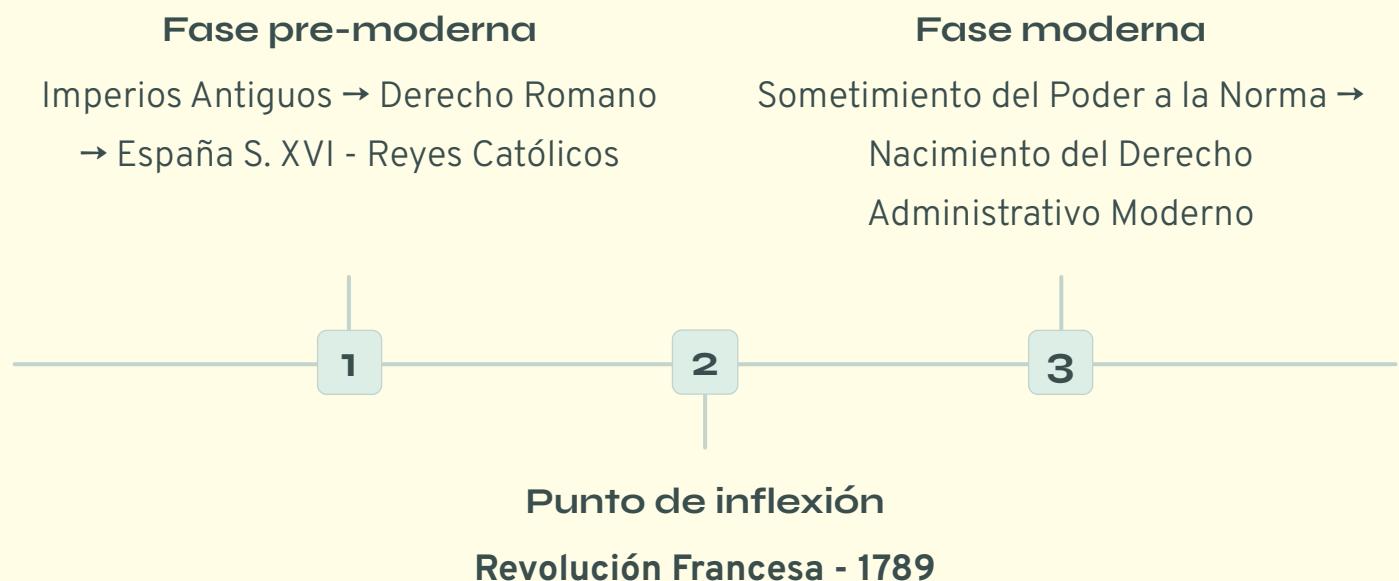


10. Esquemas de síntesis: estructura y evolución histórica

10.1 Estructura y elementos del derecho administrativo



10.2 Evolución histórica de la función administrativa



Tema 2: La administración pública

1. La pluralidad de administraciones públicas

Un análisis riguroso del Derecho Administrativo exige superar la concepción monolítica de la Administración Pública como una estructura estatal única. Para alcanzar una comprensión precisa de su naturaleza, es menester entender que el concepto de **«Administración Pública»** engloba, en realidad, una **pluralidad de personas jurídicas diferenciadas**.

A efectos didácticos, puede recurrirse a una analogía con una gran corporación multinacional, como Inditex. Dicha entidad, aun siendo una única persona jurídica en su matriz, no opera desde un único centro de organización para gestionar su actividad a nivel mundial, sino que se articula a través de **múltiples centros repartidos territorialmente**.

De forma similar, la **Administración del Estado**, cuya sede central podría equipararse a la de la corporación, coexiste con otras Administraciones Públicas, como las **Administraciones Autonómicas y las Locales**, que ejercen sus competencias en sus respectivos ámbitos.

Configuración del sistema administrativo español

Administración General del Estado

Competencia en todo el territorio nacional

Administraciones Autonómicas

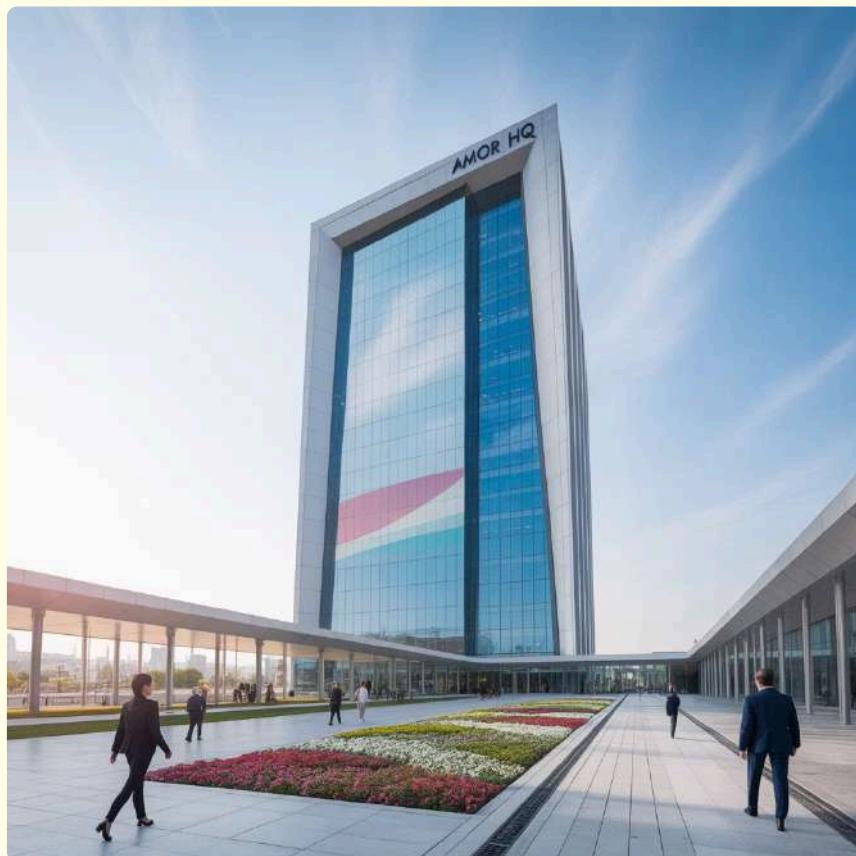
Competencias en sus respectivos territorios

Administración Local

Municipios y provincias con personalidad propia

En definitiva, el **ordenamiento jurídico español** no configura una, sino **varias Administraciones Públicas**, cada una con su propia personalidad jurídica. Las principales son la **Administración General del Estado**, con competencia en todo el territorio nacional, las **Administraciones de las Comunidades Autónomas** y las **Entidades que integran la Administración Local**.

La clasificación detallada de estas será objeto de estudio en el próximo tema.



Fundamento y reconocimiento normativo de la personalidad jurídica

1 ¿Por qué personalidad jurídica?

La razón principal radica en la necesidad de someter sus actuaciones al control jurisdiccional.

2 Capacidad procesal

Ante los tribunales, únicamente pueden comparecer las **personas físicas o jurídicas.**

3 Consecuencias jurídicas

Al ser configurada como persona jurídica, la Administración Pública **puede ser demandada, está habilitada para comparecer en juicio y puede ser condenada.**

La cuestión fundamental que se plantea es **por qué se atribuye a la Administración Pública la condición de persona jurídica.** Nótese que esta configuración permite el efectivo control judicial de la actividad administrativa, garantizando así el Estado de Derecho.



Clave para el examen

IMPORTANTE: El reconocimiento de la personalidad jurídica de las distintas Administraciones Públicas se encuentra disperso en el ordenamiento jurídico y constituye un aspecto fundamental.

Fundamento normativo

1	2	3
<p>Administración General del Estado Resulta de especial interés que la Constitución Española no le atribuye de forma expresa personalidad jurídica. Dicho reconocimiento se encuentra en la legislación ordinaria, concretamente en el art. 3.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.</p>	<p>Administraciones de las Comunidades Autónomas Su personalidad jurídica emana directamente de la Constitución, en su art. 153, precepto que somete su actividad al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este reconocimiento es, además, reafirmado en sus respectivas leyes autonómicas.</p>	<p>Administraciones Locales La Constitución también reconoce la personalidad jurídica de las entidades que componen la Administración Local:</p> <ul style="list-style-type: none">• A los Municipios, en el art. 140• A las Provincias, en el art. 141

Esquema 1: Estructura plural de la administración pública



Administraciones Locales

Municipios

Entidades básicas de la organización territorial

Provincias

Agrupación de municipios



Esta estructura refleja la **descentralización administrativa** característica del Estado español, donde cada nivel tiene sus propias competencias y personalidad jurídica diferenciada.

Esquema 2: Fundamento normativo de la personalidad jurídica

Tipo de Administración	Fundamento Normativo Principal
Administración General del Estado	Art. 3.4 Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
Administraciones Autonómicas	Art. 153 de la Constitución Española
Administraciones Locales (Municipios)	Art. 140 de la Constitución Española
Administraciones Locales (Provincias)	Art. 141 de la Constitución Española



Reconocimiento constitucional

La mayoría de las administraciones tienen **reconocimiento directo en la Constitución**, garantizando su estatus jurídico.



Control jurisdiccional

La personalidad jurídica permite el **sometimiento efectivo al control de los tribunales**.



Pluralidad administrativa

El sistema español se caracteriza por la **coexistencia de múltiples administraciones** con personalidad propia.

En conclusión, la **personalidad jurídica de las Administraciones Pùblicas** constituye un elemento esencial del sistema administrativo español, permitiendo su control jurisdiccional y garantizando el principio de legalidad en la actuación pública.

Tema 3: Características fundamentales del derecho administrativo

El análisis de la naturaleza del **Derecho Administrativo** exige el estudio de sus notas definitorias, cuyo conocimiento resulta de especial relevancia, toda vez que su exposición constituye una cuestión recurrente en el ámbito académico y de examen. Dichos caracteres permiten comprender la **singularidad de esta rama del ordenamiento jurídico**.



1. Un derecho de prerrogativas y privilegios

En primer lugar, el **Derecho Administrativo se configura como un derecho estatutario de la Administración Pública**, dotado de prerrogativas y privilegios. A diferencia de ramas como el Derecho Civil, que regulan relaciones entre iguales, el Derecho Administrativo es un ámbito específico que posiciona a la Administración en un **plano de superioridad jurídica** respecto del ciudadano.

Esta posición se materializa en una serie de **potestades exorbitantes** que no se reconocen a los sujetos privados.



Presunción de legitimidad

Las decisiones de la Administración se **presumen válidas y conformes a Derecho** desde el momento en que se dictan. La consecuencia procesal invierte la carga de la prueba: recae sobre el ciudadano la obligación de demostrar la invalidez del acto.

Potestad de ejecución forzosa

La Administración puede **ejecutar por sí misma sus propios actos** sin necesidad de solicitar previamente el auxilio de los tribunales. Un ejemplo paradigmático es la ejecución de una multa de tráfico.

2. Un derecho tutor de los intereses públicos

El segundo carácter esencial es que el **Derecho Administrativo es un derecho finalista**, orientado a la tutela de los intereses públicos. La justificación de las prerrogativas y privilegios mencionados reside, precisamente, en que la Administración **no actúa en beneficio propio, sino para satisfacer los intereses generales** que le vienen encomendados por la Constitución Española y el resto del ordenamiento jurídico.

- ⓘ Nótese, sin embargo, que el concepto de **«interés público» es un concepto jurídico indeterminado**. No se trata de una fórmula cerrada que convierta a la Administración en un ejecutor automático de mandatos tasados.

Por ello, dentro de la tutela de los intereses públicos, la Administración debe **ponderar y descomponer otros intereses**, tanto generales como privados, potenciando los derechos de los ciudadanos. Una manifestación de ello es el **fomento de la participación de los administrados** en la actividad administrativa.



3. Un derecho de garantías

Como **contrapeso necesario a las prerrogativas de la Administración**, el Derecho Administrativo es, de manera fundamental, un **derecho garantizador**. Esta es una de sus características más importantes y un pilar del Estado de Derecho, cuyo fin es **limitar el poder sometiéndolo a la legalidad** y, de este modo, garantizar los derechos subjetivos de los ciudadanos.

El Derecho Administrativo cumple este postulado de forma rigurosa. La manifestación más evidente de este carácter garantizador es la **posibilidad de que los ciudadanos recurran las decisiones** de las Administraciones Públicas ante los tribunales, quienes pueden anular dichos actos. Se materializa así el **control efectivo del poder**.

4. Manifestaciones de las garantías

A mayor abundamiento, existen otras muchas manifestaciones de estas **garantías fundamentales**, entre las que destacan:

- **Sometimiento a procedimiento**

El sometimiento de toda actuación administrativa a un procedimiento riguroso y legalmente establecido.

- **Trámite de audiencia**

El trámite de audiencia del interesado en las decisiones que le afecten, garantizando su derecho a la defensa.

- **Principio de igualdad**

El principio de igualdad en la selección de contratistas públicos.

- **Mérito y capacidad**

Los principios de mérito y capacidad en la selección de funcionarios.

- **Control del gasto**

El control del gasto público.

5. Un derecho en permanente adaptación

Por último, el **Derecho Administrativo** se caracteriza por estar en permanente **adaptación** a la realidad social que ordena. Dado que la Administración Pública actúa siguiendo la línea política marcada por el Gobierno de cada momento, su derecho se encuentra en **constante evolución** para responder a nuevas necesidades y orientaciones.

⚠ Este dinamismo se manifiesta en el llamado **fenómeno de motorización legislativa**: una producción normativa continua y abundante.

La causa última de esta constante adaptación es el **alto grado de intervencionismo público** que caracteriza a los Estados contemporáneos, que obliga a regular sectores de la vida social y económica en permanente cambio. Estas serían, en síntesis, las **notas fundamentales que definen la disciplina**.

6. Caracteres esenciales del derecho administrativo



7. La dualidad prerrogativas vs. garantías

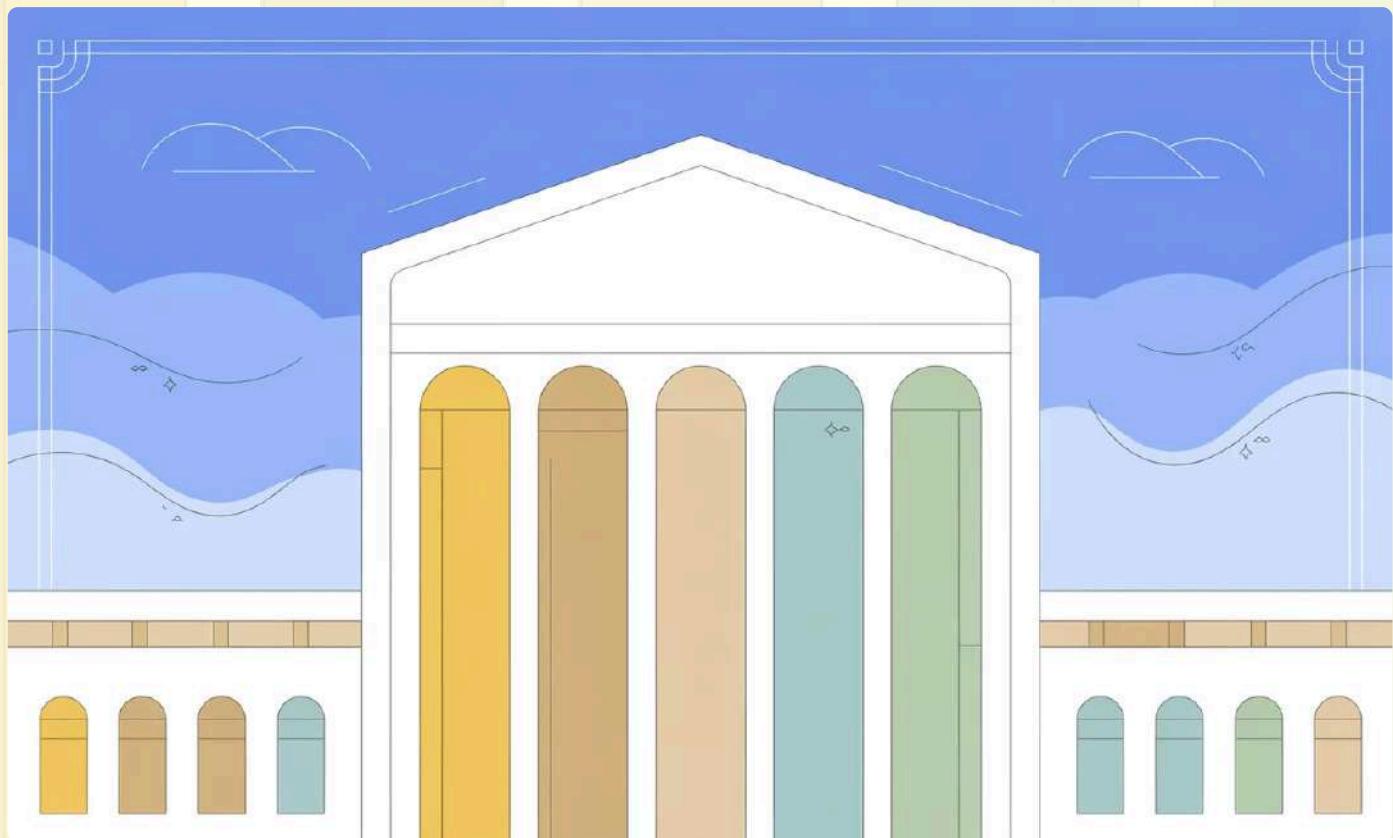
El equilibrio fundamental del Derecho Administrativo se manifiesta en la **dualidad entre prerrogativas y garantías**:

Prerrogativas de la Administración	Garantías para el Ciudadano
Presunción de Legitimidad de los Actos	Control Judicial de los Actos (Recurso)
Potestad de Ejecución Forzosa	Sometimiento a un Procedimiento Reglado
Potestad Sancionadora	Derecho a la Audiencia y Defensa
Potestad Expropiatoria	Derecho a Indemnización (Justiprecio)
Superioridad Jurídica General	Principios de Igualdad, Mérito y Capacidad

Tema 4: El estado social de derecho

El estudio del Derecho Administrativo está intrínsecamente ligado al concepto de Estado. Con carácter general, **el Estado puede definirse como una estructura organizativa de dominación política y social que ostenta un poder supremo y superior a cualquier otra estructura dentro de su ámbito territorial**. Esta definición resulta aplicable a todas las etapas históricas; lo que varía no es la existencia del poder, sino su distribución y la organización de dicha estructura.

En consecuencia, resulta imperativo identificar el modelo estatal que define a España. Conforme a su marco constitucional, **España se configura como un Estado de Derecho**, lo que significa que la totalidad de su estructura y poder se encuentran sometidos al Derecho. Este modelo se articula sobre la base de una serie de principios fundamentales.



1. El principio de soberanía popular

Este principio postula que **el poder reside en el pueblo**. Constituye una reacción histórica frente al absolutismo, evitando la concentración del poder soberano en la figura del monarca o del jefe del Estado.

La soberanía popular es, por tanto, la máxima expresión de la democracia. Este fundamento democrático garantiza que todas las decisiones políticas emanen de la voluntad ciudadana, ejercida a través de sus representantes elegidos.

Fundamento democrático

El poder emana directamente del pueblo soberano

Reacción histórica

Superación del absolutismo monárquico tradicional

Representación política

Ejercicio a través de representantes elegidos

2. El principio de división de poderes

Con el fin de evitar la concentración de todas las facultades en un único órgano, **el Estado de Derecho se fundamenta en la clásica división de poderes teorizada por Montesquieu**. Dicha división distingue entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

En este esquema, **el Parlamento, como representante directo de la soberanía popular, debe ostentar siempre el poder legislativo**. La Constitución Española acoge esta estructura al regular:

1

El poder legislativo

Encarnado en las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado)

2

El poder ejecutivo

Atribuido al Gobierno de la nación

3

El poder judicial

Integrado por jueces y magistrados independientes

3. El principio de legalidad

Este principio implica que **todos los sujetos, tanto los ciudadanos como los poderes públicos, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico**. Es la formulación técnica del sometimiento al imperio del Derecho.

De forma particular, constituye **un mecanismo esencial para someter la actuación del Gobierno a la ley**. Para los ciudadanos, este principio se traduce en la garantía de que sus derechos pueden ser defendidos ante los tribunales.



✖ Clave para el examen

El último principio del Estado de Derecho es uno de los más importantes de la asignatura y debe ser comprendido en profundidad.

1

2

3

Sometimiento universal

Ciudadanos y poderes públicos bajo la ley

Control del poder

Limitación de la actuación gubernamental

Garantía judicial

Protección de derechos ante tribunales

4. El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos

El Estado de Derecho no solo limita el poder, sino que también reconoce un catálogo de derechos fundamentales que los ciudadanos ostentan por el mero hecho de serlo. Estos derechos, denominados públicos subjetivos, son indisponibles para los poderes públicos.

Los poderes públicos **en ningún caso pueden desconocerlos o violarlos**. Para asegurar su efectividad, se establece la protección de los tribunales como garantía última para su defensa.

	Carácter fundamental Inherentes a la condición humana
	Indisponibilidad Los poderes públicos no pueden vulnerarlos
	Protección judicial Garantía última ante los tribunales



5. El estado social: una progresión del estado de derecho

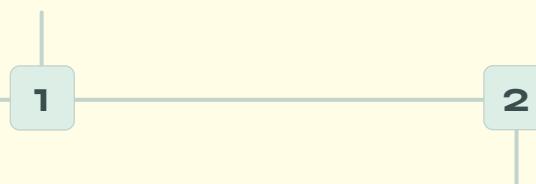
El modelo español no se agota en su definición como Estado de Derecho. **El art. 1.1 de la Constitución Española va más allá y lo define como un «Estado social y democrático de Derecho».** Habiendo analizado los principios que lo califican como democrático y de Derecho, es preciso preguntarse: ¿por qué es un Estado "social"?

La nota definitoria del Estado Social es el reconocimiento de derechos de carácter social, que trascienden la esfera puramente individual. Ejemplos paradigmáticos son el derecho a la sanidad o a la educación.

En este modelo, **los poderes públicos no solo deben respetar los derechos, sino que asumen un mandato activo de promover las condiciones para que sean reales y efectivos.**

Estado liberal clásico

Limitación del poder y garantía de libertades individuales



Estado social

Promoción activa de derechos sociales y bienestar colectivo

Puede afirmarse que **el Estado Social es una progresión del Estado de Derecho liberal clásico.** Esta evolución implica dos consecuencias fundamentales:

- Una mayor participación ciudadana en las actividades públicas
- Una política de intervención del Estado orientada a la consecución de fines sociales, siempre que no sea contraria a los valores democráticos

Un ejemplo claro es la recaudación de impuestos para garantizar una sanidad pública universal. Este mandato intervencionista viene expresamente reflejado en **el art. 9.2 de la Constitución**, al establecer que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

6. Principios configuradores del estado de derecho

Soberanía popular

El poder emana del pueblo

- Fundamento democrático
- Representación ciudadana
- Legitimidad política

Derechos públicos subjetivos

Garantía de derechos fundamentales

- Catálogo de derechos
- Protección judicial
- Indisponibilidad



División de poderes

Legislativo, Ejecutivo y Judicial

- Separación funcional
- Control mutuo
- Equilibrio institucional

Principio de legalidad

Sometimiento de todos a la ley

- Imperio del Derecho
- Control del poder
- Garantía judicial



7. Evolución del estado de derecho al estado social

La transformación del modelo liberal clásico hacia el Estado Social representa una evolución fundamental en la concepción del poder público y sus funciones.

Característica	Estado de Derecho (Modelo Liberal)	Estado Social y Democrático de Derecho
Rol del Estado	Abstencionista / Garante de libertades	Intervencionista / Prestacional
Tipo de Derechos	Principalmente derechos individuales y civiles	Añade derechos sociales y económicos
Función Pública	Limitación del poder	Promoción activa de la igualdad y el bienestar
Fundamento CE	Principios de legalidad y división de poderes	Art. 1.1 y Art. 9.2 de la Constitución

- ✓ **El Estado Social español se fundamenta en el mandato constitucional de promover condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad, removiendo los obstáculos que impidan su plenitud.**

Tema 5: El gobierno como máximo dirigente de la administración pública

La **Administración Pública como Instrumento del Poder Ejecutivo** requiere una precisa delimitación de la relación entre el Gobierno y la Administración Pública. Como es sabido, el **Poder Ejecutivo lo ostenta el Gobierno**, a quien el art. 97 de la Constitución Española encomienda la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, todo ello con sujeción a la Constitución y a las leyes.

Ahora bien, el Gobierno, por sí mismo, no puede materializar la totalidad de estas funciones. Para su ejecución, se sirve de la **Administración Pública**, que se erige como el **aparato organizativo más importante del Estado**. En conclusión, la Administración actúa instrumentalmente, siguiendo las directrices del Gobierno, con el objetivo último de satisfacer los intereses públicos.

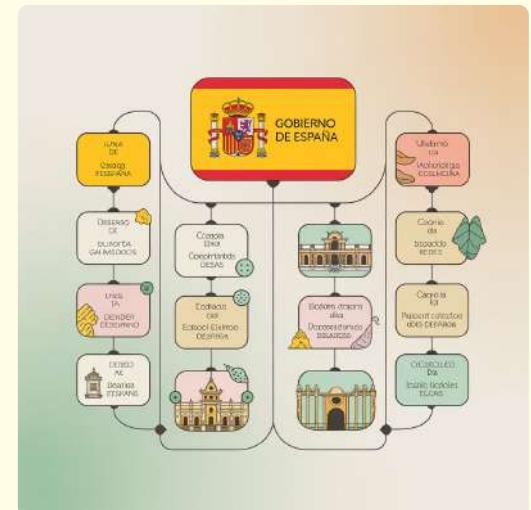


1. Caracteres de la administración pública

⚠️ CLAVE PARA EL EXAMEN: La identificación y explicación de los caracteres de la Administración Pública es una cuestión fundamental y una pregunta recurrente en la disciplina.

Subordinación política al gobierno

La **Administración Pública no es un poder autónomo**, sino que se encuentra en una posición de dependencia política respecto del Gobierno. Es este último quien, como titular del Poder Ejecutivo, establece las directrices y objetivos que la Administración debe ejecutar.



Dependencia política

El Gobierno establece las directrices políticas que debe seguir la Administración

Ejecución instrumental

La Administración materializa los objetivos fijados por el Poder Ejecutivo



2. Composición burocrática

La Administración posee una **estructura burocrática**, entendida como una organización profesionalizada y jerarquizada. El acceso al empleo público y, por tanto, la integración en dicha estructura, se rige por los **principios constitucionales de mérito y capacidad**.

01

Selección objetiva

La selección de personal se realiza a través de procedimientos objetivos, como las pruebas de oposición

02

Idoneidad técnica

Se garantiza la idoneidad técnica de los miembros de la Administración

03

Organización jerarquizada

Estructura profesionalizada con niveles de responsabilidad claramente definidos

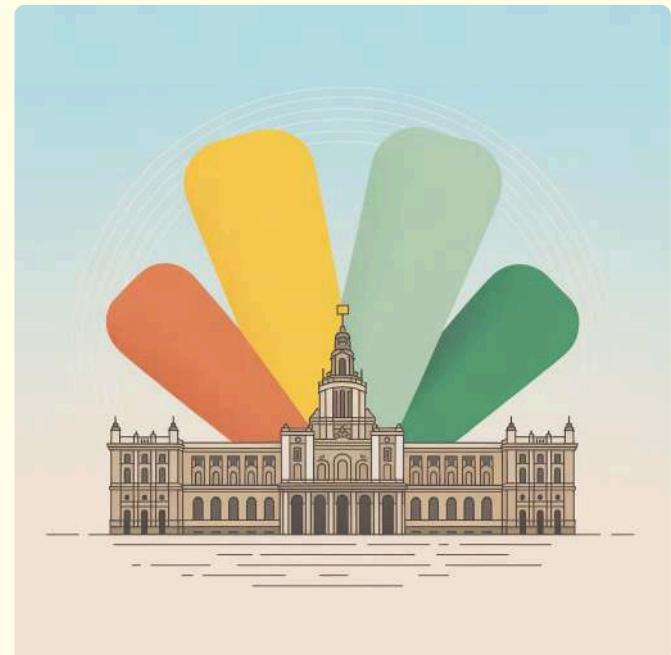
3. Continuidad y permanencia

«Los Gobiernos caen y cambian, pero la Administración Pública permanece»

Estabilidad administrativa

A diferencia del Gobierno, cuya composición y orientación están sujetas a los **ciclos electorales y a las crisis políticas**, la Administración es una estructura estable.

Un funcionario **no pierde su puesto de trabajo por un cambio de gobierno**. Lo máximo que puede ocurrir es que el nuevo ejecutivo, con una ideología diferente, reorienta las directrices de su trabajo.



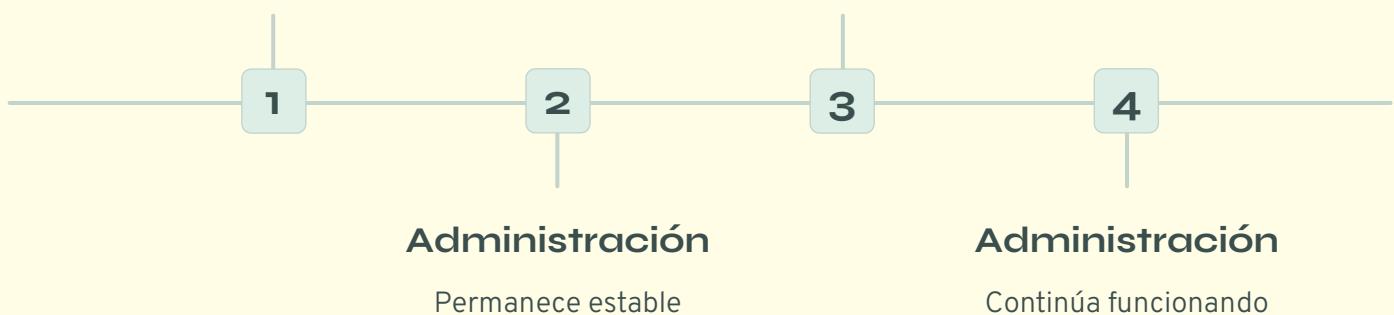
Esta **permanencia garantiza la continuidad en la prestación de los servicios públicos**.

Gobierno A

Cambio político

Gobierno B

Nueva orientación



4. Diversidad funcional

Aunque su denominación pueda inducir a error, la **Administración Pública no realiza exclusivamente tareas de naturaleza administrativa** (gestión y ejecución). Su actividad es materialmente más amplia y abarca **funciones análogas a las de los otros poderes del Estado**:



5. Funciones específicas de la administración



Funciones normativas

La Administración ejerce la **potestad reglamentaria**, dictando normas de rango inferior a la ley.

Un ejemplo ilustrativo es el **reglamento interno de una universidad pública**, que es aprobado por un órgano administrativo.

Funciones cuasi-jurisdiccionales

También lleva a cabo **funciones análogas a las jurisdiccionales** al resolver recursos administrativos. Un caso paradigmático es el **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)**.

Conviene precisar que, a pesar de su denominación, **no es un órgano judicial**, sino que se integra en la estructura del Ministerio de Hacienda y sus miembros (un presidente y dos vocales) no son jueces.



6. Definición canónica de la administración pública

- 🕒 **CLAVE PARA EL EXAMEN:** A modo de síntesis, y como respuesta canónica a una eventual pregunta de examen, la Administración Pública se define como:

Un aparato organizativo que se encuadra en el Poder Ejecutivo, bajo la dirección del Gobierno, y que tiene como finalidad la satisfacción de los intereses públicos con objetividad y con plena sumisión a la Ley y al Derecho.

Aparato organizativo del poder ejecutivo

Estructura integrada en el Poder Ejecutivo bajo dirección gubernamental

Finalidad de interés público

Objetivo último de satisfacer los intereses públicos con objetividad

Sumisión plena al derecho

Actuación con plena sumisión a la Ley y al Derecho

7. Esquemas conceptuales

1

2

3

4

Poder ejecutivo
(Art. 97 CE)

Gobierno
Dirige y establece objetivos políticos

Administración pública
Ejecuta y materializa dichos objetivos

Satisfacción de intereses públicos
Resultado final

Caracteres esenciales de la administración pública

Subordinación política

Dependencia del Gobierno

Composición burocrática

Selección por mérito y capacidad

Continuidad y permanencia

Independencia de ciclos políticos

Diversidad funcional

Tareas normativas y quasi-jurisdiccionales

Tema 6: Tipos de administraciones públicas

1. Administraciones Territoriales y No Territoriales

El primer gran criterio de clasificación distingue entre **Administraciones de base territorial** y aquellas que no la tienen.



2. Administraciones territoriales

Son **Administraciones Territoriales** aquellas cuya existencia y competencias están intrínsecamente ligadas a un territorio determinado. Pertenecen a esta categoría:

La Administración General del Estado

Nivel nacional con competencias generales

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas

Nivel autonómico regional

Las Administraciones Locales

Municipios, Provincias e Islas

Como se ha estudiado, estas entidades tienen reconocida su **personalidad jurídica directamente en la Constitución Española**. A mayor abundamiento, existen otras entidades locales de base territorial, cuyo reconocimiento se encuentra en la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)**. Es el caso, por ejemplo, de las áreas metropolitanas y las comarcas, u otras entidades que agrupen a varios municipios.

(i) Ejemplo ilustrativo: El Área Metropolitana de Madrid se diferencia del municipio de Madrid en su naturaleza y origen. La ciudad de Madrid, como gran urbe, genera a su alrededor un notable crecimiento urbano que deriva en una zona metropolitana. Esta zona es creada libremente por la Comunidad Autónoma y funciona como un continuo territorial que rodea al municipio capitalino.

Así, mientras que el municipio de Madrid es una **entidad local primaria reconocida en la Constitución**, el Área Metropolitana es una **agrupación de municipios** (una entidad local supramunicipal) prevista en la LRBRL. De hecho, esta área incluye, además de Madrid, a otros importantes municipios como Móstoles, Alcorcón, Alcalá de Henares, Leganés o Fuenlabrada.

3. Caracteres de las administraciones territoriales

Las **Administraciones Territoriales** se definen por una serie de notas distintivas que les confieren una posición central en el sistema:

1

Capacidad para definir sus propios intereses públicos

Poseen la facultad de determinar por sí mismas los **fines públicos que deben servir** para garantizar el bienestar de los ciudadanos en su territorio. Esta capacidad la ostenta tanto la Administración General del Estado como una Administración Autonómica, siempre dentro del ámbito de sus respectivas competencias y sin invadir esferas ajena.

2

Atribución de la generalidad de las potestades públicas

Tienen habilitación legal para ejercer el **conjunto de potestades administrativas** (sancionadora, expropiatoria, de planificación, etc.) necesarias para satisfacer dichos intereses. Por ejemplo, si la Comunidad Autónoma Valenciana decide promover la construcción de un nuevo centro comercial, está habilitada para ejercer la **potestad de planeamiento urbanístico**, aprobando los instrumentos que organicen la edificación y establezcan el uso del suelo.

3

Extensión de sus competencias a todos los sujetos en su territorio

Sus competencias se proyectan sobre **todas las personas, físicas o jurídicas**, que se encuentren dentro de los límites de su demarcación territorial. Así, las competencias de la Administración de la Xunta de Galicia afectarán a todos aquellos que se hallen en el territorio de dicha Comunidad Autónoma.

4. Corporaciones e instituciones

Un segundo criterio clasificatorio atiende a la **estructura y sustrato de la entidad**.

Las Corporaciones

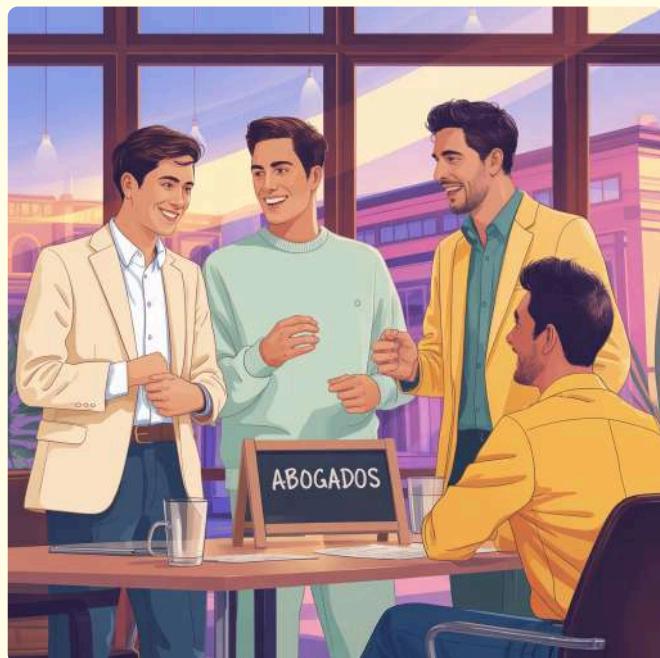
Son **personas jurídicas cuyo elemento esencial es una comunidad de personas**. Se subdividen en:

Corporaciones de base territorial (locales)

Como un Ayuntamiento, cuyo sustrato es el **conjunto de vecinos del municipio**.

Corporaciones sectoriales de base privada

Agrupan a personas por **intereses comunes**. Pueden ser de intereses profesionales (p. ej., un Colegio Profesional de Abogados) o de intereses económicos (p. ej., una Cámara de Comercio).



Las Instituciones

Son entidades creadas por una **Administración Pública territorial** para el desempeño de una parte de sus competencias. Se caracterizan por mantener una **relación de instrumentalidad** con la Administración matriz, lo que significa que esta interviene de forma decisiva en su organización y actuación.

- ✓ **Ejemplos:** las agencias estatales (como el Boletín Oficial del Estado - BOE) o las entidades públicas empresariales (como Renfe Operadora).



5. Criterio de la forma organizativa: derecho público vs. derecho privado

La tercera clasificación distingue las entidades del sector público según la **forma jurídica que adoptan** para su organización y funcionamiento.



Regla General

- 1 Las Administraciones Públicas se rigen por el Derecho Público, y más específicamente, por el Derecho Administrativo.



Excepción

- 2 El ordenamiento permite que ciertas entidades, aun encuadradas en el sector público, se organicen y actúen bajo **formas jurídico-privadas**.

Es el caso de numerosas **sociedades mercantiles estatales**, como Renfe, Correos o AENA. Estas entidades, aunque sean formalmente personas jurídico-privadas (sociedades anónimas), se incluyen dentro del ámbito de las Administraciones Públicas por dos razones fundamentales:



Relación instrumental

Su relación instrumental con la entidad pública matriz que las ha creado **se regula por el Derecho Administrativo**.

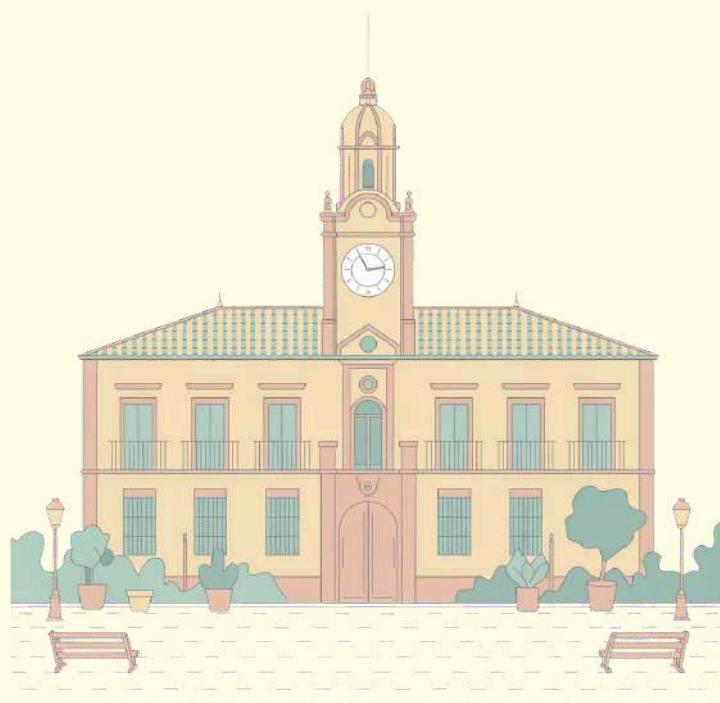


Capital mayoritariamente público

Su **capital social debe ser mayoritariamente público**. Si no fuera así, la Administración matriz perdería la capacidad de controlar y alterar su régimen jurídico.

⚠ Distinción importante: Conviene distinguir este supuesto de aquellas entidades con forma organizativa privada que actúan como meros instrumentos para una acción administrativa concreta. Por ejemplo, cuando un Ayuntamiento contrata a una empresa constructora privada para que realice una obra pública, como la pavimentación de una carretera o la instalación de bancos en una plaza, dicha empresa no se integra en el sector público, sino que actúa como un colaborador externo en el marco de un contrato administrativo.

6. Esquema 1: Criterios de clasificación de las administraciones públicas



7. Esquema 2: Tabla comparativa de entidades públicas

Tipo de Entidad	Fundamento Esencial	Relación con el Territorio	Ejemplos
Adm. Territorial	Territorio y población	Consustancial. Ejerce competencias generales sobre el mismo.	Estado, Comunidad Autónoma, Municipio
Corporación	Agrupación de personas	Puede ser territorial (Ayuntamiento) o no (Colegio Profesional)	Ayuntamiento, Cámara de Comercio
Institución	Instrumentalidad para un fin	No es esencial. Actúa para la Adm. matriz.	BOE, Renfe Operadora
Entidad Pública con forma privada	Instrumentalidad y capital público	No es esencial. Adopta forma de Derecho Privado.	Correos, AENA

- Esta clasificación permite comprender la **diversidad y complejidad del sector público español**, donde coexisten diferentes tipos de entidades con distintos regímenes jurídicos pero todas orientadas al servicio del interés general.

Bloque 2

**EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO:
la base del Derecho Administrativo**

Tema 1: El ordenamiento administrativo

El concepto de ordenamiento jurídico evoca, tradicionalmente, la idea de un conjunto de normas, con la Constitución y las leyes como sus máximos exponentes. Esta visión, propia de la doctrina clásica de **Kelsen**, si bien no es incorrecta, resulta incompleta y puede entrañar un riesgo: la concepción del Estado como monopolizador exclusivo de la producción normativa.

Teoría normativista

Visión tradicional que concibe el ordenamiento como un simple conjunto de normas jurídicas

Teoría institucional

Perspectiva integral que incluye normas, organización y colectividad humana

Frente a esta perspectiva puramente normativista, la **teoría institucional**, cuyo máximo exponente es el jurista **Santi Romano**, ha afirmado que el ordenamiento jurídico se integra por **tres elementos indisociables**: el sistema normativo, la organización y la colectividad humana.



1. La pluralidad de ordenamientos jurídicos en España

El Estado español no se articula en torno a **un único ordenamiento jurídico**. La diversidad territorial, cultural y social se traduce en una pluralidad de ordenamientos. Por ejemplo, no existen las mismas costumbres en el País Vasco que en Cataluña.

Cada **Comunidad Autónoma**, en el ejercicio de su autonomía, genera un ordenamiento jurídico propio.



Esto provoca la **coexistencia de múltiples ordenamientos** (estatal, autonómicos, locales) que, si bien son autónomos y funcionan de manera independiente, se relacionan entre sí y se ordenan bajo una norma suprema común: **la Constitución Española**.

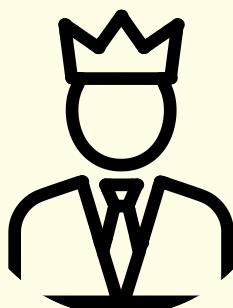
2. Principios de relación entre ordenamientos

Para evitar que esta pluralidad derive en un **caos normativo**, existen una serie de principios que regulan las relaciones entre los distintos ordenamientos. Su comprensión es clave para entender el funcionamiento del Estado autonómico.



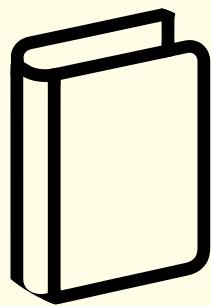
Principio de competencia

Es el **principio estructural por excelencia**. Determina qué materias puede regular un ordenamiento de forma exclusiva y cuáles no.



Principio de primacía

Implica que una norma desplaza a otra en su aplicación por tener **carácter preferente**.



Principio de preclusión

La regulación efectuada por un ordenamiento **excluye la posibilidad** de que sea regulada por otro.

Un ejemplo ilustrativo se ha observado durante la gestión de la **pandemia de COVID**, donde cada Comunidad Autónoma, dentro de su competencia sanitaria, ha regulado aspectos como los horarios del toque de queda o el aforo en establecimientos.



Principio de supletoriedad

En caso de que un ordenamiento autonómico carezca de una norma aplicable, se aplicará el **ordenamiento estatal** (art. 149.3 CE).



Principio de prevalencia

Se activa ante un **conflicto normativo**. La resolución corresponde al **Tribunal Constitucional**.

3. Coexistencia de ordenamientos en España

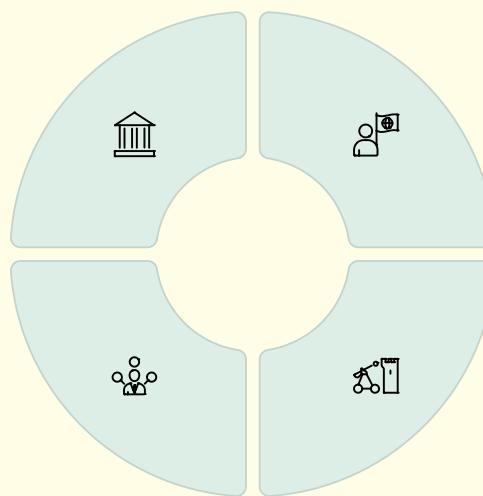
En España coexisten el **ordenamiento estatal**, los **autonómicos** y los de las **entidades locales y corporaciones**. Todos son válidos, pero deben relacionarse conforme a los principios expuestos para determinar cuál de ellos resulta aplicable en cada caso.

Ordenamiento estatal

Normas de ámbito nacional con aplicación en todo el territorio español

Corporaciones

Colegios profesionales y otras entidades corporativas



Ordenamientos autonómicos

Normas específicas de cada Comunidad Autónoma en sus competencias

Ordenamientos locales

Regulación municipal y provincial en el ámbito de sus competencias

La **valididad de todos estos ordenamientos** requiere su correcta articulación mediante los principios de relación establecidos constitucionalmente, garantizando así la coherencia del sistema jurídico español.

4. La jerarquía de las fuentes del derecho administrativo

Dentro de cada uno de estos ordenamientos, las normas se estructuran internamente conforme al **principio de jerarquía**. Gráficamente, esta estructura se representa en forma de **pirámide normativa**.



Este principio implica que **las normas de rango superior derogan** a las normas anteriores de igual o inferior rango que las contradigan.

Jerarquía normativa

- La **Constitución** es la norma común a todos los ordenamientos
- Los **Estatutos de Autonomía** encabezan los ordenamientos autonómicos
- Las fuentes internas se rigen por el principio de jerarquía



- ⓘ Sin embargo, este principio **no es absoluto** en las relaciones entre normas del mismo rango. Por ejemplo, la relación entre las leyes ordinarias y las leyes orgánicas no se rige por la jerarquía, sino por el **principio de competencia**.

5. Teorías sobre el ordenamiento jurídico



Concepto de ordenamiento jurídico

Punto de partida para comprender la estructura normativa del Estado

Teoría normativista (Kelsen)

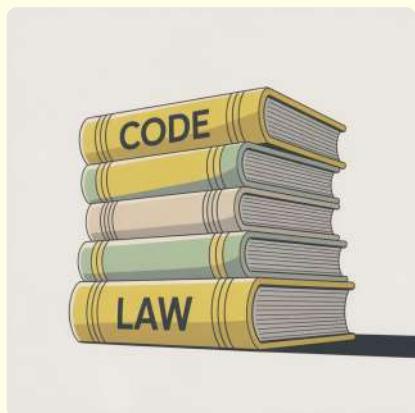
Conjunto de normas con la Constitución y las leyes como máximos exponentes

Teoría institucional (Santi Romano)

Integración de tres elementos: sistema normativo, organización y colectividad humana

Sistema normativo

El conjunto de **normas jurídicas** que regulan la convivencia social



Organización

Las **instituciones** con potestad para producir y aplicar las normas



Colectividad humana

El **sustrato social** sobre el que se proyecta el ordenamiento



En esencia, el ordenamiento jurídico **institucionaliza la conciencia social**, es decir, la voluntad de la ciudadanía a través de una organización que tiene el poder de crear normas y hacerlas cumplir.

6. Principios de relación entre ordenamientos jurídicos

Principio	Definición	Aplicación doctrinal
Competencia	Atribución de la potestad normativa sobre materias específicas	Determina qué ordenamiento puede regular cada materia de forma exclusiva
Primacía	Aplicación preferente de un ordenamiento sobre otro	Especialmente relevante en las relaciones con el Derecho de la UE
Preclusión	La regulación por un ordenamiento impide la regulación por otro	Típico del ámbito del Derecho de la Unión Europea
Supletoriedad	Aplicación del Derecho estatal en defecto de norma propia	Mecanismo de cierre previsto en el art. 149.3 CE
Prevalencia	Criterio para resolver conflictos entre normas	Competencia del Tribunal Constitucional para su resolución

Aplicación práctica

Estos principios garantizan la **coherencia del sistema jurídico** español ante la pluralidad de ordenamientos

Resolución de conflictos

Proporcionan criterios claros para determinar **qué norma resulta aplicable** en cada caso concreto

La correcta aplicación de estos principios es fundamental para el funcionamiento del **Estado autonómico español**, permitiendo la convivencia armónica entre los diferentes niveles normativos.

Tema 2: La constitución: la norma fundamental del derecho administrativo

1. La supremacía normativa de la constitución y su proyección sobre la administración

No cabe duda de que la Constitución Española de 1978 es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Su función primordial es la de regular la organización y el ejercicio del poder del Estado, estableciendo simultáneamente el marco de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En lo que atañe al Derecho Administrativo, es preciso tener claro que el modelo administrativo consagrado en el texto constitucional se fundamenta en el principio de división de poderes. Esta configuración se refleja de manera explícita en los arts. 103, 105 y 106 de la Constitución. De dichos preceptos se derivan los pilares de la actuación administrativa:



2. Los pilares fundamentales de la actuación administrativa

Sometimiento pleno

El pleno sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho.

Servicio objetivo

Su deber de servir con objetividad a los intereses generales.

Principios organizativos

Los principios de organización administrativa.

Régimen funcional

El régimen jurídico de los funcionarios públicos.

Como norma suprema, **la Constitución debe ser cumplida no solo por los ciudadanos, sino por todos los poderes públicos** y, en consecuencia, por cualquier norma que estos puedan producir. Para garantizar esta supremacía y asegurar su aplicación efectiva por parte de los tribunales, se instituyó la figura del Tribunal Constitucional.



3. El tribunal constitucional como mecanismo de control

La función esencial del Tribunal Constitucional es ejercer el control de constitucionalidad de las leyes y de cualesquiera otras normas con rango de ley, declarando su nulidad si contravienen lo dispuesto en la Carta Magna.

Esta función tiene una conexión directa y fundamental con el Derecho Administrativo, pues **se erige como el método último de control sobre la Administración Pública** y los poderes que esta ejerce.



(i) Control último: El Tribunal Constitucional representa la máxima garantía de que la Administración respete los principios constitucionales.

01

Identificación de vulneración

Se detecta una posible contravención constitucional en una norma administrativa.

02

Análisis constitucional

El Tribunal examina la conformidad de la norma con los preceptos constitucionales.

03

Declaración de nulidad

Si procede, se declara la nulidad de la norma por constitucional.

4. Ejemplo práctico de vulneración constitucional

A efectos ilustrativos, imagínese que un Ayuntamiento convoca un proceso selectivo para cubrir plazas en un determinado departamento pero, al resolverlo, no se basa en las calificaciones obtenidas, sino que designa únicamente a personas de género femenino.

Vulneración del principio de igualdad

Tal actuación vulneraría de forma flagrante el principio de igualdad, consagrado en el art. 14 de la Constitución, así como los principios de mérito y capacidad.

Discriminación por razón de género

La selección basada exclusivamente en el género constituye una discriminación prohibida constitucionalmente.

Violación de los principios de mérito y capacidad

Los procesos selectivos deben fundamentarse en criterios objetivos de competencia profesional.

5. Otras funciones del tribunal constitucional

Además del control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional desempeña otras funciones de gran relevancia para la estructura y el funcionamiento del sistema administrativo:



Conflictos de competencia

Resolución de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, si la Comunidad de Madrid suspendiera una obra de interés general, como una autopista que conecta su territorio con la Comunidad Valenciana, estaría invadiendo una competencia que, según el art. 149.1, regla 24^a, de la Constitución, corresponde en exclusiva al Estado.



Conflictos entre órganos

Resolución de conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.



Autonomía local

Resolución de conflictos en defensa de la autonomía local.



Recursos de amparo electorales

Conocimiento de recursos de amparo contra la proclamación de candidaturas electorales.



Control de normas forales

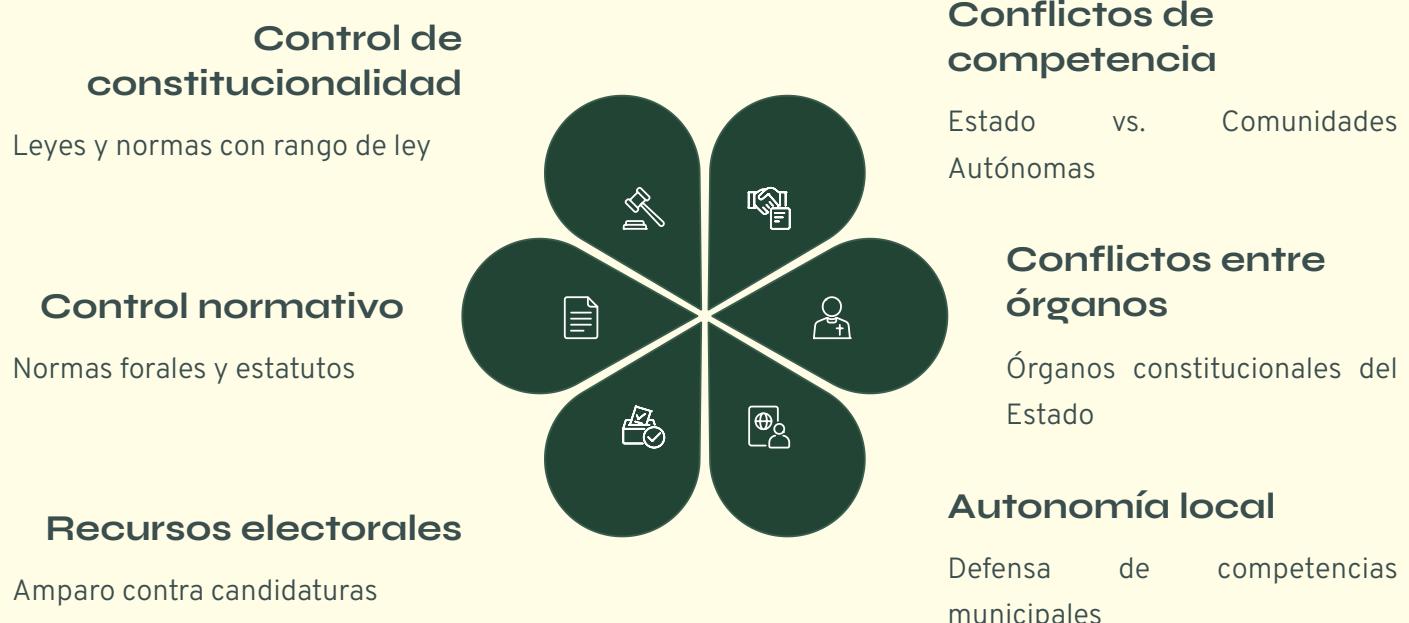
Control de las normas fiscales forales del País Vasco.



Control previo estatutario

Control previo de inconstitucionalidad de los proyectos de Estatutos de Autonomía.

6. Esquema 1: Funciones del tribunal constitucional en el ámbito público



Este esquema ilustra la **posición central del Tribunal Constitucional** como garante de la supremacía constitucional en todos los ámbitos del poder público, especialmente en el control de la Administración.



7. Esquema 2: El ciclo de control constitucional de la administración

Constitución
Establece el modelo y los límites (arts. 103, 106)

Tribunal constitucional
Garante último de la supremacía constitucional



Administración pública

Actúa y dicta actos administrativos

Acto presuntamente inconstitucional

Se detecta una posible vulneración

Jurisdicción ordinaria

Primera instancia de control judicial

Este ciclo demuestra cómo la Constitución establece un sistema integral de control que garantiza que toda actuación administrativa se ajuste a los principios y normas constitucionales, asegurando así la protección de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho.

- ✓ **Conclusión:** El Tribunal Constitucional se erige como el guardián supremo de la constitucionalidad, ejerciendo un control esencial sobre la Administración Pública para garantizar el respeto a los principios democráticos y los derechos fundamentales.

Tema 3: La ley en el derecho administrativo

El Derecho Administrativo, como todo ordenamiento, está conformado por una pluralidad de fuentes normativas. Como se ha visto, **la norma suprema es la Constitución**, e inmediatamente subordinada a ella se encuentra la Ley.

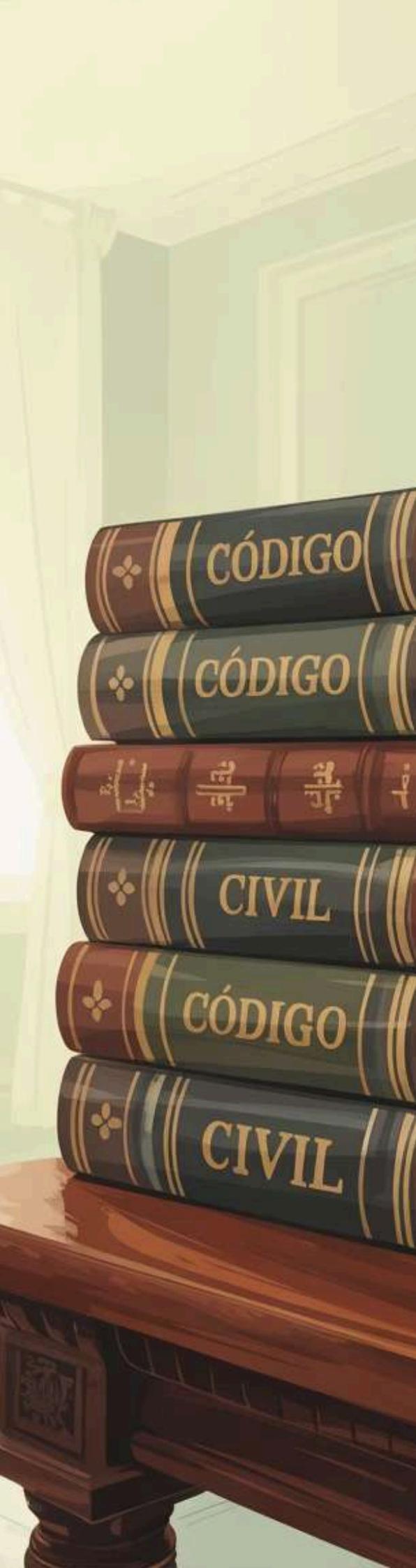
Doctrinalmente, **la Ley se define como un mandato jurídico originario aprobado por el Parlamento**. Su carácter "originario" significa que no puede someterse a la voluntad de ningún otro poder público que no sea el propio Parlamento. No obstante, la Ley debe ajustarse en todo momento a los preceptos de la Constitución, cuya observancia es garantizada mediante el control del Tribunal Constitucional.

1. El estado regional español y sus parlamentos

Si España fuera un Estado unitario centralizado, bastaría con un único Parlamento. Sin embargo, **al ser un Estado regional, coexisten el Parlamento estatal y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas**.

Esto da lugar a **un total de 18 órganos con competencia legislativa** en el territorio español. Por esta razón, tanto las leyes estatales como las autonómicas requieren, para su válida aprobación, de un título competencial que las habilite, aspecto que será analizado en lecciones posteriores.





2. Clasificación general: leyes formales y materiales

Una primera distinción de carácter general permite clasificar las leyes en **dos grandes categorías** que se diferencian fundamentalmente por la prevalencia de la forma sobre el contenido o viceversa.

Leyes formales

La forma prevalece sobre el contenido

Leyes materiales

Regulan situaciones jurídicas generales



3. Leyes formales

Se denominan así porque en ellas la forma prevalece sobre el contenido. No contienen una norma jurídica de carácter general y abstracto, sino mandatos específicos que autorizan funciones del Poder Ejecutivo para un caso concreto.



Ley de presupuestos generales del estado

Ejemplo paradigmático de ley formal que autoriza el gasto público anual sin establecer normas generales permanentes.

Autorización para construcción singular

Una ley que autorice la construcción de un monumento específico constituye otro ejemplo de mandato concreto.

4. Leyes materiales

A diferencia de las anteriores, **estas leyes regulan de manera general situaciones jurídicas, estableciendo derechos y obligaciones con vocación de permanencia.**

Código civil

Regula la compraventa y otras relaciones civiles de forma general y permanente.

Código penal

Establece las consecuencias jurídicas de un delito con carácter general.



5. Las leyes medida: una categoría de especial relevancia

De especial importancia para el Derecho Administrativo es la existencia de **una tercera categoría conocida como leyes-medida**. Se trata de normas con rango de ley cuya finalidad es solucionar una situación concreta para la cual la legislación general no contiene una regulación aplicable.

Dentro de esta categoría, es preciso distinguir **varias tipologías** que responden a diferentes necesidades de intervención normativa específica.

6. Leyes singulares

Son normas de aplicación a un caso concreto y excepcional. Su principal límite es que no pueden restringir derechos fundamentales.

Un ejemplo es una ley que concede una pensión extraordinaria a los hijos de una persona fallecida en circunstancias especiales. En el ámbito del Derecho Administrativo, **el art. 9 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) impide que este tipo de leyes restrinjan el ámbito de la autonomía local.**



ⓘ **Límite fundamental:** No pueden restringir derechos fundamentales ni la autonomía local.

7. Leyes autorizatorias

Estas leyes no regulan materialmente una situación, sino que están concebidas como un mecanismo de control previo por parte de las Cortes Generales sobre determinadas actuaciones del Poder Ejecutivo. Su fundamento se encuentra en la propia Constitución.



Artículo 93 CE

Las prevé para autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

Artículo 135.3 CE

Las exige para que el Estado pueda emitir deuda pública o contraer crédito.

8. Leyes plan

Esta categoría incluye **normas que aprueban planes globales económicos o planes de reconversión de un sector productivo**. Parte de la doctrina las ha asimilado a las leyes formales; sin embargo, su naturaleza se adapta mejor a la de una ley-medida.

01

Respuesta a realidad socioeconómica compleja

Estos planes intentan dar respuesta a situaciones económicas específicas y complejas.

02

Proposiciones normativas con desarrollo posterior

Contienen proposiciones que necesitarán un desarrollo normativo adicional.

03

Afectación a pluralidad indeterminada de sujetos

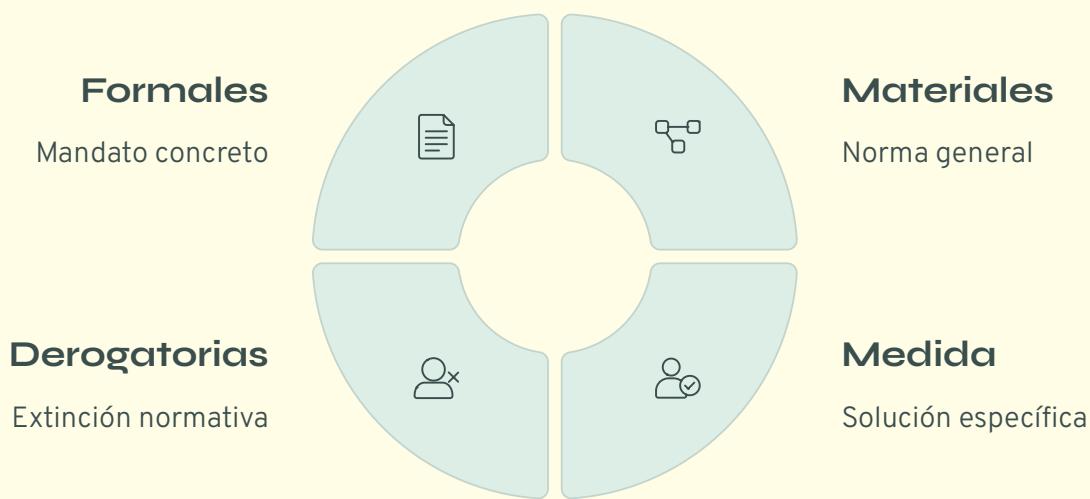
Fundamentalmente, afectan a una pluralidad indeterminada de sujetos.



9. Leyes derogatorias y síntesis clasificatoria

Son aquellas cuyo único contenido y finalidad es la derogación de una o varias normas preexistentes, a menudo articulándose en un único artículo.

La comprensión de estas distintas tipologías de leyes resulta fundamental para el estudio de las fuentes del Derecho Administrativo, que se abordará en lecciones posteriores.



10. Tabla comparativa de tipos de ley

Criterio	Leyes formales	Leyes materiales	Leyes medida
Contenido	Mandato concreto no normativo	Norma general y abstracta	Solución para una situación específica
Destinatarios	Poder Ejecutivo o un sujeto concreto	Generalidad de los ciudadanos	Sujetos afectados por la situación concreta
Finalidad	Autorizar o ejecutar una acción	Regular conductas de forma permanente	Intervenir o dar respuesta a un problema
Ejemplo típico	Ley de Presupuestos	Código Penal	Ley Plan / Ley Singular

Esta clasificación constituye la base fundamental para comprender **la diversidad normativa del ordenamiento jurídico español** y su aplicación en el ámbito del Derecho Administrativo.

Tema 4: Reserva de ley

El **Principio de Reserva de Ley** constituye uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico-administrativo español. Este sistema se encuentra conformado por una vasta pluralidad de normas de distinto rango jerárquico. Como se ha analizado en profundidad, la norma suprema es la **Constitución**, y subordinada a ella se encuentra la **Ley**. Es menester, por tanto, comprender el principio de reserva de ley, un concepto capital en el Derecho Público que determina la estructura y funcionamiento de nuestro Estado de Derecho.

1. Concepto fundamental del principio

Definición clave para el examen

El **principio de reserva de ley** significa que la Constitución determina que ciertas materias, por su especial trascendencia, solo pueden ser reguladas por el Parlamento mediante una norma con rango de Ley.

Esta reserva confiere a los **18 órganos legislativos** existentes en España (las Cortes Generales y los 17 Parlamentos autonómicos) una potestad de gran alcance, pues pueden regular cualquier materia con el único límite de la Constitución y, en su caso, de los respectivos Estatutos de Autonomía. Este modelo contrasta significativamente con otros sistemas jurídicos, como el francés, donde la regulación de ciertas materias se atribuye al Gobierno mediante reglamento.

2. El modelo español y su singularidad

En España, esta configuración ha sido objeto de análisis doctrinal y jurisprudencial, pues se ha señalado que las **Comunidades Autónomas** pueden optar por regular mediante ley materias que podrían ser objeto de reglamento, evitando así el control de los tribunales ordinarios a través del recurso contencioso-administrativo, ya que las leyes solo pueden ser controladas por el **Tribunal Constitucional**.

No obstante, el propio Tribunal Constitucional ha validado esta práctica, determinando que **no es constitucional** que una ley regule cuestiones previamente ordenadas por vía reglamentaria.

3. Función subordinada del reglamento



Ley parlamentaria

Regulación principal de la materia reservada

Reglamento ejecutivo

Desarrollo técnico y de detalle subordinado

En las materias afectadas por la reserva de ley, la función del **reglamento** queda limitada a un desarrollo de aspectos técnicos o de detalle, siempre de forma subordinada a lo dispuesto por el legislador. El Tribunal Constitucional ha justificado este principio como una **garantía esencial** de nuestro Estado de Derecho, pues asegura que los ámbitos que afectan a la libertad de los ciudadanos dependan exclusivamente de la voluntad de sus representantes directos (el poder legislativo) y nunca del poder ejecutivo.

4. Ámbitos materiales sujetos a reserva de ley

La **Constitución Española** establece de manera taxativa numerosos ámbitos que deben ser regulados exclusivamente mediante ley, configurando así un sistema de garantías que protege los derechos fundamentales y los intereses generales de la sociedad. Estos ámbitos representan las materias de mayor trascendencia para el ordenamiento jurídico y la vida ciudadana.

5. Principales materias reservadas



Derechos fundamentales

El régimen de los derechos fundamentales y libertades públicas, como el derecho a la igualdad (**art. 53.1 CE**).



Servicios públicos

La regulación de los recursos y servicios esenciales del sector público (**art. 128.2 CE**).



Planificación económica

La planificación general de la actividad económica (**art. 131.1 CE**).



Sistema tributario

El establecimiento de tributos (**art. 133 CE**).



Propiedad pública

Las formas de propiedad pública (**art. 132 CE**).

- Un último apunte de gran relevancia es que la **reserva de ley no es una regla de distribución de competencias** entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Lo que exige es que la regulación se efectúe mediante una norma con rango de ley, sin perjuicio de qué parlamento sea el competente. Ahora bien, si la Constitución especifica que la regulación debe hacerse mediante **ley orgánica**, la reserva se produce en favor del legislador estatal, por ser el único habilitado para aprobar este tipo de leyes, aunque ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan dictar normas de desarrollo en el marco de dicha ley orgánica.

6. Los efectos temporales de la ley

6.1 Entrada en vigor y retroactividad

Los efectos de una ley se despliegan, por regla general, desde su **entrada en vigor**, la cual se produce en la fecha prevista en su propio texto o, en su defecto, a los **veinte días** de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

En ocasiones, algunas disposiciones pueden tener **efecto retroactivo**, es decir, sus efectos se aplican a situaciones acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor.

6.2 El principio de irretroactividad

Clave para el examen

El **principio de irretroactividad de las normas desfavorables** es una garantía constitucional fundamental.

Sin embargo, existe una **excepción capital** a la retroactividad, consagrada en el **art. 9.3 de la Constitución**: este efecto no se puede aplicar a disposiciones sancionadoras no favorables o a disposiciones restrictivas de derechos individuales.



- ⚠ **Ejemplo ilustrativo:** Si una ley dictada en 2021 estableciera una sanción para quien vista con camiseta verde, el principio de irretroactividad impediría multar a una persona que vistió de esa manera en 2020, pues su conducta fue anterior a la entrada en vigor de la norma sancionadora.

7. Principio de confianza legítima y seguridad jurídica

El principio de irretroactividad se encuentra reforzado en el ámbito europeo por la jurisprudencia del **Tribunal de Justicia de la Unión Europea**, que ha desarrollado el **principio de confianza legítima**. Este prohíbe cambios normativos bruscos e injustificados que no otorguen al ciudadano un tiempo razonable para adaptar su conducta.

Derecho europeo

Principio de confianza legítima del
TJUE

Ley de 1992

Reconocimiento en el Procedimiento
Administrativo



Este principio europeo se ha integrado en el Derecho Administrativo español a través del **principio de seguridad jurídica**, reconocido en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1992. La seguridad jurídica exige que la normativa sea comprensible y predecible, facilitando la actuación de personas y empresas, y que esté debidamente integrada en el ordenamiento jurídico nacional y europeo.

8. Vigencia y derogación de las leyes

8.1 Duración de la vigencia



Por regla general, las leyes son **vigentes por tiempo indefinido**. No obstante, existen excepciones importantes, como las **leyes de presupuestos** o las **leyes-medida**, que se aprueban con un fin puntual y pierden su vigencia una vez que dicho fin se ha cumplido.

Las leyes ordinarias permanecen vigentes hasta que son **derogadas** por una norma posterior de igual o superior rango, o si la propia ley establece un plazo de vigencia determinado.

8.2 La derogación de las leyes

La **derogación** es el mecanismo por el cual una ley pierde su vigencia. Este proceso puede adoptar diferentes modalidades según las circunstancias y la técnica legislativa empleada.



Derogación expresa

Cuando una nueva ley indica explícitamente qué normas anteriores quedan sin efecto.



Derogación implícita

Cuando el contenido de una nueva ley es incompatible con el de una ley anterior.

Asimismo, la derogación puede ser **total** (afecta a todo el texto legal) o **parcial** (afecta solo a una parte del mismo).

- ✖ **Regla sobre la reviviscencia:** Imagínese que una Ley B deroga expresamente una Ley A. Si, posteriormente, la Ley B es a su vez derogada sin que se apruebe una nueva regulación, ¿volvería a ser vigente la Ley A? La respuesta es **negativa**. En base al **art. 2.2 del Código Civil**, una ley derogada no recobra su vigencia por la simple derogación de la ley que la derogó.

9. Esquema 1: El principio de reserva de ley



Materias reservadas (ejemplos)

- **Derechos Fundamentales** (art. 53.1 CE)
- **Tributos** (art. 133 CE)
- **Propiedad Pública** (art. 132 CE)

El Reglamento sólo puede desarrollar la Ley de forma **subordinada**.



10. Esquema 2: El ciclo de vigencia de la ley

- **Aprobación parlamentaria**

El Parlamento aprueba la norma mediante el procedimiento legislativo correspondiente.

- **Publicación en BOE**

La ley se publica oficialmente en el Boletín Oficial del Estado.

- **Vacatio legis**

Plazo de espera de 20 días (salvo disposición contraria).

- **Entrada en vigor**

La ley comienza a producir efectos jurídicos.

- **Período de vigencia**

Regla general: vigencia indefinida hasta su derogación.

Fin de la vigencia por derogación

Norma posterior de igual o superior rango

Fin por cumplimiento del fin

Leyes temporales, como la de Presupuestos

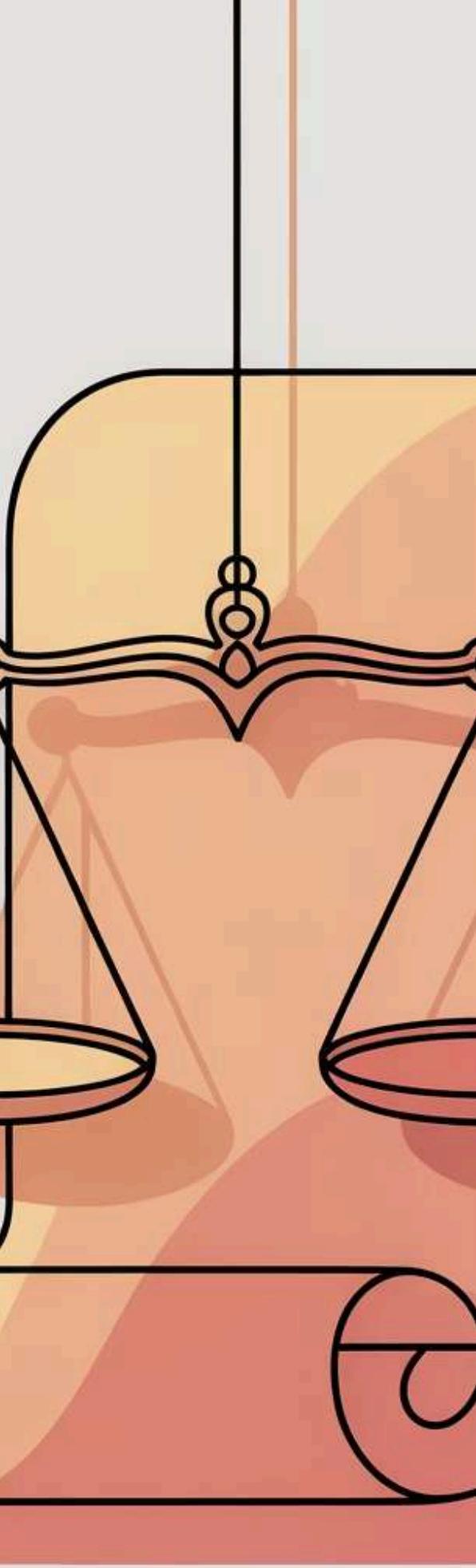


Tema 5: Tipos de leyes I: Leyes orgánicas y ordinarias

Las **leyes orgánicas** y **leyes ordinarias** constituyen la clasificación más básica de las normas con rango de ley en el ordenamiento español. Si bien su estudio pormenorizado corresponde al Derecho Constitucional, es preciso incidir en sus aspectos más relevantes para el Derecho Administrativo.

La **diferencia fundamental** entre ambas tipologías no es de jerarquía, sino de **competencia material y procedimiento de aprobación**. Desde el inicio de su tramitación, la Mesa del Congreso califica expresamente el carácter orgánico de una proposición o proyecto de ley.





1. Materias reservadas a la ley orgánica



Clave para el examen

Las materias que, por su especial trascendencia, la Constitución reserva a la Ley Orgánica se encuentran **tasadas en el art. 81 de la Constitución Española (CE)**.

Desarrollo de derechos fundamentales

El desarrollo de los **derechos fundamentales y de las libertades públicas** requiere el procedimiento especial de las leyes orgánicas.

Estatutos de autonomía

La **aprobación de los Estatutos de Autonomía** de las comunidades autónomas españolas.

Régimen electoral general

El **régimen electoral general** que regula los procesos electorales en España.

Otras materias constitucionales

Las **demás previstas en la Constitución**, principalmente la regulación de órganos de relevancia constitucional.

2. Principio de competencia entre leyes

Dado que la diferenciación es puramente material, **no puede afirmarse que las leyes orgánicas sean jerárquicamente superiores a las ordinarias**. Su relación se rige por el **principio de competencia**.

En consecuencia, si una ley ordinaria invadiera una de las materias reservadas a la ley orgánica, dicha norma sería **inconstitucional por vulneración del citado art. 81 CE**.

El procedimiento de aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exige **mayoría absoluta del Congreso** en una votación final sobre el conjunto del proyecto.



Este requisito de **mayoría cualificada** justifica que las materias reservadas a esta tipología legal sean tan acotadas, pues se busca impedir que un partido político con una mayoría parlamentaria simple pueda alterar por sí mismo los pilares del ordenamiento.

En sentido contrario, y según ha dispuesto el **Tribunal Constitucional en su sentencia 5/1981, de 13 de febrero**, una ley orgánica tampoco puede invadir competencias o materias reservadas a la ley ordinaria.

3. Los estatutos de autonomía: naturaleza jurídica

Los **Estatutos de Autonomía** constituyen la primera norma del ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma. A pesar de su posición preeminente en el sistema de fuentes autonómico, son **formalmente leyes orgánicas** y, por tanto, leyes estatales.

Subordinación constitucional

Esto implica su **plena subordinación a la Constitución Española**. A efectos ilustrativos, si el Estatuto de Autonomía de Cataluña contuviera una disposición que negara el carácter oficial del castellano y prohibiera su uso, dicha norma sería nula de pleno derecho.

Relevancia especial

Con todo, los estatutos **no son leyes orgánicas al uso**, sino que gozan de una relevancia especial que justifica la existencia de **procedimientos de aprobación también especiales**.



4. Vías de aprobación de los estatutos



Vía general (arts. 143, 144 y 146 CE)

El procedimiento se ajusta, en lo esencial, al previsto para las leyes orgánicas, requiriendo en su fase final la **aprobación por mayoría absoluta de ambas Cámaras** de las Cortes Generales.



Vía especial (art. 151 CE)

Se trata de un **procedimiento más complejo**. La delegación de la Asamblea proponente y los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso deben alcanzar un acuerdo sobre el texto.

Posteriormente, dicho texto se somete a **referéndum entre los electores de las provincias** que integran la futura Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en el caso de Cataluña, votarían los electores de Gerona, Lérida, Tarragona y Barcelona. Si el texto fuera aprobado por mayoría en cada provincia, se elevaría a las Cortes Generales para su **ratificación final por ambas Cámaras**.

5. Casos especiales de aprobación

Fuera de estas dos vías generales, existen **dos regímenes singulares**:

A circular icon containing a stylized globe or map of Navarre.

Comunidad foral de Navarra

Su régimen se actualiza mediante un **acuerdo entre los representantes del Gobierno de la Nación y de la Diputación Foral**, cuyo texto se aprueba como ley tras una lectura en ambas Cámaras.

A circular icon containing a stylized representation of a city or fortification.

Ciudades de Ceuta y Melilla

Al ser "**comunidades-municipio**", sus Estatutos fueron aprobados mediante las **Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo**, con la particularidad d

6. Régimen jurídico de los estatutos

Existen una serie de **cuestiones adicionales** que definen el régimen de los Estatutos de Autonomía:

01

Control constitucional previo

El proyecto de Estatuto puede ser objeto de control por el **Tribunal Constitucional** a través del **Recurso Previo de Inconstitucionalidad**.

02

Procedimiento especial de reforma

Su reforma exige un procedimiento especial en el que debe intervenir la **Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma**.

03

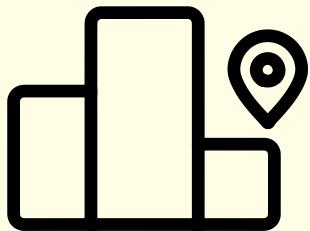
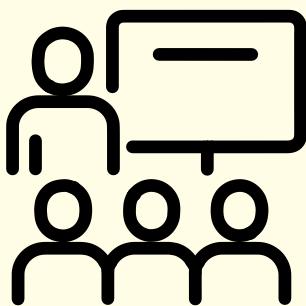
Ratificación por referéndum

Si el Estatuto fue aprobado por la vía especial del **art. 151 CE**, la reforma deberá ser **ratificada mediante referéndum**.



7. Función y contenido de los estatutos

La **función del Estatuto es constituyente** para la Comunidad Autónoma. Partiendo del marco de la Constitución, delimita las competencias que asume la comunidad, así como la incidencia de las competencias estatales en su ámbito territorial.



Denominación de la comunidad

La denominación de la Comunidad, que mejor se corresponda con su **identidad histórica**.

Delimitación territorial

La **delimitación de su territorio** de manera precisa y clara.



Instituciones autonómicas

La denominación, organización y sede de las **instituciones autonómicas propias**.

Competencias asumidas

Las **competencias asumidas** por la comunidad autónoma en su ámbito territorial.

Finalmente, debe abordarse la cuestión relativa a la "**parte dogmática**" de los Estatutos. En teoría, estos no deberían desarrollar el catálogo de derechos y deberes fundamentales de la Constitución, pues se entiende que su régimen debe ser igual para todos los ciudadanos del país. Sin embargo, en la práctica, especialmente tras el **ciclo de reformas iniciado en 2006**, todos los Estatutos regulan derechos y deberes de los ciudadanos de su respectiva comunidad. Esta práctica, aunque doctrinalmente controvertida, fue **validada por el Tribunal Constitucional**, que declaró que no era inconstitucional.

8. Esquema comparativo: ley orgánica vs. ley ordinaria

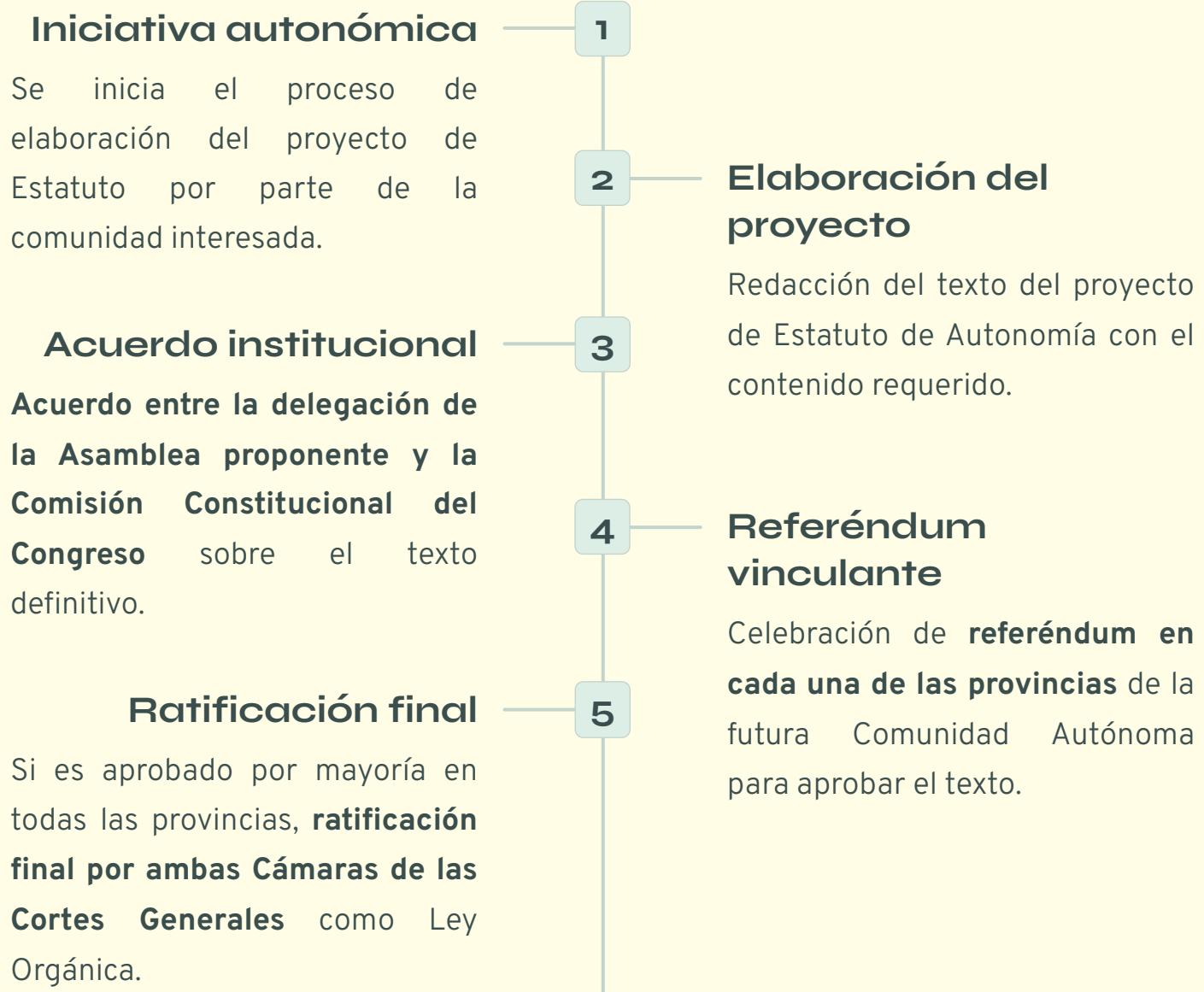
Criterio de distinción	Ley orgánica	Ley ordinaria
Materia	Reservada y tasada por la Constitución (art. 81 CE)	Residual (todas las demás materias no reservadas)
Procedimiento de aprobación	Requiere mayoría absoluta del Congreso	Requiere mayoría simple de ambas Cámaras
Relación entre ambas	Principio de competencia (no de jerarquía)	

La relación entre ambos tipos de leyes se basa en el **principio de competencia**, no en una jerarquía normativa. Cada una tiene su ámbito material específico de aplicación.



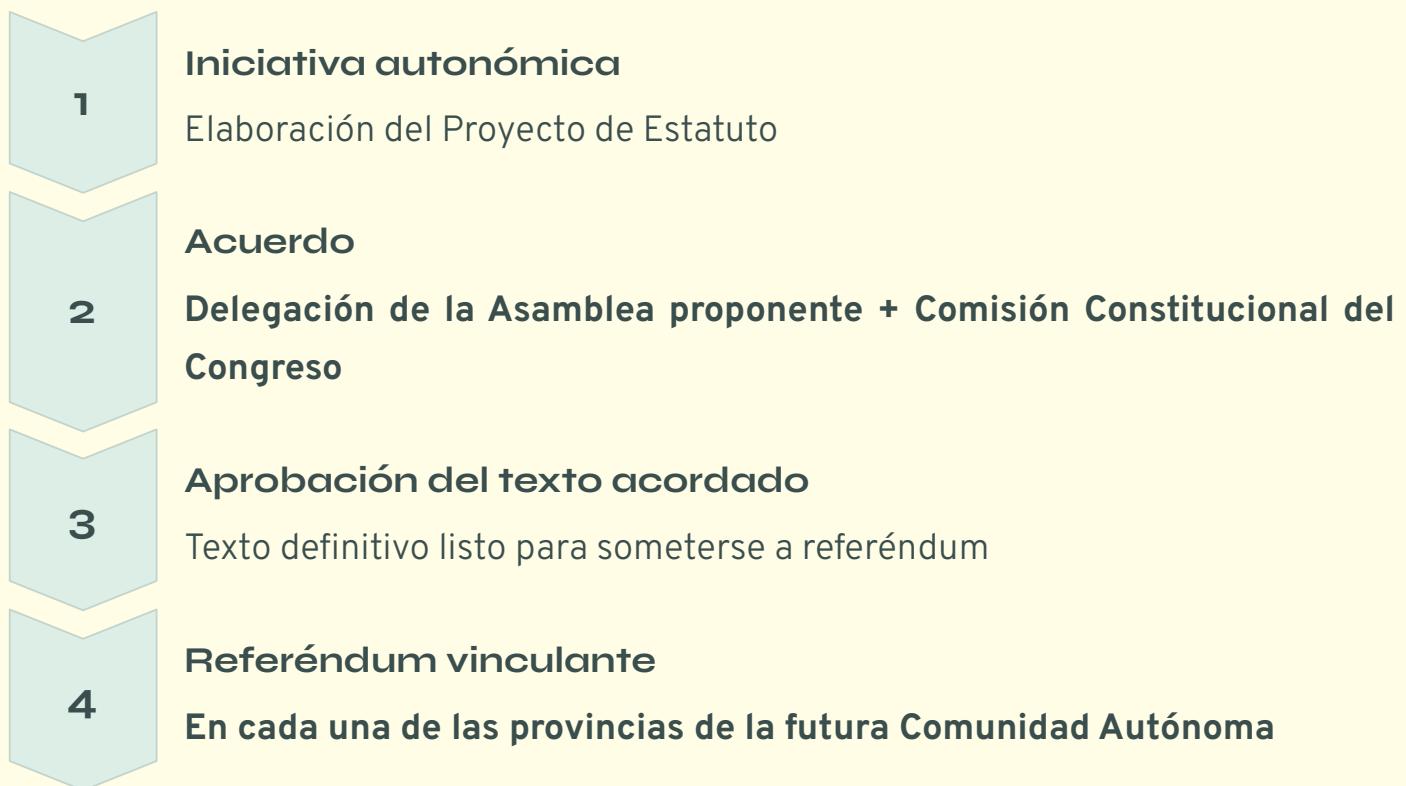
9. Procedimiento especial de aprobación de estatutos

El procedimiento especial establecido en el **artículo 151 CE** para la aprobación de Estatutos de Autonomía sigue las siguientes fases:



10. Diagrama de flujo del procedimiento especial

El siguiente diagrama ilustra el **procedimiento completo** establecido en el artículo 151 CE para la aprobación de Estatutos de Autonomía por la vía especial:



Si es aprobado por mayoría

Ratificación final por ambas Cámaras de las Cortes Generales como Ley Orgánica

Si no es aprobado

Decae el procedimiento y no puede continuar el proceso de aprobación

Tema 6: Tipos de leyes estatales II: leyes marco y de transferencia

1. Tipologías legales estatales (II): leyes de delegación, presupuestarias y de planificación

Las **leyes de delegación de competencias legislativas** constituyen uno de los mecanismos fundamentales mediante los cuales se articula el Estado de las Autonomías. Estas técnicas, previstas en el artículo 150 de la Constitución, operan en el mismo ámbito material que las leyes básicas y las leyes de armonización.

El sistema autonómico español se caracteriza por la complejidad de sus mecanismos de distribución competencial, donde la delegación legislativa juega un papel crucial en la configuración del modelo territorial.

2. Las leyes marco (art. 150.1 CE)

Definición

Las **leyes marco** son leyes estatales de principios, bases o directrices que habilitan a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Función

Permiten que las CCAA aprueben, en el marco de dichos principios, **leyes de desarrollo** sobre una materia de competencia estatal.

Ámbito

Se aplican sobre materias que son de **competencia exclusiva del Estado** pero que pueden ser desarrolladas autonómicamente.

3. Mecanismo de delegación legislativa

01

Titularidad estatal

El Estado, titular de la competencia legislativa sobre una materia, decide que no regularla exhaustivamente.

La delegación se formaliza a través de la **ley marco**, que establece los principios y límites.

02

Delegación formal

03

Adquisición competencial

La Comunidad Autónoma adquiere la **competencia delegada**, que se extinguiría si la ley marco fuera derogada.

- (i) Importante:** Mediante esta técnica, el Estado retiene la titularidad de la competencia, pero permite su ejercicio a la Comunidad Autónoma dentro de los límites que la propia ley marco establece.



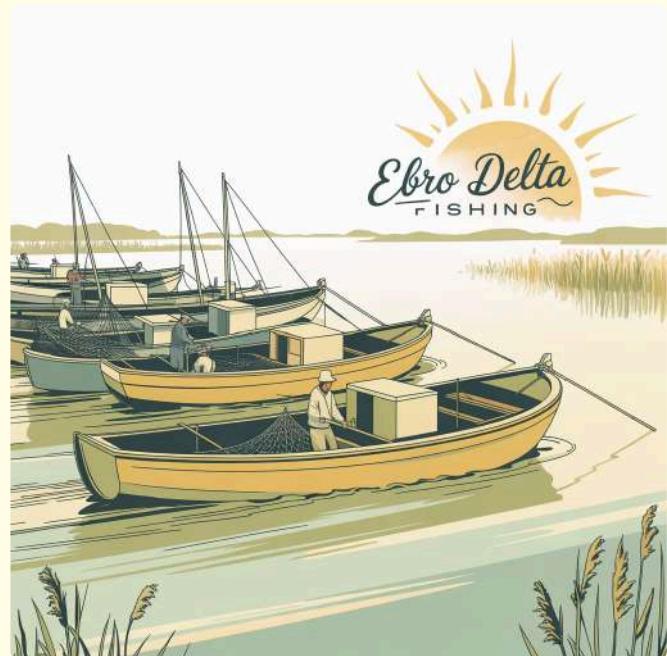
3.1 Ejemplo práctico: pesca marítima en el Delta del Ebro

Competencia estatal

El Estado ostenta **competencia exclusiva sobre la pesca marítima** según la Constitución española.

Delegación específica

Para regular la pesca en la zona del **Delta del Ebro**, el Estado podría delegar dicha potestad legislativa en la Comunidad Autónoma de Cataluña.



Razones de la delegación

- Mayor conocimiento de las particularidades territoriales
- Razones de oportunidad política
- Proximidad administrativa

En tal caso, el Estado retiene la **titularidad de la competencia**, pero permite su ejercicio a la Comunidad Autónoma dentro de los límites que la propia ley marco establece.



3.2 Ejercicio de la competencia delegada y control

Delegación producida

1

Una vez producida la delegación, la Comunidad Autónoma puede **elección si ejerce o no** esta nueva competencia legislativa.

Carácter voluntario

2

En **ningún caso es obligatorio** el ejercicio de la competencia delegada por parte de la CCAA.

Control parlamentario

3

Si decide legislar, las **Cortes Generales ejercerán un control** para verificar el ajuste a los principios de la ley marco.

Las Cortes Generales verificarán que la ley autonómica de desarrollo se ajusta a los **principios, bases y directrices** de la ley marco estatal.

4. Las leyes de transferencia o delegación (art. 150.2 CE)

Este precepto constitucional contempla una **segunda vía para la transferencia de competencias estatales** a las Comunidades Autónomas. A pesar de su finalidad análoga, estas leyes no son iguales a las leyes marco por varios motivos:

1

Naturaleza jurídica

Se trata de **Leyes Orgánicas**, por lo que no constituyen una tipología legal distinta o novedosa en sí mismas.

2

Carácter de la atribución

La atribución de competencias es **extraestatutaria**, lo que significa que las competencias transferidas no necesitan estar previamente incluidas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

- ✓ **Ejemplo práctico:** Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

5. La ley de presupuestos generales del Estado

Este tipo de ley posee una **especial trascendencia política**, constituyendo el principal instrumento de las Cámaras para el control del Gobierno.

La **iniciativa legislativa corresponde en exclusiva al Gobierno**, que debe presentar el proyecto de ley tres meses antes de que expiren los presupuestos del año anterior.

3

Meses de antelación

Plazo mínimo para presentar el proyecto de ley de presupuestos

2

Contenidos esenciales

Previsiones de ingresos y autorizaciones de gastos



6. Procedimiento de aprobación presupuestaria

Su procedimiento de aprobación es, en lo esencial, el ordinario, pero con **ciertas particularidades en su tramitación**:

Fijación del gasto

En primer lugar, el **Pleno del Congreso fija la cuantía global** de los gastos.

1

Presentación de enmiendas

Se abre el trámite de enmiendas, sujeto a **reglas específicas** de equilibrio presupuestario.

2

Tramitación en comisión

El proyecto pasa a la **Comisión de Presupuestos** para su estudio pormenorizado.

3

Enmienda de aumento

Si una enmienda sugiere un **aumento del gasto**, no será admitida a trámite si no propone simultáneamente una disminución de cuantía equivalente en otra sección.

Enmienda de disminución

Si una enmienda sugiere una **disminución del gasto**, su tramitación requerirá la autorización previa del Gobierno.

7. Leyes aprobatorias de planes generales económicos

Finalmente, la Constitución contempla las **leyes aprobatorias de planes generales económicos**. Estas deben regular planes que guarden una relación directa con la ordenación general de la economía.

Objetivos principales:

- Atender a las **necesidades colectivas**
- Estimular el **crecimiento de la riqueza**
- Lograr una **más justa distribución**



Nota importante: A pesar de su previsión constitucional, esta tipología legal no ha tenido un reflejo práctico significativo en los reglamentos de las Cámaras legislativas.

8. Esquemas comparativos

Mecanismos de delegación legislativa (art. 150 CE)

Criterio	Leyes Marco (art. 150.1 CE)	Leyes de Transferencia (art. 150.2 CE)
Naturaleza de la Ley	Ley Ordinaria	Ley Orgánica
Objeto	Delegación de la facultad de legislar sobre materias estatales, fijando principios y bases	Transferencia de la titularidad de competencias estatales
Carácter de la Competencia	La titularidad sigue siendo del Estado	La titularidad se transfiere a la Comunidad Autónoma
Control	Control de las Cortes Generales sobre la ley autonómica de desarrollo	Control general de constitucionalidad

Iniciativa exclusiva

Proyecto presentado 3 meses antes del fin del ejercicio



Debate en pleno

Fijación de la cuantía global de gastos

Presentación de enmiendas

Con reglas específicas de equilibrio

Tramitación en comisión

Comisión de Presupuestos

Tema 7: Tipos de leyes estatales III: leyes de base, básicas y de armonización

Las **Leyes de Bases** constituyen una primera tipología legal específica cuya denominación responde a su particular estructura formal: su contenido normativo no se articula en artículos, como es habitual, sino en «**bases**». Estas bases consisten en principios y criterios que el Gobierno deberá desarrollar posteriormente a través de un Decreto Legislativo.

1. Las leyes básicas

Aunque su denominación pueda inducir a confusión, las **leyes básicas no deben asimilarse a las leyes de bases**. Su ámbito de aplicación es distinto y se enmarca en las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos, es decir, en el **sistema de distribución de competencias** entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Como se ha explicado, existen materias en las que la **regulación básica compete al Estado**, mientras que su desarrollo normativo y ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas. En estos supuestos, la legislación estatal sienta las bases, y la legislación autonómica las completa hasta conformar una ordenación integral.



El fundamento de este sistema es que la legislación estatal debe regular aquellos aspectos que requieran una **aplicación uniforme en todo el territorio nacional**, garantizando así un mínimo normativo común.

2. Concepto clave: mínimo normativo común

⚠ CLAVE PARA EL EXAMEN

El concepto de "**mínimo normativo común**" es fundamental. Implica que la legislación básica debe ser, por su propia naturaleza, concisa y no puede ser ni extensa ni excesivamente detallada, pues debe dejar un margen normativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar la materia conforme a sus intereses específicos.

Este principio se encuentra reconocido, por ejemplo, en el **art. 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña**.

Legislación estatal

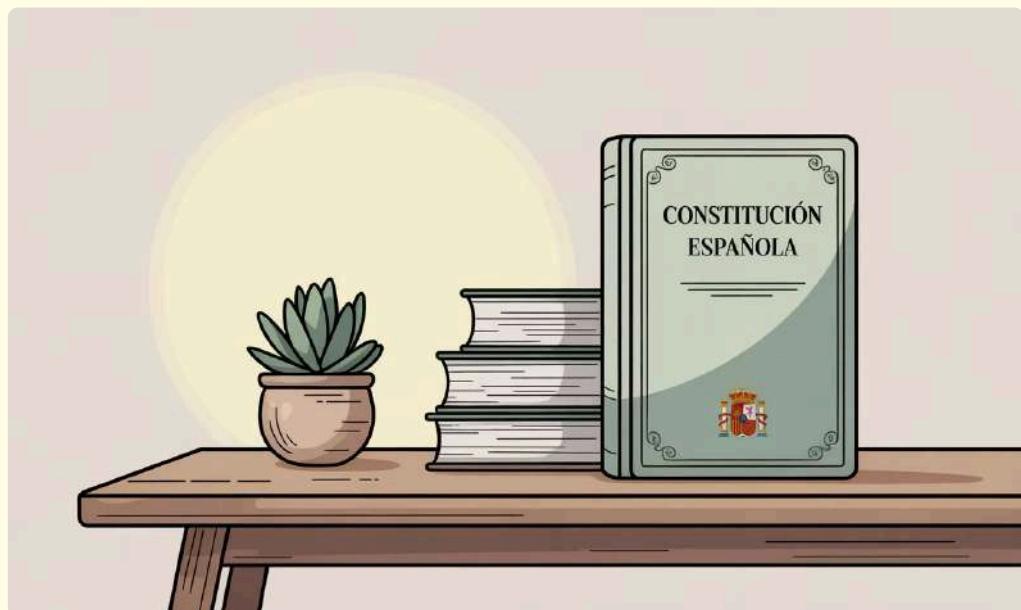
Establece bases comunes y uniformes

Legislación autonómica

Desarrolla y completa según intereses específicos

Resultado

Ordenación integral y coordinada





3. Rango normativo de la regulación básica

La siguiente cuestión es si esta regulación básica puede establecerse mediante reglamento. Con carácter general, **la respuesta es negativa**. El Tribunal Constitucional, en virtud del **principio de ley formal**, ha determinado que la normativa básica debe tener rango de Ley.

o1

Regla general

La normativa básica debe tener **rango de Ley**

o2

Excepción

Puede establecerse por **reglamento** de forma excepcional

o3

Condición

Cuando los reglamentos constituyan un **complemento indispensable** de la legislación básica

o4

Acto singular

También admitido como declaración dirigida a sujetos específicos

4. Identificación de la legislación básica

La determinación de qué legislación es básica y cuál no lo es, se precisa, en teoría, en las **disposiciones finales de las leyes estatales**. En la práctica, sin embargo, esta cuestión ha generado **notables problemas jurídicos**.

Problemas identificados

- Fórmulas ambiguas en la redacción
- Margen de interpretación excesivamente abierto
- Declaraciones de inconstitucionalidad posteriores

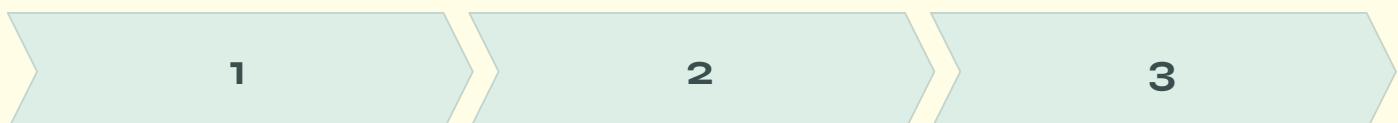
"Tendrán carácter básico los preceptos a los cuales corresponda esa naturaleza"



Otras normas incurrián en la práctica de disponer que "**tendrán carácter básico los reglamentos estatales que desarrolle la ley**", como sucedía, por ejemplo, con la disposición final tercera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

5. Las leyes de armonización

Al igual que las leyes básicas, las **leyes de armonización** se encuadran en el ámbito de las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico. Su finalidad, según el **art. 150 de la Constitución**, es fijar los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el **interés general**.



Interés general

Demanda actuación coordinada

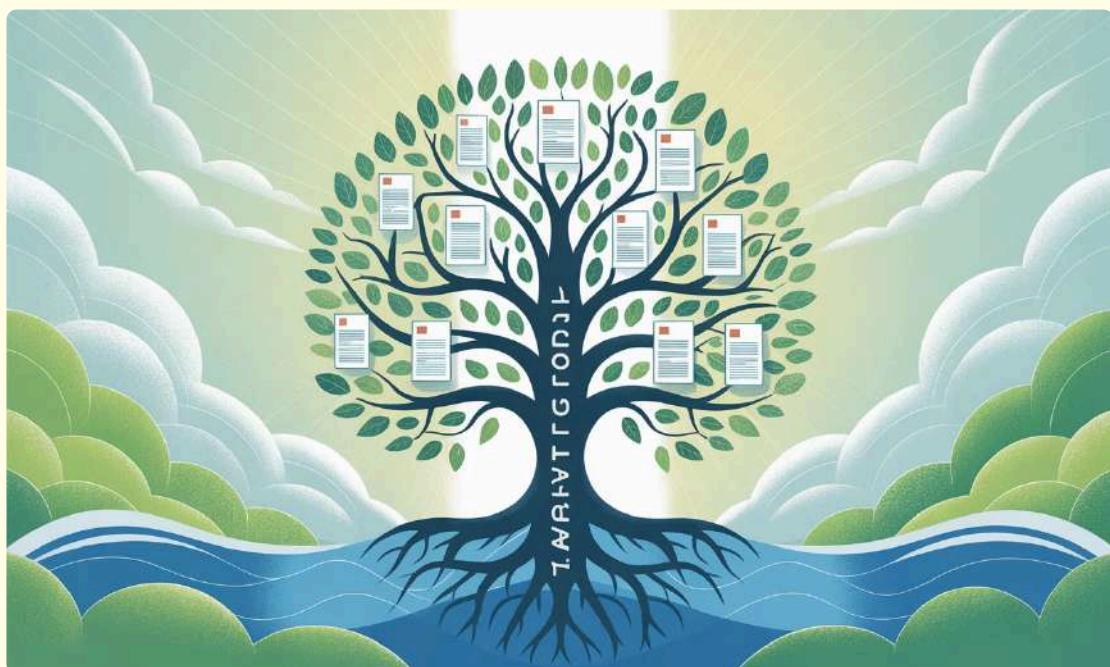
Políticas autonómicas

No pueden ser contrarias al interés general

Armonización

Incluso en competencias exclusivas autonómicas

Esto significa que, cuando el interés general demanda una actuación coordinada sobre una materia, **no pueden coexistir políticas legislativas autonómicas contrarias a dicho interés**, incluso si se trata de materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.



5.1 Ejemplo práctico y precedente histórico

Ejemplo hipotético

Es sabido que la **hostelería es un sector económico de interés general** en España. Si, hipotéticamente, la Comunidad de Madrid aprobara una ley que prohibiera la instalación de terrazas en los bares, revocando las licencias existentes, se estaría afectando dicho interés general, lo que podría justificar una **intervención armonizadora**.



ⓘ Precedente histórico: LOAPA

Un ejemplo real de esta figura fue la **LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico)**. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 declaró que dicha ley no tenía carácter ni orgánico ni armonizador.

En dicha sentencia, el Tribunal estableció que el **art. 150 CE es un cauce excepcional**, aplicable únicamente cuando no existan otros mecanismos o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general.

6. Presupuestos de las leyes de armonización

En conclusión, las leyes de armonización requieren **dos presupuestos** para su válida aprobación:

Presupuesto habilitante previo

Debe existir una necesidad apreciada por las **Cortes Generales** de que se produzca dicha armonización legislativa en defensa del interés nacional. Esta apreciación debe ser aprobada por **mayoría absoluta** de cada Cámara (Congreso y Senado).

Presupuesto material

Solo pueden dictarse respecto de **competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas**. La razón de ser de este límite es el carácter excepcional de esta figura. En otros supuestos (competencias compartidas o exclusivas del Estado), el interés general puede salvaguardarse a través de la legislación estatal ordinaria o básica.

Las leyes de armonización son, por tanto, un **recurso de carácter extraordinario y subsidiario**.

7. Contenido de las leyes de armonización

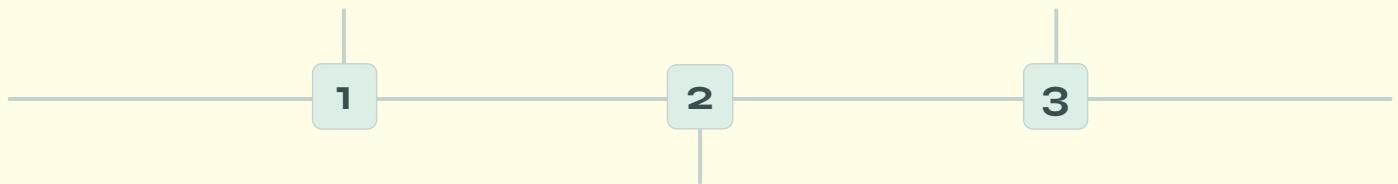
La Constitución establece que estas leyes deben contener únicamente **«los principios necesarios para armonizar»**. Interpretando este mandato de manera restrictiva, se concluye que su contenido **no puede dictar soluciones legislativas completas ni sustituir las normas autonómicas**.

Función permitida

Coordinar y establecer principios básicos

Consecuencia

Declaración de inconstitucionalidad si excede el marco



Función prohibida

Invadir competencias autonómicas con regulación detallada

Retomando el ejemplo anterior, una ley de armonización podría sentar las bases para que el sector de la hostelería no se viera perjudicado por normativas divergentes, pero **nunca podría establecer un régimen detallado de licencias** que suplantara la competencia autonómica. Su función es la de **coordinar, no la de invadir**.

8. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad



En el caso de la **LOAPA**, el hecho de que el Tribunal Constitucional le negara el carácter armonizador **no implicó su nulidad total**. La ley no perdió su valor o efecto por ello, sino que sus preceptos pasaron a ser considerados como los de una **ley estatal ordinaria**, sin la fuerza vinculante propia de una norma armonizadora.

01

Declaración del tribunal

La ley carece de carácter armonizador

02

Efecto jurídico

No se produce nulidad total de la norma

03

Reconversión

Los preceptos se consideran como ley estatal ordinaria

04

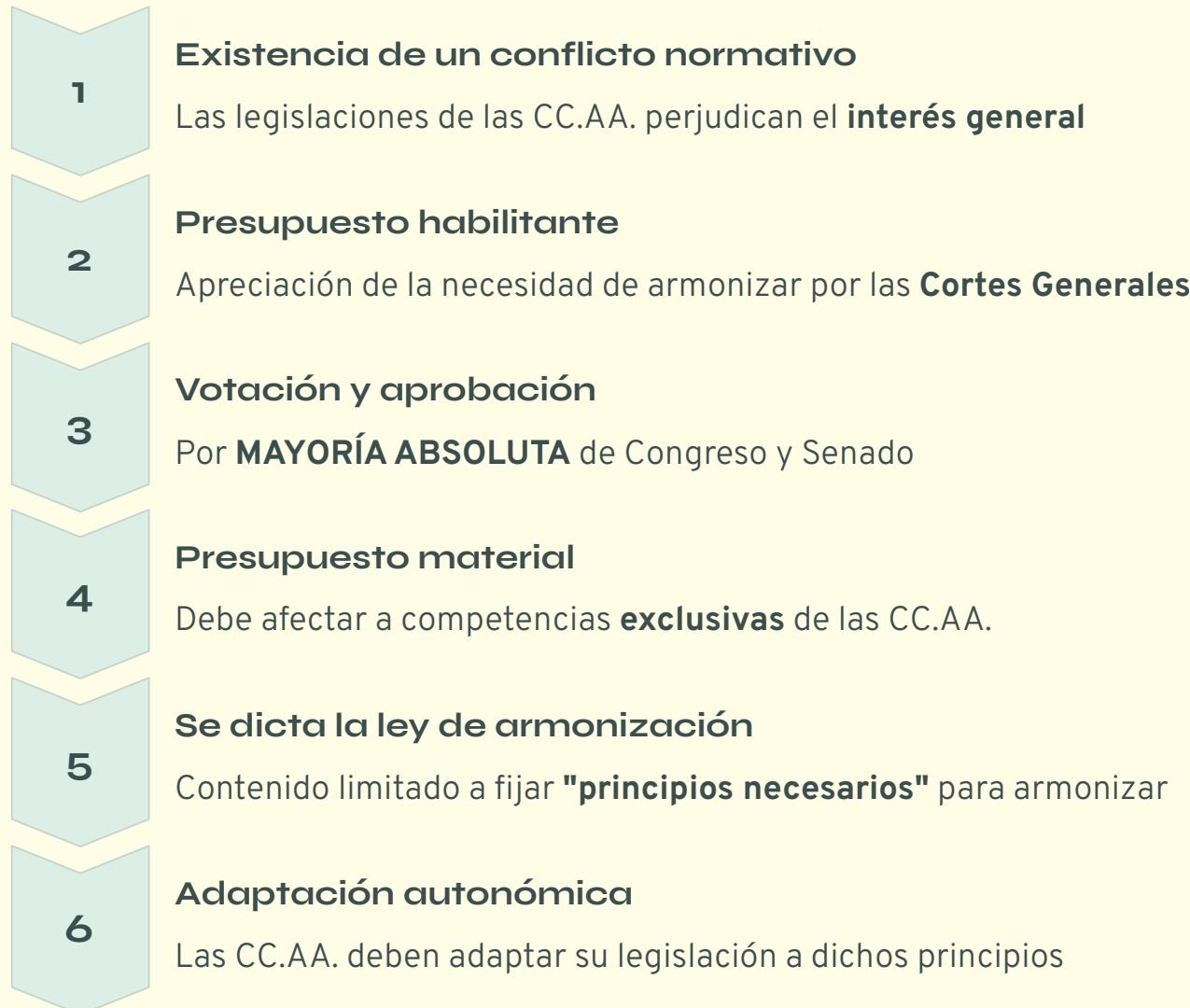
Consecuencia

Pérdida de la fuerza vinculante armonizadora

9. Esquema comparativo de tipologías legales

Criterio	Leyes de Bases	Leyes Básicas	Leyes de Armonización
Ámbito	Relación Parlamento- Gobierno (Delegación legislativa)	Relación Estado- CC.AA. (Competencias compartidas)	Relación Estado- CC.AA. (Competencias exclusivas de las CC.AA.)
Finalidad	Delegar en el Gobierno la creación de un Decreto Legislativo	Fijar un "mínimo normativo común" en todo el Estado	Coordinar legislaciones autonómicas divergentes por "interés general"
Destinatario	El Gobierno	Las Asambleas Legislativas de las CC.AA.	Las Asambleas Legislativas de las CC.AA.
Fundamento	Art. 82 CE	Art. 149.1 CE (distribución competencial)	Art. 150.3 CE
Carácter	Técnica de delegación	Técnica de distribución competencial	Técnica excepcional de coordinación

10. Esquema de presupuestos de las leyes de armonización



Este esquema muestra el proceso completo que debe seguirse para la válida aprobación de una ley de armonización, destacando su **carácter excepcional y subsidiario** en el ordenamiento jurídico español.

Tema 8: Leyes autonómicas: el ordenamiento de las comunidades autónomas

1. La potestad legislativa de las comunidades autónomas

Una cuestión fundamental en la estructura del Estado de las Autonomías es si las **Comunidades Autónomas (CC.AA.)** pueden **crear leyes**, es decir, si ostentan potestad legislativa. La respuesta es afirmativa. La Constitución Española reconoce esta potestad de manera indirecta, infiriéndose de lo dispuesto en los arts. 2 y 153. A mayor abundamiento, dicha potestad ha sido reconocida expresamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y se encuentra recogida en todos los Estatutos de Autonomía.

- ⚠️ Conviene precisar, no obstante, que esta potestad no es universal para todas las autonomías. **El Estatuto de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla no contempla esta función para sus Asambleas.** La razón de esta excepción radica en su singular naturaleza de "autonomías-municipio".

2. Naturaleza y tipología de la ley autonómica

Una vez afirmada su existencia, procede analizar si las **leyes autonómicas se diferencian de las leyes estatales**. La respuesta es que no existen diferencias sustanciales: su contenido, funcionalidad y carácter son análogos a los de la legislación estatal.

En consecuencia, las tipologías legales estudiadas en el ordenamiento estatal (leyes formales, materiales, leyes-medida, etc.) se reproducen, por lo general, en el ámbito autonómico.



Leyes formales

Normas aprobadas siguiendo el procedimiento legislativo establecido

Leyes materiales

Normas con contenido general y abstracto independientemente de su forma

Leyes-medida

Disposiciones de carácter singular y concreto adoptadas en forma de ley

3. Limitaciones competenciales de las comunidades autónomas

⊗ Clave para el examen

Es fundamental comprender que, a pesar de su similitud, existen ciertas categorías de leyes cuya aprobación es **competencia exclusiva del Estado** y, por tanto, están vedadas a las Comunidades Autónomas.

Las leyes orgánicas

Normas que requieren mayoría absoluta del Congreso y regulan materias específicamente reservadas por la Constitución

Leyes de relación interordinamental

Incluyen las **Leyes Marco, Leyes de Transferencia o Delegación y Leyes de Armonización** que estructuran las relaciones entre ordenamientos

Estas limitaciones garantizan la coherencia del sistema jurídico español y preservan las competencias estatales fundamentales para el funcionamiento del Estado de las Autonomías.

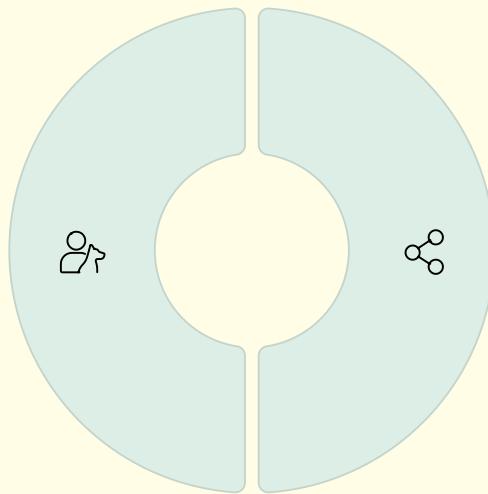


4. Definición y ámbito de aplicación de la ley autonómica

En conclusión, una **ley autonómica** puede definirse como un mandato jurídico, subordinado a la Constitución y al respectivo Estatuto de Autonomía, aprobado por la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma.

Competencias exclusivas

Materias donde la Comunidad Autónoma tiene plena capacidad legislativa



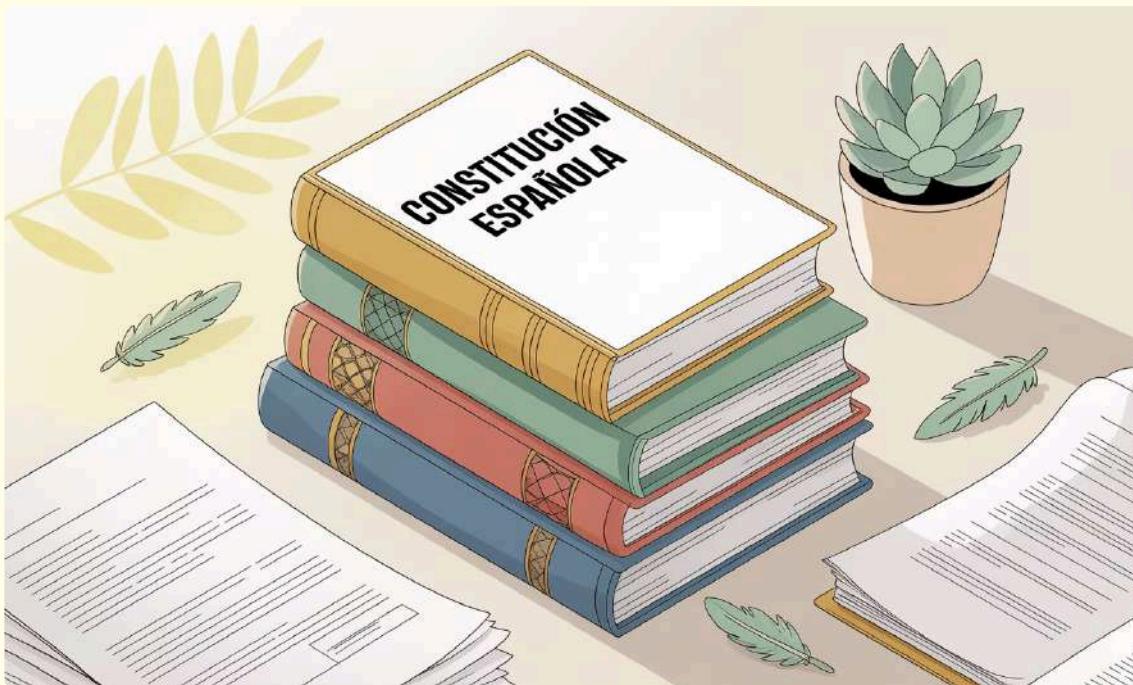
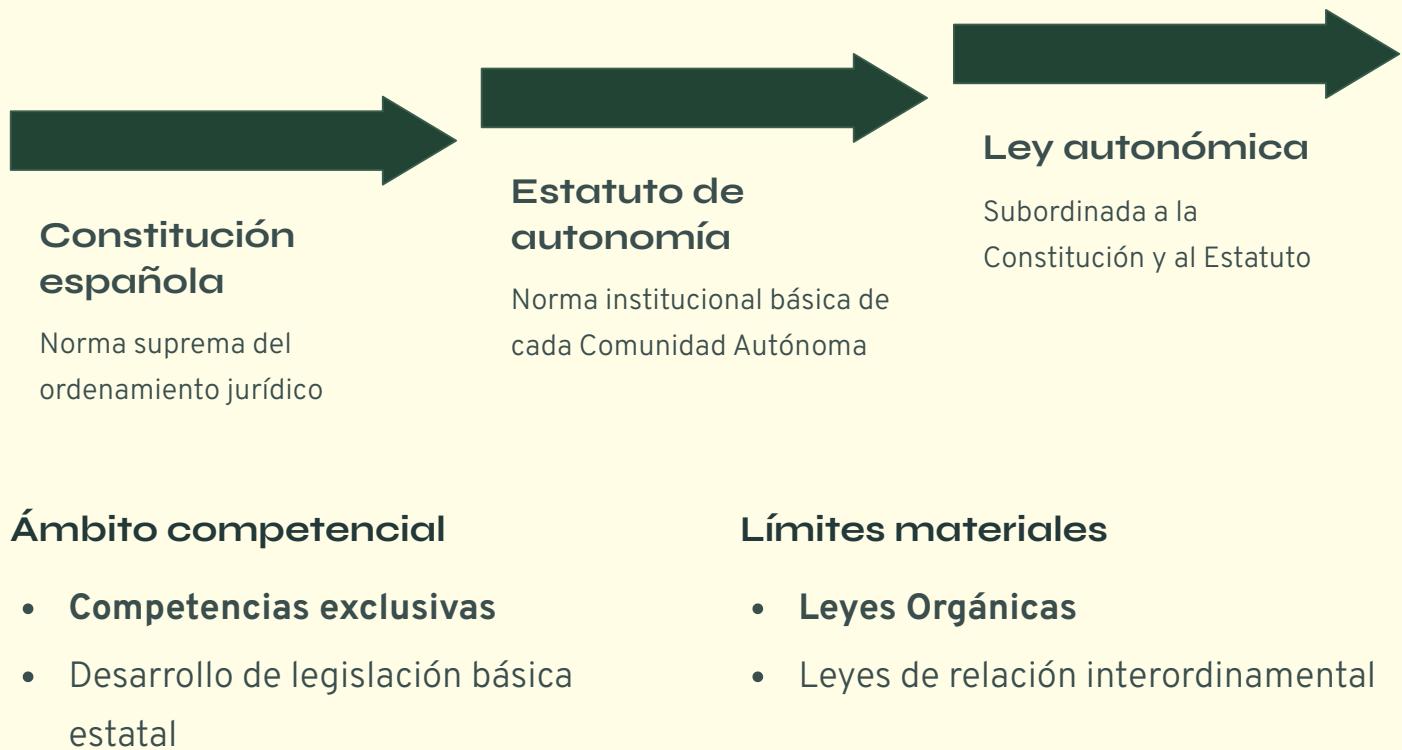
Competencias compartidas

La ley autonómica desarrolla la legislación básica estatal previamente aprobada

- Un matiz doctrinal importante es que, al ser la **competencia para legislar propia de la Comunidad Autónoma**, esta podría, teóricamente, aprobar una ley de desarrollo aun sin existir una ley básica estatal previa, si bien dicha situación generaría una notable inseguridad jurídica.

5. Posición y límites de la ley autonómica

El siguiente esquema ilustra la **jerarquía normativa** y los límites que enmarcan la actuación legislativa autonómica:



6. Tabla comparativa de potestades legislativas

La siguiente tabla sintetiza las principales diferencias entre la **potestad legislativa estatal y autonómica**:

Criterio	Potestad Legislativa Estatal (Cortes Generales)	Potestad Legislativa Autonómica (Asambleas)
Fundamento	Soberanía Nacional (Pueblo Español)	Autonomía Política reconocida en la Constitución
Ámbito Territorial	Todo el territorio español	Territorio de la respectiva Comunidad Autónoma
Tipos de Leyes	Todas las tipologías, incluidas las Orgánicas y las de relación interordinamental	Todas las tipologías, excluidas las Orgánicas y las de relación interordinamental
Límites Principales	Constitución Española	Constitución y Estatuto de Autonomía

- ✓ Esta estructura garantiza el **equilibrio entre la unidad del Estado y la autonomía política** de las Comunidades Autónomas, permitiendo un desarrollo legislativo coherente y coordinado en el marco constitucional español.

Tema 9: Normas del poder ejecutivo con valor de ley: decretos-leyes y decretos-legislativos

Como regla general, la potestad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Poder Legislativo. Sin embargo, el ordenamiento jurídico español contempla excepciones a este principio, habilitando al Poder Ejecutivo, ostentado por el Gobierno, para dictar normas con valor de ley.

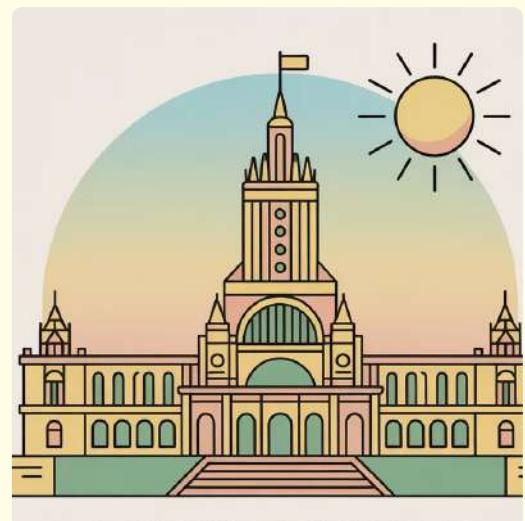
Es fundamental precisar que **esta potestad es excepcional y está siempre sometida al control del Poder Legislativo**. A pesar de su origen gubernamental, estas normas tienen exactamente el mismo valor y la misma fuerza que las leyes emanadas del Parlamento. Su singularidad radica en que solo pueden dictarse en los supuestos tasados que se exponen a continuación.



1. El decreto-ley

El Decreto-Ley es una de las figuras más recurrentes en la praxis política y normativa. **La Constitución lo define como una disposición legislativa provisional que el Gobierno dicta en caso de extraordinaria y urgente necesidad.**

Un ejemplo paradigmático de su utilización fueron las medidas adoptadas frente a la pandemia de COVID-19, donde la situación de alerta sanitaria exigía una actuación casi instantánea, incompatible con los plazos de tramitación de una ley ordinaria.



Carácter provisional

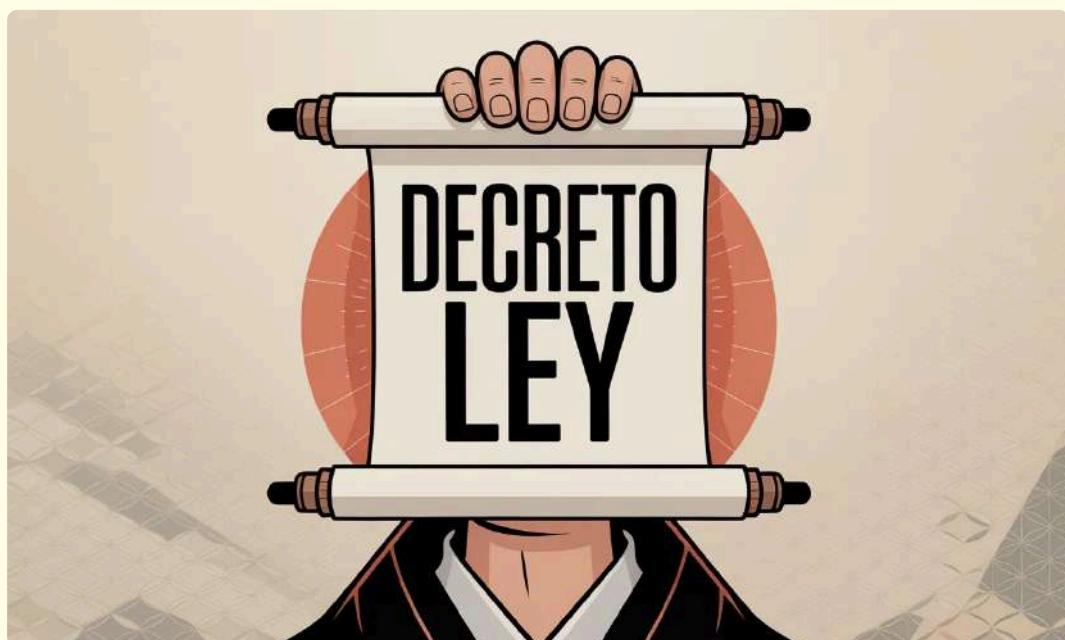
Requiere posterior control parlamentario

Extraordinaria urgencia

Situaciones que no admiten demora

Mismo valor legal

Equivalente a ley ordinaria



2. Interpretación flexible y uso extensivo

No obstante, la apreciación de la "extraordinaria y urgente necesidad" ha sido interpretada de forma flexible por la jurisprudencia, admitiéndose su uso siempre que se precise una rápida respuesta para la consecución de los objetivos de gobierno y se respeten los límites del artículo 86 de la Constitución.

- ⚠ Esta flexibilidad ha conducido a un uso extensivo de esta figura, hasta el punto de que se ha denunciado un abuso de la misma.

39

Decretos-leyes en 2020

Aprobados durante el año de la pandemia

72%

Normas gubernamentales

Porcentaje del total de normas con rango de ley

A título ilustrativo, en el año 2020 se aprobaron 39 Decretos-Leyes, lo que supuso que el 72% de las normas con rango de ley de ese ejercicio fueran de origen gubernamental.

3. Límites y control del decreto-ley

La regulación constitucional establece un sistema de controles y límites que garantizan el equilibrio entre poderes y la protección de los derechos fundamentales.

01	02	03
Límites materiales	Control temporal	Control parlamentario
Materias vedadas constitucionalmente	Plazo máximo de 30 días	Convalidación o derogación



4. Límites materiales del decreto-ley

La potestad de dictar Decretos-Leyes no es ilimitada. La Constitución establece unos límites materiales infranqueables, de modo que estas normas no pueden regular materias reservadas a Ley Orgánica, tales como:

Instituciones básicas del Estado

El ordenamiento de las instituciones fundamentales del sistema constitucional español

Derechos y libertades

Los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos reconocidos constitucionalmente

Régimen autonómico

El régimen de las Comunidades Autónomas y su organización territorial

Derecho electoral

El Derecho electoral general que regula los procesos democráticos

5. Control parlamentario posterior

Además, por su carácter provisional, **todo Decreto-Ley debe ser sometido al control del Congreso de los Diputados en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación**. Tras dicho debate, la Cámara puede optar por una de las siguientes tres vías:



Convalidar el decreto-ley

El decreto-ley se integra definitivamente en el ordenamiento jurídico



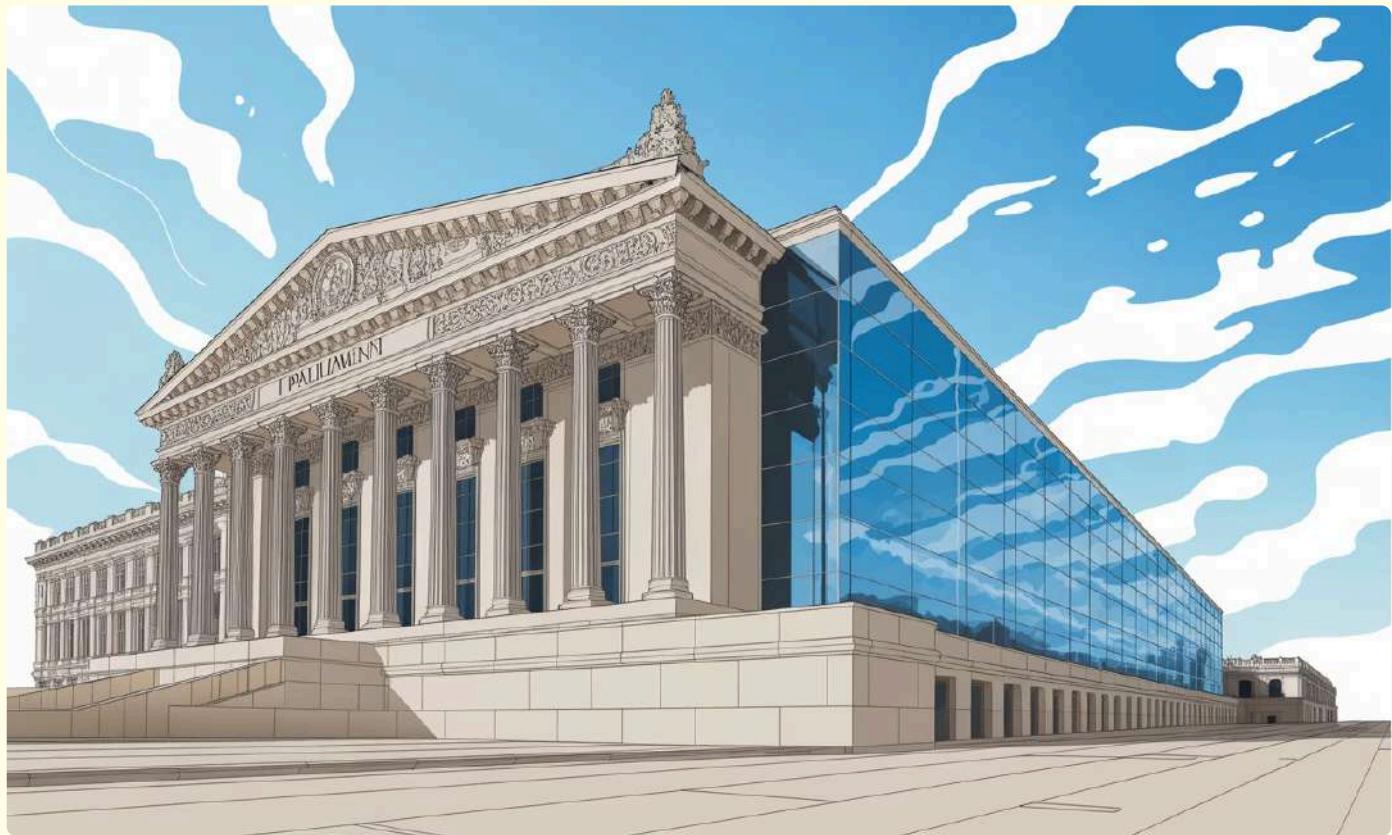
Derogarlo

El decreto-ley pierde su vigencia y efectos jurídicos



Tramitación como proyecto de ley

Se convierte en proyecto de ley por procedimiento de urgencia



6. El decreto-ley en el ámbito autonómico

La posibilidad de que las Comunidades Autónomas dicten Decretos-Leyes ha sido objeto de debate doctrinal. Sin embargo, en la práctica, se consideran válidos.

Ejemplo de ello es la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que incluye expresamente esta potestad.

- ① Su ámbito material está, lógicamente, **limitado a las competencias de la propia Comunidad Autónoma**, como el desarrollo de su Estatuto o la regulación de los derechos reconocidos en el mismo.



Competencias propias

Solo en materias de competencia autonómica



Desarrollo estatutario

Desarrollo del propio Estatuto de Autonomía



The spanish Government Legislative Delegation



7. El decreto legislativo

Los Decretos Legislativos son también normas del Poder Ejecutivo con valor de ley, pero se diferencian de los Decretos-Leyes en dos aspectos fundamentales:

Delegación expresa

Son fruto de una delegación expresa del Parlamento en el Gobierno

Sin urgencia

No requieren una situación excepcional de urgencia para su aprobación

A diferencia del decreto-ley, que responde a situaciones de urgencia, el decreto legislativo se basa en la conveniencia técnica y la especialización gubernamental.

8. Justificación y características

Su justificación radica en que **existen ámbitos de gran complejidad técnica en los que se considera conveniente la intervención del Gobierno**, ya sea porque posee datos específicos o porque cuenta con los medios para perfeccionar técnicamente la regulación.

En estos casos, las Cortes Generales delegan la facultad de legislar en el Gobierno. Esta delegación puede producirse tanto a nivel estatal como autonómico.

- 🕒 **CLAVE PARA EL EXAMEN:** La delegación legislativa puede adoptar dos formas distintas, dando lugar a dos tipos de Decretos Legislativos.



Complejidad técnica

Materias que requieren conocimientos especializados y datos específicos del Gobierno



Delegación parlamentaria

Las Cortes Generales delegan expresamente la facultad legislativa



9. Tipos de delegación legislativa

1

Delegación mediante ley de bases

En esta modalidad, **el Parlamento aprueba una Ley de Bases**, que establece los principios y directrices que el Gobierno debe seguir y desarrollar. El Gobierno, en ejecución de esta delegación, dicta un Texto Articulado.

Se denomina así porque, precisamente, articula y desarrolla normativamente las bases previamente fijadas por el legislador.

El ejemplo más importante en la historia jurídica española es el propio Código Civil, que desarrolla una Ley de Bases de 11 de mayo de 1888.

2

Delegación mediante ley ordinaria

En este supuesto, **la delegación se otorga mediante una ley ordinaria con el fin de que el Gobierno refunda varios textos legales que ya existen en uno solo.**

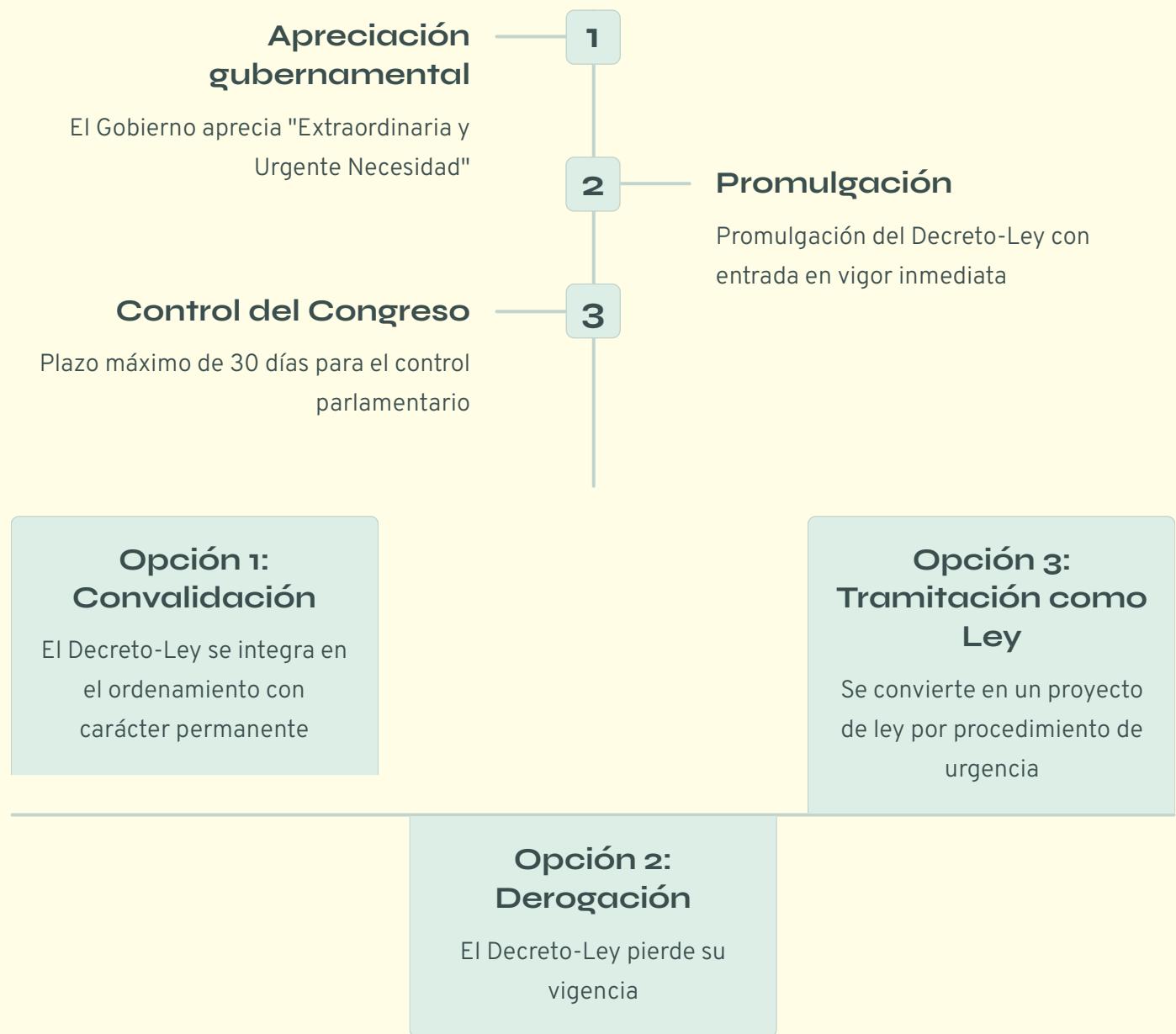
El objetivo es aclarar y armonizar el ordenamiento jurídico, depurando la normativa existente y sistematizándola dentro de unos límites prefijados por la propia ley de delegación.

10. Esquema comparativo: decreto-ley vs. decreto legislativo

Criterio	Decreto-Ley	Decreto Legislativo
Fundamento	Extraordinaria y urgente necesidad	Delegación expresa de las Cortes Generales
Iniciativa	Gobierno (de forma directa)	Cortes Generales (a través de la ley de delegación)
Límites Materiales	No puede afectar a materias de Ley Orgánica	Los fijados en la ley de delegación
Control Parlamentario	Posterior (convalidación o derogación en 30 días)	Previo (en la propia ley de delegación)
Tipos	No tiene subtipos	Texto Articulado o Texto Refundido

Esta tabla comparativa muestra las **diferencias fundamentales entre ambas figuras normativas**, destacando especialmente el momento del control parlamentario y la naturaleza de su fundamento jurídico.

11. Esquema de tramitación del decreto-ley



Este esquema de tramitación muestra el **proceso completo desde la apreciación de la urgencia hasta las tres posibles decisiones parlamentarias**, garantizando así el control democrático sobre estas normas excepcionales.

Tema 10: Control de los decretos legislativos y las leyes

El control de los decretos legislativos surge de una delegación legislativa que el Parlamento efectúa en favor del Gobierno. Esta naturaleza delegada condiciona su sistema de control y establece mecanismos específicos de supervisión que difieren sustancialmente de otras normas con rango de ley.

Como se ha estudiado, **los decretos legislativos surgen de una delegación legislativa que el Parlamento efectúa en favor del Gobierno**. Esta naturaleza delegada condiciona su sistema de control y requiere un análisis detallado de los diferentes mecanismos de supervisión disponibles.

1. Control parlamentario

El propio Parlamento puede establecer, en las leyes de delegación, **las fórmulas de control que considere convenientes** para asegurar que el Gobierno cumple con los términos de la habilitación y no legisla en un sentido distinto al previsto.

Es habitual que este control se materialice mediante **la exigencia de una ratificación del texto del decreto legislativo por las Cortes Generales** antes de su promulgación. Este mismo mecanismo es aplicable en el ámbito autonómico entre la Asamblea legislativa y el respectivo gobierno.



- ⓘ El control parlamentario garantiza que el Gobierno no se exceda en las competencias delegadas

2. Diferencias fundamentales en el control

⚠️ Clave para el examen

Es fundamental distinguir el régimen de control de los decretos legislativos frente al de otras normas con rango de ley.

Control por tribunales ordinarios

Una diferencia capital, de gran importancia, es que **los decretos legislativos pueden ser objeto de control por los tribunales ordinarios** mediante recurso.

Leyes parlamentarias y decretos-leyes

Por el contrario, **las leyes parlamentarias y los decretos-leyes no pueden ser controlados** por esta vía judicial ordinaria.

Podría plantearse por qué una norma con valor de ley puede ser fiscalizada por la jurisdicción ordinaria. **La razón estriba en que este control no se refiere al rango de la norma, sino a un posible exceso (ultra vires) o infidelidad del Gobierno** en el ejercicio de la delegación. Se controla si el Ejecutivo ha "traicionado" el mandato parlamentario, ya sea por legislar sobre materias distintas a las delegadas o por excederse en las competencias atribuidas.

3. Control de constitucionalidad de las leyes



Las leyes son inmunes al control judicial ordinario, pero no al control ejercido por el Tribunal Constitucional, que se denomina control de constitucionalidad.

El Tribunal Constitucional es **el supremo intérprete de la Constitución Española** y, como tal, puede controlar la adecuación a esta de las leyes y normas con rango de ley. Para ello, dispone de dos vías principales.

4. Recurso de inconstitucionalidad

Naturaleza del recurso

Previsto en el art. 161.1.a) de la Constitución, es un **recurso de carácter general y abstracto**. Su objeto es analizar la validez de una ley en sí misma, sin conexión con casos concretos o sentencias que la apliquen.

Legitimación restringida

Por este motivo, la **legitimación para interponerlo es restringida y no está a disposición de los ciudadanos**, ni siquiera de los directamente afectados por la norma.

Únicamente la tienen **los órganos estatales y autonómicos de mayor rango** (Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, y los Gobiernos y Asambleas de las Comunidades Autónomas). **El recurso debe interponerse en el plazo de tres meses** desde la publicación oficial de la ley.

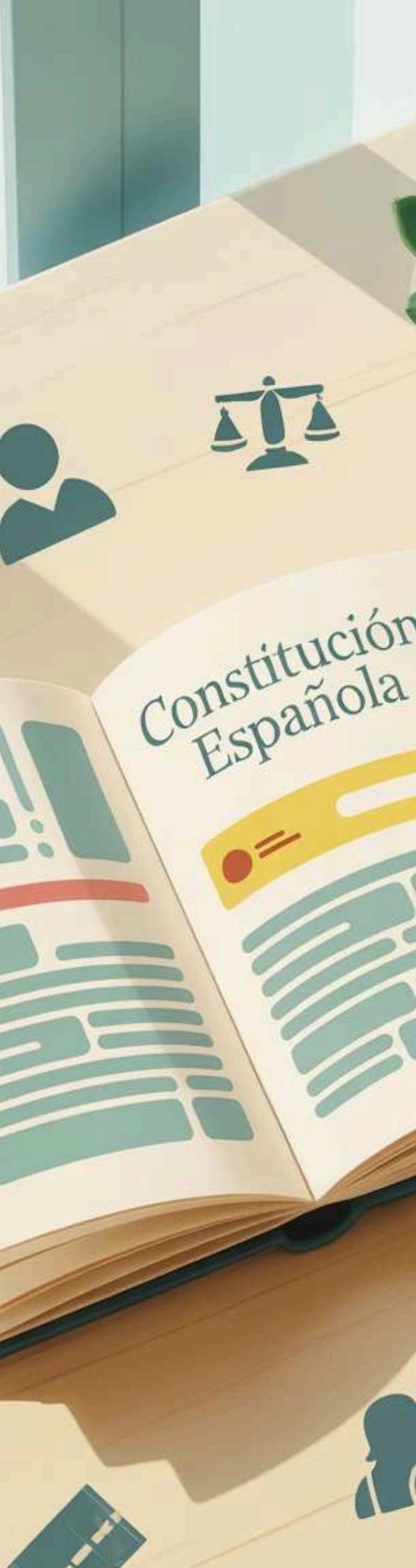
5. Cuestión de inconstitucionalidad

Esta segunda vía es **planteada por los propios órganos judiciales** cuando, en el curso de un proceso, deben aplicar una ley cuya constitucionalidad dudan.

Se plantea **una vez que el proceso ha concluido y está pendiente únicamente de dictar sentencia**.



- Los jueces pueden suspender el proceso para consultar al Tribunal Constitucional



6. Motivos de inconstitucionalidad

Una norma con rango de ley puede ser declarada inconstitucional por varios motivos:

o1

Por incompetencia

Cuando **el órgano que la ha dictado carece de competencia** para regular la materia.

o2

Por vicios de procedimiento

Cuando en su elaboración **no se ha seguido el procedimiento constitucionalmente establecido**.

o3

Por contravención material

Cuando **su contenido contradice la Constitución o el bloque de constitucionalidad**.

7. Bloque de constitucionalidad



El "bloque de constitucionalidad" es un concepto que se refiere al conjunto de normas que, junto a la propia Constitución, sirven como parámetro para enjuiciar la validez de otras leyes, especialmente en lo relativo a la delimitación de competencias.

Por ejemplo, en una materia de competencia compartida, **una ley autonómica de desarrollo debe ajustarse no solo a la Constitución y a su Estatuto de Autonomía, sino también a la ley estatal de bases**. Si no lo hiciera, sería inconstitucional.

o del Gobierno Regional



8. Tabla comparativa de control de normas

Tipo de Norma	Control Parlamentario	Control por Tribunales Ordinarios	Control por Tribunal Constitucional
Ley / Decreto-Ley	Control político inherente al sistema parlamentario. Para el Decreto-Ley, control de convalidación/de rogación.	NO	SÍ (Recurso y Cuestión de Inconstitucionalidad)
Decreto Legislativo	Control previo en la ley de delegación y posible control posterior (ratificación).	SÍ (Control del exceso en la delegación).	SÍ (Recurso y Cuestión de Inconstitucionalidad)

9. Vías de control constitucional



Ley / Norma con rango de ley

Punto de partida del control constitucional

Control de constitucionalidad

Ejercido por el Tribunal Constitucional

1. Recurso de inconstitucionalidad

Control Abstracto

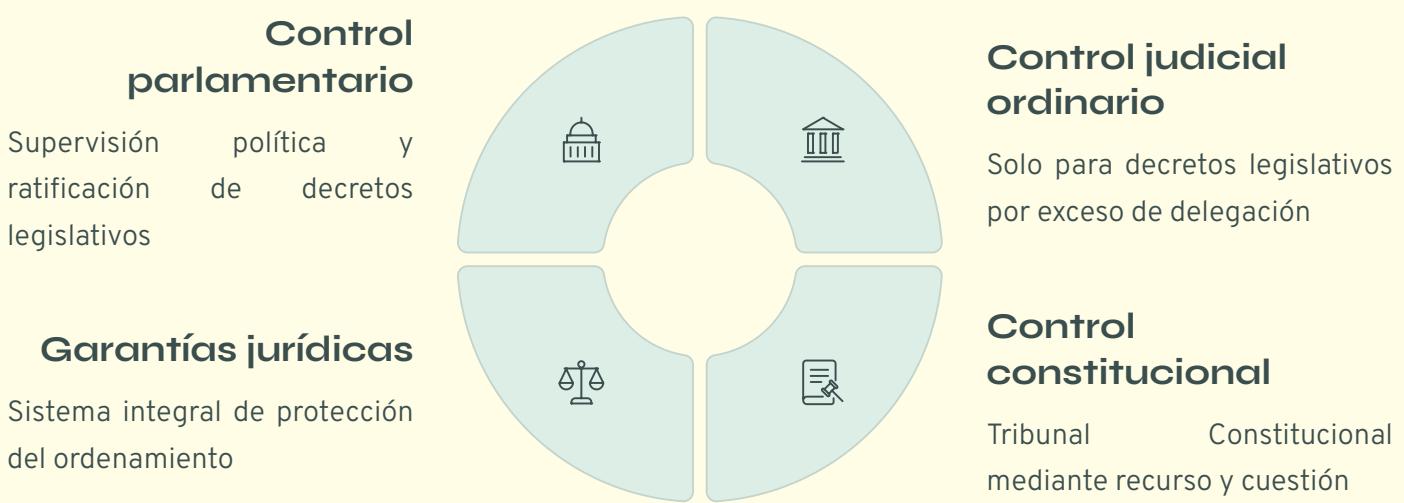
- **Legitimación:** Órganos Políticos de Alto Nivel
- **Plazo:** 3 meses desde la publicación

2. Cuestión de inconstitucionalidad

Control Concreto / Incidental

- **Legitimación:** Jueces y Tribunales
- **Contexto:** Durante un proceso judicial

10. Síntesis del sistema de control



El sistema español de control de normas con rango de ley establece **un marco integral de garantías** que asegura el respeto a la Constitución y la correcta distribución de competencias entre los diferentes órganos del Estado. La combinación de controles parlamentarios, judiciales ordinarios y constitucionales proporciona una protección completa del ordenamiento jurídico.

Tema 11: La potestad reglamentaria

El principio de separación de poderes atribuye, en teoría, la facultad de aprobar normas con rango de ley en exclusiva al **Poder Legislativo**, órgano donde reside la soberanía popular. Sin embargo, existen necesidades normativas que, por su naturaleza técnica o su volumen, no pueden ser cubiertas eficazmente por el Parlamento.

La actividad legislativa no puede abarcar la totalidad de las reglas que un país requiere para su funcionamiento; sería una tarea inabordable. Asimismo, hay cuestiones cuyo conocimiento pormenorizado corresponde al **Poder Ejecutivo**.

Por estas razones, la Constitución Española reconoce el **poder normativo del Gobierno y de la Administración**. Esta habilitación se conoce como **potestad reglamentaria**: la facultad de dictar normas jurídicas de carácter general y rango inferior a la ley.





1. El fundamento constitucional de la potestad reglamentaria

Fundamento constitucional

La potestad reglamentaria encuentra su fundamento en diversos preceptos constitucionales, tanto de forma expresa como indirecta.

La **Constitución Española** establece las bases normativas que permiten al Gobierno y a la Administración ejercer funciones normativas complementarias a las del Poder Legislativo, garantizando así un sistema jurídico completo y eficaz.

2. Atribución expresa al gobierno

El **artículo 97 de la Constitución Española** atribuye de manera explícita esta potestad al Gobierno. Dicho artículo establece textualmente:

«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».



ⓘ Artículo 97 CE

Base constitucional expresa de la potestad reglamentaria del Gobierno

3. Reconocimiento indirecto a la administración

La Constitución también reconoce esta potestad a las **Administraciones Públicas** a través de otras vías:

Artículo 105 CE

Al regular los trámites esenciales del procedimiento para la aprobación de las **disposiciones administrativas de carácter general**, está presuponiendo la existencia de la potestad para dictarlas.

Autonomía de entes públicos

La potestad reglamentaria se configura como un **contenido implícito de la autonomía** reconocida a ciertos entes públicos, como las Comunidades Autónomas, las entidades locales o las Universidades, según los arts. 27.10 y 137 CE.

4. El control judicial de la potestad reglamentaria

Una de las garantías fundamentales del **Estado de Derecho** es que toda potestad pública está sujeta a control. La Constitución atribuye a la **jurisdicción contencioso-administrativa** el control judicial de la potestad reglamentaria, según lo dispuesto en su art. 153.3.

o1	o2	o3
Mandato constitucional El artículo 153.3 CE establece el control judicial de la potestad reglamentaria	Desarrollo legislativo El artículo 1 de la LJCA desarrolla este mandato constitucional	Fiscalización judicial Los reglamentos, como normas de rango inferior a la ley, son fiscalizables por los tribunales ordinarios

5. Los límites de la potestad reglamentaria: la reserva de ley

La potestad reglamentaria **no es ilimitada**. Su principal límite es el **principio de reserva de ley**, que se deriva del propio art. 97 CE ("de acuerdo con la Constitución y las leyes").

⚠ CLAVE PARA EL EXAMEN: Es fundamental distinguir entre la **reserva material** y la **reserva formal de ley** como límites a la potestad reglamentaria.

Este principio se manifiesta en una **doble vertiente** que establece los límites precisos dentro de los cuales puede ejercerse la función reglamentaria.

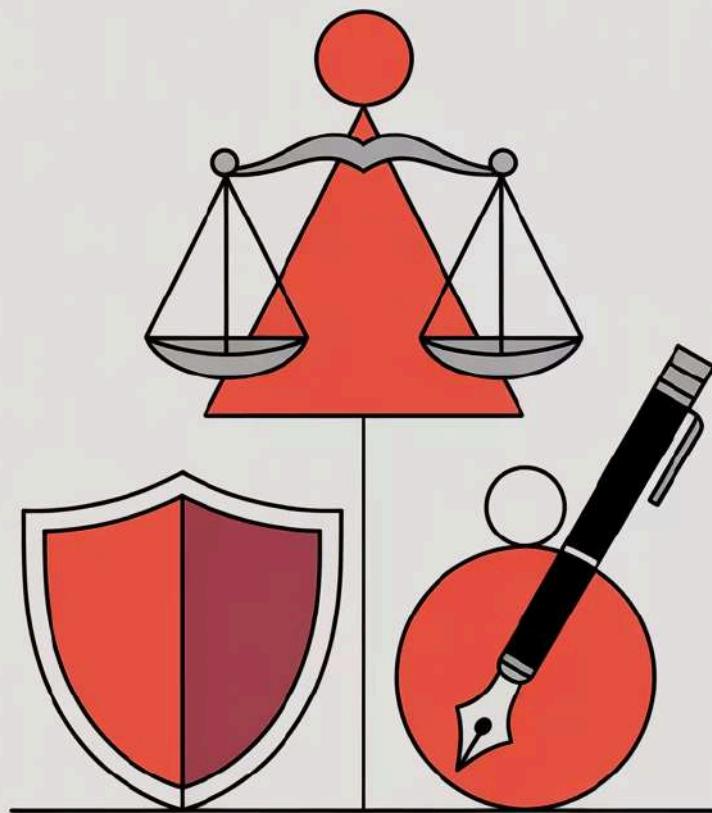
6. La reserva material de ley

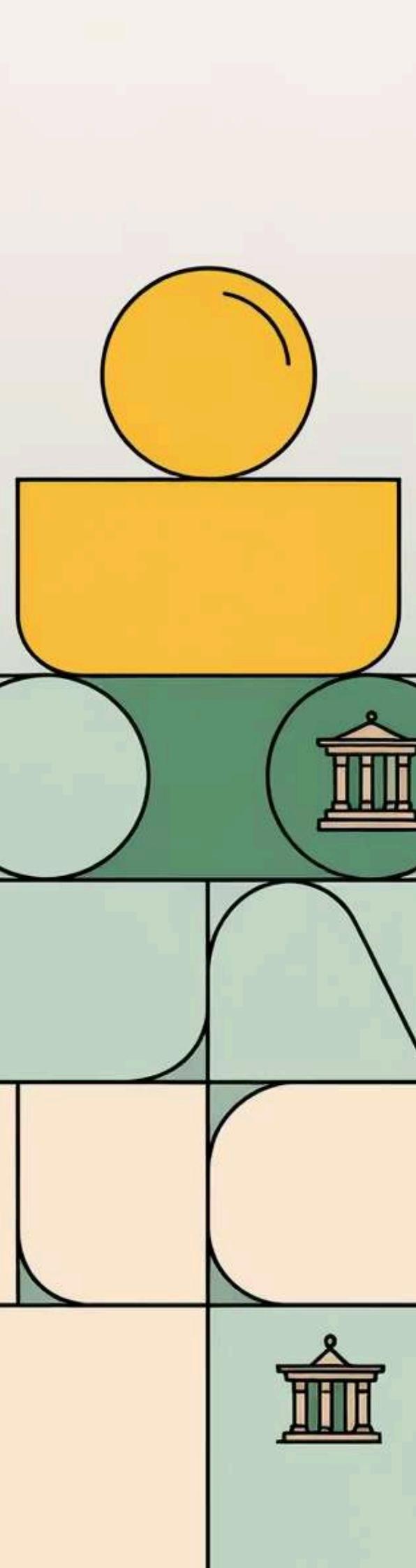
La **reserva material** implica que existen materias que, por mandato constitucional, deben ser reguladas necesariamente por una norma con rango de ley.

Si la ley no regula dichas materias, estas **no pueden ser ordenadas por un reglamento**, ya que tal actuación vulneraría la Constitución y el reglamento resultante sería **nulo de pleno derecho**.

Consecuencia jurídica

Vulneración constitucional =
Nulidad de pleno derecho del
reglamento





7. La reserva formal de ley (o congelación de rango)

La **reserva formal**, por su parte, establece que cualquier materia que, aun no estando materialmente reservada, ha sido regulada por una ley, ya no puede ser regulada por un reglamento.



Intervención del legislador

Una ley regula una materia no reservada

Congelación de rango

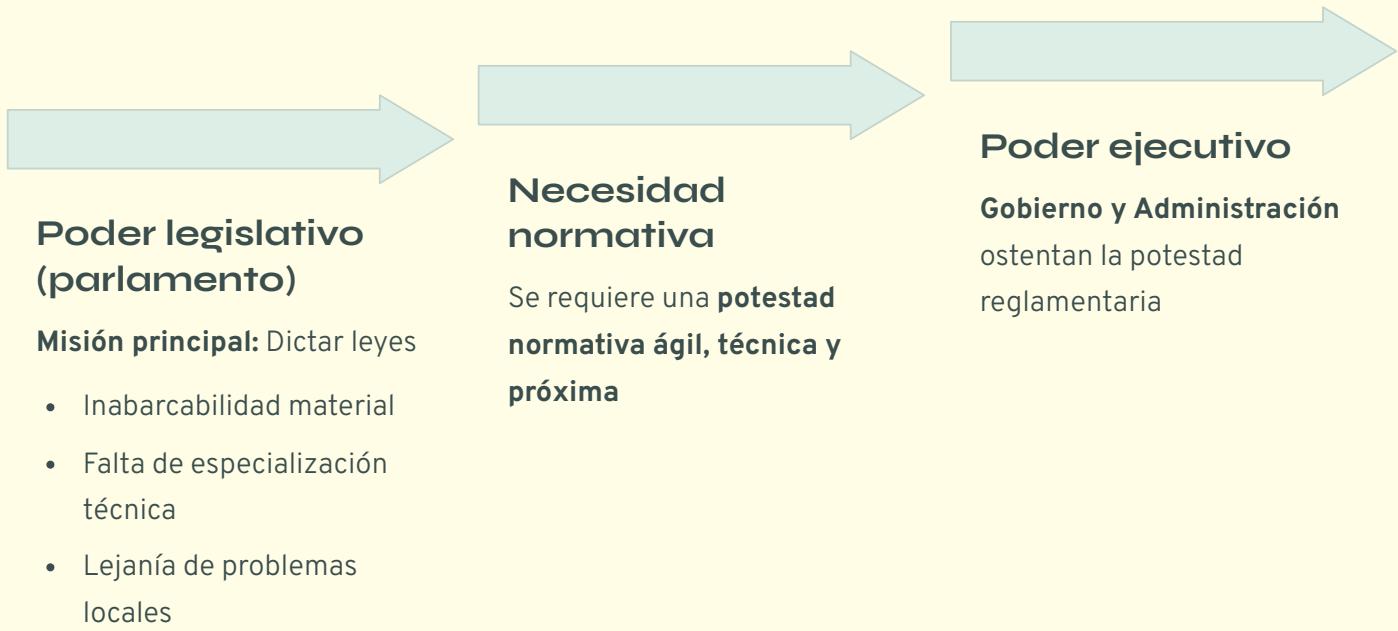
Se "congela" el rango de la regulación

Prohibición reglamentaria

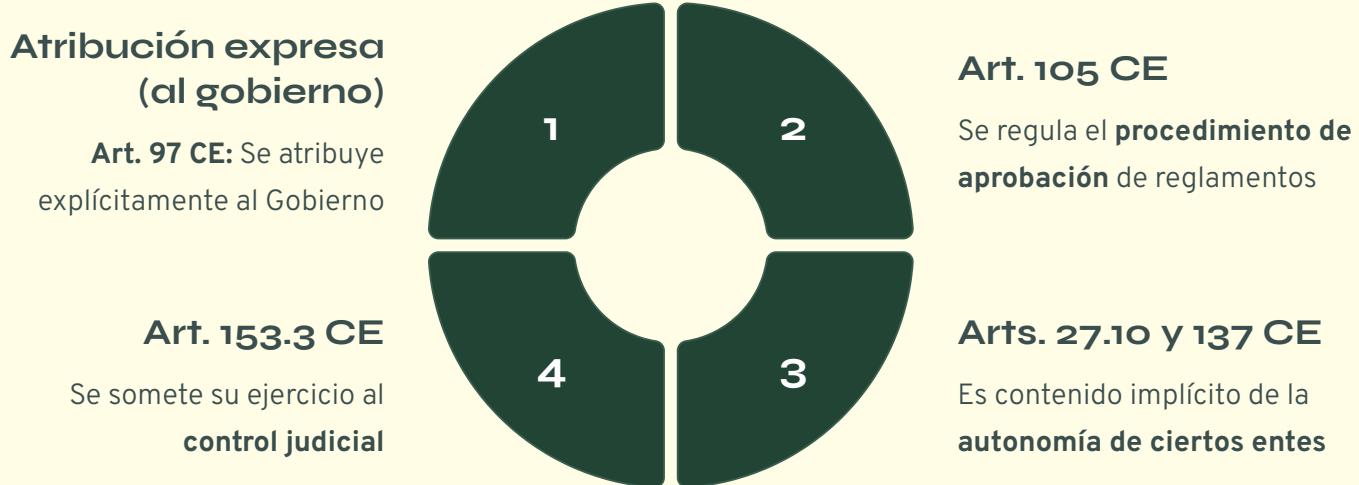
El poder reglamentario no puede alterarla o sustituirla

En conclusión, la potestad reglamentaria tiene un **ámbito de actuación definido negativamente**: los reglamentos no pueden regular ni las materias que la Constitución reserva a la ley, ni aquellas otras que, sin estarlo, ya han sido objeto de regulación legal.

8. Esquema 1: justificación de la potestad reglamentaria



9. Esquema 2: fundamento constitucional de la potestad reglamentaria



La **potestad reglamentaria** encuentra así un sólido fundamento constitucional que garantiza tanto su legitimidad como su control, estableciendo un equilibrio entre la necesidad de regulación técnica y especializada y el respeto al principio de separación de poderes.

Tema 12: Reglamentos administrativos

1. Concepto y fundamento

La Administración Pública, en su condición de poder ejecutivo, se halla investida de la capacidad para dictar normas jurídicas, una manifestación que se conoce doctrinalmente como **potestad reglamentaria**. A través de esta potestad, la Administración participa en la función normativa del Estado, dando lugar a un cuerpo de disposiciones que denominamos reglamentos.

En una primera aproximación, puede definirse el reglamento administrativo como **toda norma jurídica escrita, de rango inferior a la ley, aprobada por las Administraciones Públicas en ejercicio de la potestad que tienen atribuida**. Nótese que esta definición encierra ya los elementos esenciales que caracterizan a esta fuente del Derecho y que serán objeto de análisis pormenorizado.

Un rasgo definitorio y fundamental del reglamento es su **valor subordinado** dentro del sistema de fuentes. En efecto, el reglamento se encuentra sometido jerárquicamente no solo a la Constitución, como norma suprema del ordenamiento, sino también a las leyes y a las normas con rango de ley emanadas del Poder Legislativo.



Esta sumisión a la ley no es meramente formal, sino que se proyecta sobre el ámbito material de su competencia, quedando constreñido por el principio de **reserva de ley**, tanto en su vertiente material como formal. Aquellas materias que la Constitución o las leyes señalan que deben ser reguladas por ley no pueden ser objeto de regulación reglamentaria.

2. Posición jerárquica y consecuencias

La posición del reglamento en la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico, popularizada por la pirámide de Kelsen, es inequívocamente **inferior a la ley**. De esta ubicación se derivan consecuencias de capital importancia para el examen.

Subordinación constitucional

El reglamento se somete a la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico

Dependencia legislativa

Debe respetar las leyes y normas con rango de ley del Poder Legislativo

Límites materiales

No puede regular materias reservadas exclusivamente a la ley

3. Jerarquía normativa

La **pirámide de Kelsen** ilustra de manera gráfica la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico español, estableciendo claramente la posición subordinada de los reglamentos administrativos.



- ① Esta estructura jerárquica garantiza la coherencia del sistema normativo y establece los límites de actuación de cada poder del Estado en la creación de normas jurídicas.

4. Principios fundamentales de jerarquía

La principal consecuencia de este principio de jerarquía es la **preeminencia del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo** en la producción normativa. Esto se materializa en una regla fundamental:

Imposibilidad de derogación

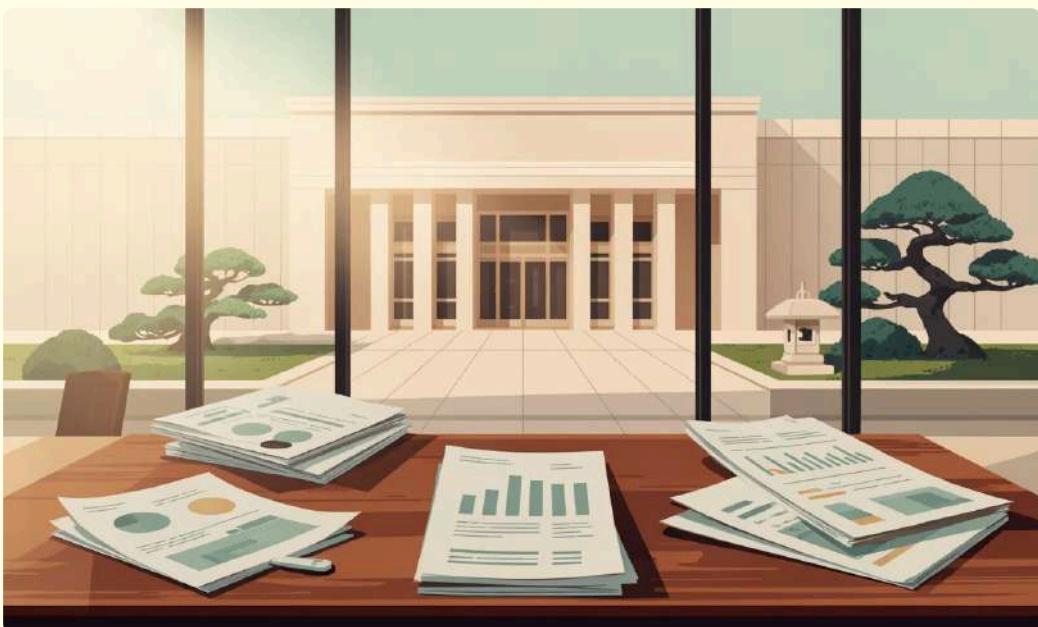
Un reglamento, aunque sea posterior en el tiempo, **jamás puede derogar una ley**.

Supremacía legislativa

Por el contrario, una ley **siempre puede derogar un reglamento**, sea total o parcialmente.

A mayor abundamiento, debe precisarse que **no existen materias reservadas a la potestad reglamentaria frente a la ley**. Salvo que la propia Constitución establezca una reserva específica para el reglamento, la ley puede regular cualquier ámbito, desplazando y derogando la normativa reglamentaria preexistente.

En definitiva, el reglamento es una norma *secundum legem* (de desarrollo de la ley) o *praeter legem* (en ausencia de ley), pero nunca *contra legem* (contra la ley).



5. Distinción entre reglamento y acto administrativo

Una de las confusiones más habituales en la materia, y de necesaria clarificación para el examen, es la que se produce entre el **reglamento y el acto administrativo**. Aunque ambos emanan de la Administración Pública, su naturaleza jurídica, sus destinatarios y sus efectos son radicalmente distintos.

Reglamento



El criterio diferenciador esencial radica en el **carácter normativo** del reglamento. Innova el ordenamiento jurídico: introduce normas nuevas, de carácter general y abstracto.

Acto administrativo



Puede definirse como **toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración** en el ejercicio de una potestad administrativa.

El acto administrativo carece de carácter normativo. **No crea Derecho objetivo; se limita a aplicarlo** a un supuesto concreto. Sus destinatarios son sujetos determinados o determinables, a quienes se notifica, y sus efectos se agotan con su cumplimiento.

- Imposición de una multa de tráfico
- Concesión de una subvención
- Resolución de adopción
- Nómina de un funcionario

Resulta de especial interés analizar los denominados **actos generales**, pues su apariencia puede inducir a error. Una convocatoria de oposiciones, por ejemplo, se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos y se publica en boletines oficiales. Sin embargo, no es un reglamento, pues no se inscribe en el sistema normativo con vocación de permanencia.

6. Cuadro comparativo

Para una mejor comprensión de las diferencias fundamentales entre ambas figuras jurídicas, presentamos el siguiente **cuadro comparativo**:

Criterio	Reglamento Administrativo	Acto Administrativo
Naturaleza	Norma jurídica. Crea Derecho objetivo.	Declaración de voluntad. Aplica el Derecho.
Innovación	Sí, innova el ordenamiento jurídico.	No, no innova el ordenamiento.
Destinatarios	Generales y abstractos (pluralidad indeterminada).	Concretos y determinados (uno o varios).
Publicación	Requisito de validez (publicación oficial).	Se notifica a los interesados.
Vigencia	Indefinida, hasta su derogación.	Se agota con su cumplimiento o ejecución.
Ejemplos	Un real decreto sobre seguridad vial.	Una multa de tráfico, una licencia de obras.

- ✓ Esta distinción es fundamental para comprender el funcionamiento del sistema administrativo español y resulta esencial en la práctica jurídica cotidiana.

Tema 13: Tipos de reglamentos parte I: diferencias

El estudio sistemático de los reglamentos administrativos exige, como paso previo, su ordenación conforme a criterios lógicos que permitan comprender su naturaleza y alcance. La doctrina ha consolidado **dos vías de clasificación principales**: una atiende al origen del reglamento, es decir, al órgano del que emana la potestad normativa (*ratione organo*); la otra se fundamenta en la relación que guarda el reglamento con la ley (*ratione materiae*).

En el presente análisis, nos centraremos en **la primera de estas clasificaciones**, la cual resulta de capital importancia para comprender la estructura jerárquica de esta fuente del Derecho.



1. Clasificación de los reglamentos según su origen

Este criterio de clasificación se fundamenta en **la Administración Pública de la que emana la norma reglamentaria**. Nótese que el órgano que dicta el reglamento no es una cuestión baladí, pues determina directamente el rango jerárquico de la norma. Así, dentro del universo reglamentario, coexisten disposiciones con diferente fuerza vinculante.

Como **principio general**, que resulta esencial para el examen, debe retenerse que **los reglamentos dictados por órganos colegiados superiores de gobierno prevalecen sobre los dictados por órganos unipersonales jerárquicamente inferiores**.



Decreto

Es la denominación que reciben los reglamentos emanados del **Consejo de Ministros** a nivel estatal, o de los **Consejos de Gobierno** en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Orden

Es la forma que adoptan los reglamentos aprobados por los titulares de los **Ministerios** (Orden Ministerial) o de las **Consejerías autonómicas** (Orden).

Consecuentemente, **los decretos ostentan un rango jerárquico superior y prevalecen sobre las órdenes**.

2. Esquema 1: jerarquía general intra-reglamentaria

Decreto

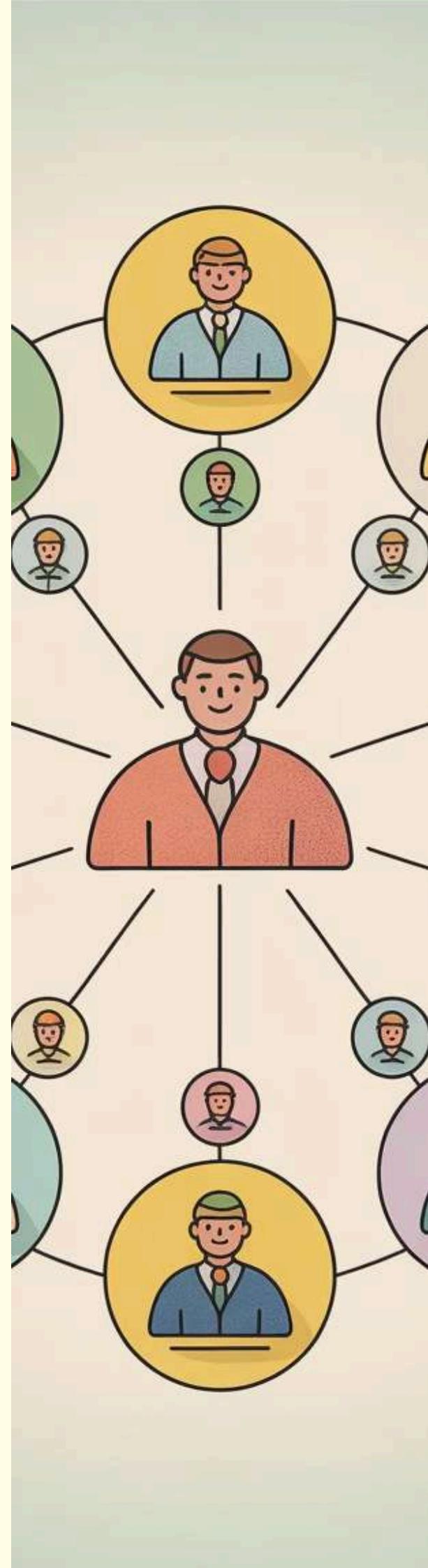
Máximo rango jerárquico en el ámbito reglamentario. Emanado de órganos colegiados superiores de gobierno.

Orden

Rango intermedio. Dictado por titulares de ministerios o consejerías autonómicas.

Resoluciones, instrucciones, circulares

Rango inferior. Emanadas de autoridades administrativas de menor jerarquía.





3. Análisis particularizado de las potestades reglamentarias

Una vez sentado **el principio jerárquico**, conviene proceder a un análisis detallado de las distintas manifestaciones de la potestad reglamentaria en nuestro ordenamiento.

- ① La distribución de la potestad reglamentaria entre diversos órganos responde a criterios de **especialización funcional y jerarquía administrativa**.



4. Reglamentos estatales

En el ámbito de la **Administración General del Estado**, la potestad reglamentaria se distribuye entre diversos órganos:

1

Reales decretos

Constituyen la **máxima expresión de la potestad reglamentaria del Gobierno**. Son dictados por el Consejo de Ministros y sancionados formalmente por el Rey. Su refrendo corresponde al ministro competente por razón de la materia o, si afecta a varios ministerios, al Presidente del Gobierno.

Se reconoce también al Presidente del Gobierno la facultad de aprobar Reales Decretos para fines organizativos, tales como la creación, modificación y supresión de Ministerios y Secretarías de Estado.

2

Órdenes de comisiones delegadas del gobierno

Se sitúan **jerárquicamente subordinadas a los Reales Decretos**.

3

Órdenes ministeriales

Son los reglamentos que aprueban los **Ministros en el ámbito de las materias propias de su departamento**.

4

Disposiciones de autoridades inferiores

En un nivel inferior se encuentran las **resoluciones, instrucciones o circulares** dictadas por órganos como los Secretarios de Estado o los Directores Generales.

5. Reglamentos de las comunidades autónomas y entes locales

Comunidades autónomas

Su organización reproduce un **esquema paralelo al estatal**. La potestad reglamentaria corresponde a órganos análogos, dando lugar a **Decretos**, dictados por el Consejo de Gobierno, y **Órdenes**, dictadas por los Consejeros. A nivel regional, se replica esta misma estructura.



6. Entes locales

La **potestad reglamentaria originaria** reside en el Pleno de las entidades locales territoriales (Ayuntamientos y Diputaciones). Sus normas adoptan principalmente las siguientes formas:



Ordenanzas locales

Normativa de **alcance general** que regula aspectos de la vida municipal.



Reglamentos orgánicos internos

Regulan la **organización y funcionamiento interno** de la entidad local.



Reglamentos de servicios públicos locales

Establecen las normas para la **prestación de servicios públicos** de competencia municipal.

7. Reglamentos de otros entes públicos

A mayor abundamiento, el ordenamiento reconoce **potestad normativa a otras entidades** que no se encuadran en la organización territorial clásica del Estado.

- La diversificación de entes con potestad reglamentaria responde a la **complejidad del Estado moderno** y la necesidad de especialización técnica en determinados sectores.

8. Entes públicos territoriales e institucionales



Ciertas entidades, como las **Universidades**, **colegios profesionales**, **bibliotecas** o **instalaciones deportivas**, gozan de un grado de autonomía que les faculta para dictar normas de autorregulación interna.

Estas disposiciones tienen, **a todos los efectos**, **la consideración de reglamentos**.



Universidades

Estatutos universitarios y reglamentos académicos



Colegios profesionales

Códigos deontológicos y normas profesionales



Bibliotecas

Reglamentos de uso y funcionamiento



Instalaciones deportivas

Normas de uso y seguridad

9. Entes reguladores de la economía

Instituciones como los **bancos centrales** o los **entes supervisores de mercados específicos** (mercado de valores, telecomunicaciones, energía) tienen atribuida potestad reglamentaria por sus propias normas de creación, con el fin de **regular técnicamente sus respectivos sectores de actividad**.



Bancos centrales

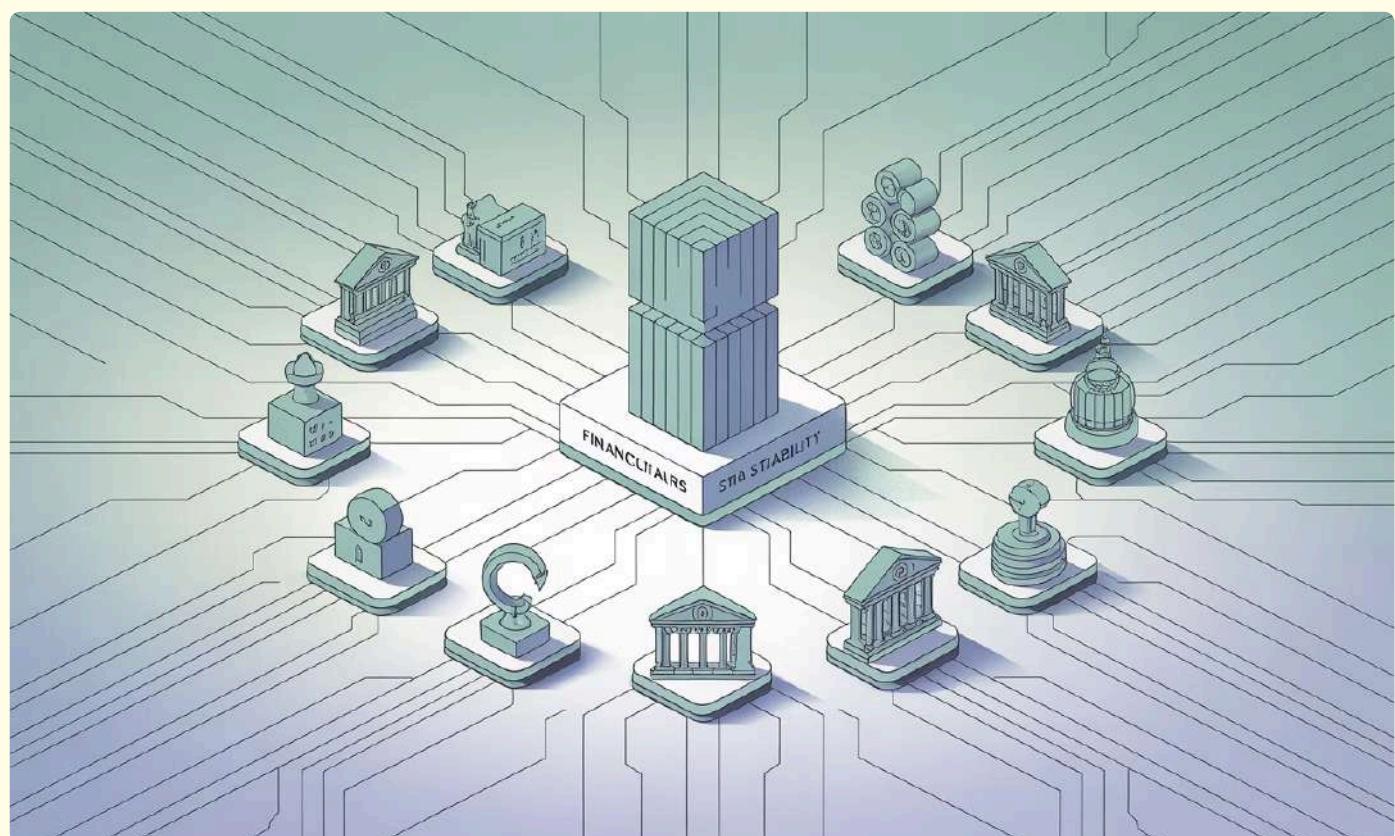
Regulación del sistema financiero y política monetaria

Supervisores de mercados

Control y regulación de sectores específicos

Entes sectoriales

Normativa técnica especializada por sectores



10. Esquema 2: tipología de reglamentos según el órgano emisor

Ámbito	Órgano emisor	Denominación de la norma
Estatal	Consejo de Ministros / Presidente	Real Decreto
Estatal	Ministro	Orden Ministerial
Autonómico	Consejo de Gobierno	Decreto
Autonómico	Consejero	Orden
Local	Pleno del Ayuntamiento / Diputación	Ordenanza / Reglamento
Institucional	Rectores, Juntas, etc.	Reglamentos internos, Estatutos

Esta clasificación permite comprender la **estructura jerárquica del ordenamiento reglamentario español** y facilita la aplicación correcta de las normas según su rango y ámbito de competencia.

Tema 14. Tipos de reglamentos parte II: diferenciar entre estos es clave

1. Criterio de clasificación *ratione materiae*

Este criterio, de naturaleza material, es fundamental para comprender el alcance y los límites de la potestad normativa de la Administración. Conforme a esta sistemática, la doctrina suele distinguir cuatro categorías principales: **reglamentos ejecutivos, de necesidad, independientes y organizativos**. Cada una de ellas presenta un régimen jurídico y unas particularidades que merecen un análisis detenido.



2. Reglamentos ejecutivos o de desarrollo (secundum legem)

Se denominan **reglamentos ejecutivos** aquellos cuya finalidad es desarrollar, completar o pormenorizar lo establecido en una ley previa, por remisión expresa de esta. Constituyen la **manifestación más genuina de la colaboración normativa entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.**

Su naturaleza es, por definición, **subordinada a la ley que desarrollan**, lo cual impone dos límites infranqueables que resultan cruciales para el examen:



3. Límites de los reglamentos ejecutivos

Prohibición contra legem

El reglamento ejecutivo **no puede, bajo ningún concepto, contradecir los preceptos de la ley que desarrolla**. Cualquier disposición reglamentaria que vulnere este principio incurrirá en **nulidad de pleno derecho**.

Respeto a la reserva de ley

La potestad reglamentaria **no puede invadir el núcleo esencial de las materias** que la Constitución o las propias leyes reservan a la regulación por norma con rango de ley. El reglamento debe limitarse a ser un **"complemento indispensable por motivos técnicos"**.

En suma, su existencia depende de una **habilitación legal previa** y su contenido se circumscribe a la ejecución y detalle de la misma.



4. Reglamentos de necesidad (contra legem)

Los **reglamentos de necesidad**, también conocidos como contra legem, representan una categoría excepcional y de extraordinaria relevancia. Son aquellas normas dictadas por la Administración para hacer frente a **situaciones de grave riesgo o calamidad**, tales como catástrofes naturales, crisis sanitarias o alteraciones graves del orden público.

Su principal particularidad reside en que, por razones extraordinarias y urgentes, se les autoriza a **suspender temporalmente la vigencia de normas contenidas en leyes**, pudiendo incluso establecer regulaciones de contenido distinto. Esta potestad no es discrecional, sino que se encuentra **tasada en la Constitución** y se ejerce en el marco de los estados de alarma, excepción y sitio.

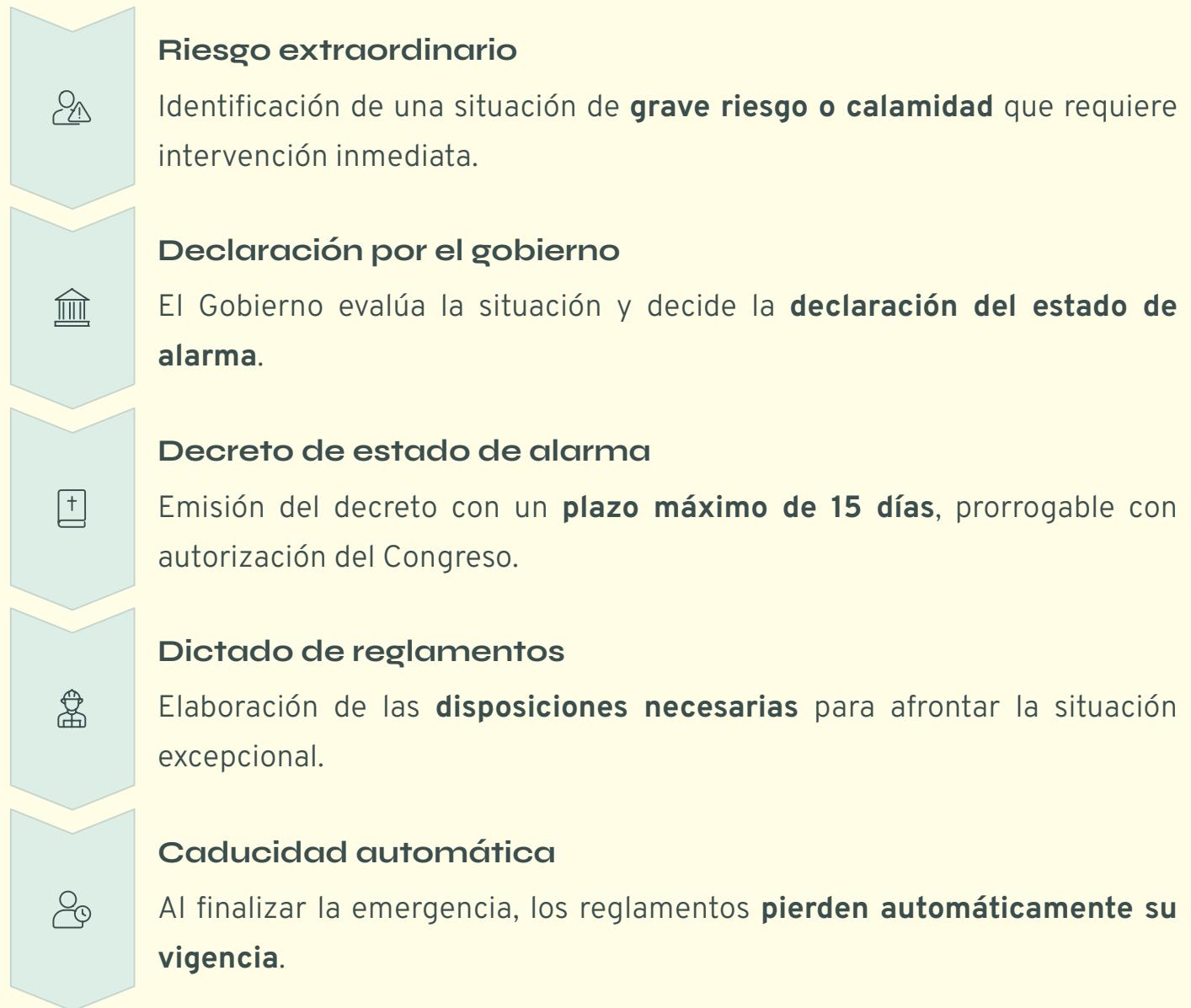
- ⓘ El art. 116.2 de la Constitución Española habilita al Gobierno a declarar, mediante decreto, el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, así como a dictar las disposiciones necesarias para afrontar dicha situación excepcional.

5. Características de los reglamentos de necesidad

Procedimiento simplificado	Suspensión temporal	Caducidad automática
No requieren el procedimiento ordinario de elaboración, permitiendo una respuesta rápida ante situaciones de emergencia.	No derogan las leyes que contradicen, sino que únicamente suspenden su vigencia mientras perdura la situación de emergencia.	Caducan automáticamente al finalizar el estado excepcional, salvo que se incorporen de forma expresa al ordenamiento jurídico.

Constituyen, por tanto, el **supuesto excepcional en el que un reglamento puede desplazar temporalmente a la ley**.

6. Procedimiento del reglamento de necesidad



7. Reglamentos independientes (praeter legem)

En esta categoría se engloban los reglamentos que operan en **ausencia de una ley previa** que regule la materia. Son aquellos que regulan materias sobre las que **no existe una ley previa** (ausencia de reserva formal) y que, además, **no están constitucionalmente reservadas a la ley** (ausencia de reserva material).

Su ámbito es, por tanto, **residual** y se ve sometido a severos límites:

Límite de la reserva material

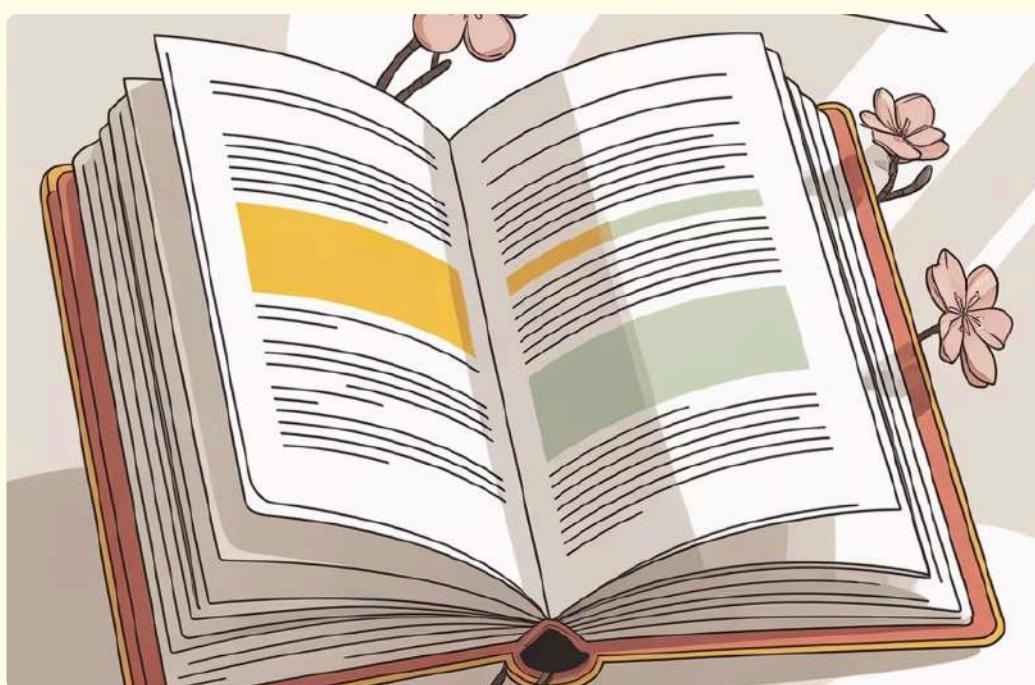
No pueden regular materias reservadas a la ley. En dichos ámbitos solo caben reglamentos ejecutivos que desarrollen la regulación legal ya existente.

Límite de la reserva formal

No pueden regular materias ya objeto de **regulación legal previa**. El principio de jerarquía impide que una norma inferior entre a regular una materia ya "congelada" por una norma superior.

Límite de la prohibición expresa

Tampoco caben cuando una ley, aun sin regular la materia, **prohíbe expresamente que esta sea objeto de reglamentación**.



8. Reglamentos organizativos

Son una **subespecie de los reglamentos independientes** que tienen por objeto estructurar la organización interna de la propia Administración y de los entes públicos dotados de autonomía.

La ley, como norma cabecera, debe **reconocer un ámbito normativo propio** a estos entes para su autoorganización.



- ✓ **Ejemplo paradigmático:** Los Estatutos de las Universidades, que regulan su estructura y funcionamiento interno en virtud de la **autonomía que la Constitución les garantiza**.

Estos reglamentos, por tanto, **extraen consecuencias organizativas de un mandato legal o constitucional de autonomía**.



9. Cuadro comparativo de reglamentos

Tipo de reglamento	Relación con la ley	Fundamento	Límite principal
Ejecutivo	Secundum legem (Desarrolla la ley)	Habilitación legal expresa	No contradecir la ley ni invadir su reserva
De necesidad	Contra legem (Suspender la ley)	Situación extraordinaria (art. 116 CE)	Estrictamente temporal y vinculado a la emergencia
Independiente	Praeter legem (En ausencia de ley)	Potestad reglamentaria originaria	No puede regular materias con reserva de ley o ya reguladas
Organizativo	Praeter legem (En ausencia de ley)	Autonomía organizativa garantizada	Marco de la ley que confiere la autonomía

Esta clasificación resulta **esencial para comprender el sistema normativo español** y determinar el alcance de cada tipo de reglamento en función de su relación con la ley.

Tema 15: Elaboración de los reglamentos

La potestad reglamentaria, como manifestación de la función normativa del Poder Ejecutivo, no puede ser ejercitada de forma libérrima o directa. Su ejercicio se encuentra sometido a un **procedimiento formal y reglado**, constituyendo esta sujeción una exigencia ineludible derivada de la propia Constitución.

Conviene recordar que, conforme al **art. 97 de la Constitución Española**, corresponde al Gobierno la competencia general para el ejercicio de dicha potestad. No obstante, esta atribución no implica una habilitación para crear normativa de manera indiscriminada, sino que debe encauzarse a través de un iter procedural que opera como **garantía para los administrados** y como mecanismo de control para asegurar la legalidad y el acierto de la norma.

1. Fases de elaboración de los reglamentos estatales

El procedimiento para la elaboración de los reglamentos estatales se articula en una serie de **fases sucesivas y preclusivas**, destinadas a asegurar una correcta deliberación y fundamentación de la norma.

01

Fase preparatoria

Planificación y estudios previos de viabilidad jurídica

02

Fase de iniciación

Elaboración del anteproyecto y consulta pública

03

Fase de aprobación

Aprobación definitiva por el órgano competente

2. Fase preparatoria: planificación y estudios previos

La actividad normativa de la Administración ha de ser **planificada**. A tal efecto, se exige la aprobación de un **Plan Normativo anual**, que debe contener tanto las iniciativas legislativas como las reglamentarias que se prevean aprobar en el ejercicio siguiente.

Conforme a dicho plan, y con carácter previo a la redacción del borrador, la elaboración de todo reglamento debe estar precedida de los **estudios y consultas convenientes** para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

- ⓘ Esta fase opera como un **estudio de viabilidad jurídica y material**, evitando la promulgación de normas deficientes o inaplicables que generarían una notable inseguridad jurídica.

3. Fase de iniciación y consulta

El procedimiento se inicia formalmente con la elaboración de un **anteproyecto** por parte del centro directivo competente. Dicho anteproyecto debe ir acompañado de la documentación generada en la fase preparatoria.

Informe justificativo

Sobre la necesidad y oportunidad de la norma

Memoria de análisis

De impacto normativo, incluyendo estimación del coste económico

Una vez articulado el anteproyecto, este se somete a un **trámite de consulta pública**, a través del portal web del departamento ministerial correspondiente. Dicha consulta está dirigida a recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

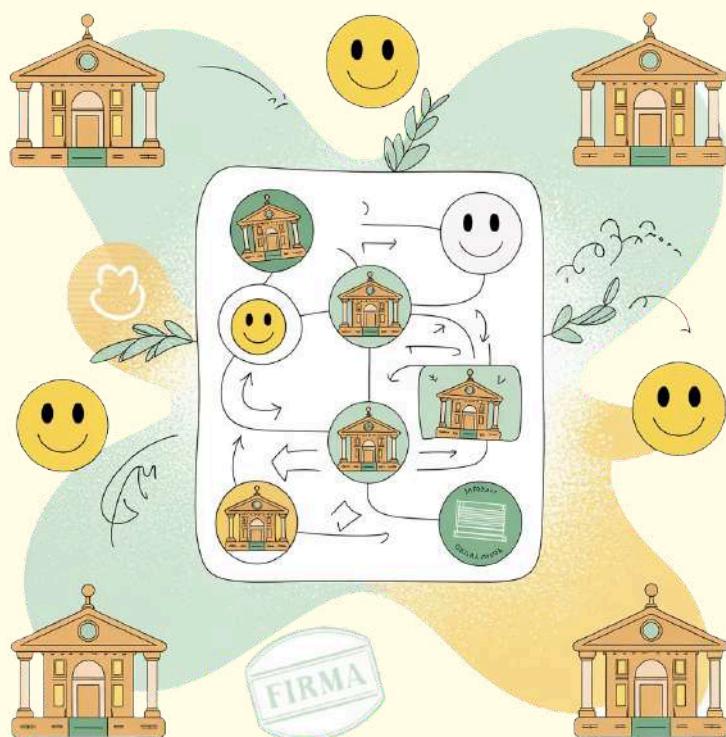
- ⚠ Este trámite puede ser omitido cuando concurren **razones de urgencia debidamente justificadas** o en el supuesto de normas de carácter meramente organizativo.

4. Fase de aprobación y procedimiento de urgencia

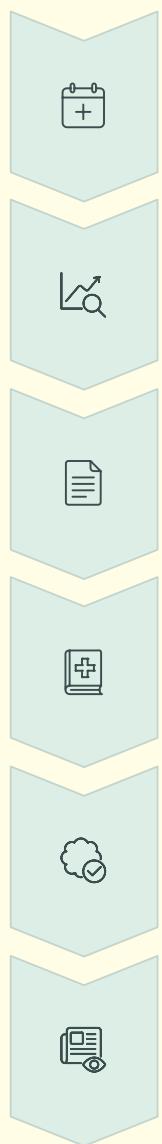
Tras la fase de consulta y la incorporación de los informes y dictámenes preceptivos, el texto se eleva al **órgano competente para su aprobación definitiva**.

⊗ Procedimiento de urgencia

Se contempla un procedimiento de urgencia, que implica una **reducción de los plazos ordinarios**. Este se reserva para supuestos extraordinarios o cuando resulte necesario para cumplir con las obligaciones de transposición de directivas u otras normas de Derecho de la Unión Europea.



5. Esquema del procedimiento ordinario de elaboración



Plan normativo anual

Planificación de iniciativas legislativas y reglamentarias

Estudios previos

De legalidad y oportunidad

Elaboración del anteproyecto

Con memorias justificativas

Trámite de consulta pública

Recabar opiniones de afectados

Aprobación definitiva

Por el órgano competente

Publicación oficial

En el diario oficial correspondiente

6. Procedimientos reglamentarios en otros ámbitos

6.1 Reglamentos autonómicos

La elaboración de reglamentos en el ámbito de las **Comunidades Autónomas** sigue un procedimiento que, en sus rasgos sustanciales, coincide con la normativa estatal, reproduciendo las fases de planificación, consulta y aprobación descritas.

Similitud procedural

Las CCAA reproducen las mismas fases que el procedimiento estatal

- Planificación normativa
- Consulta pública
- Aprobación definitiva

Adaptación competencial

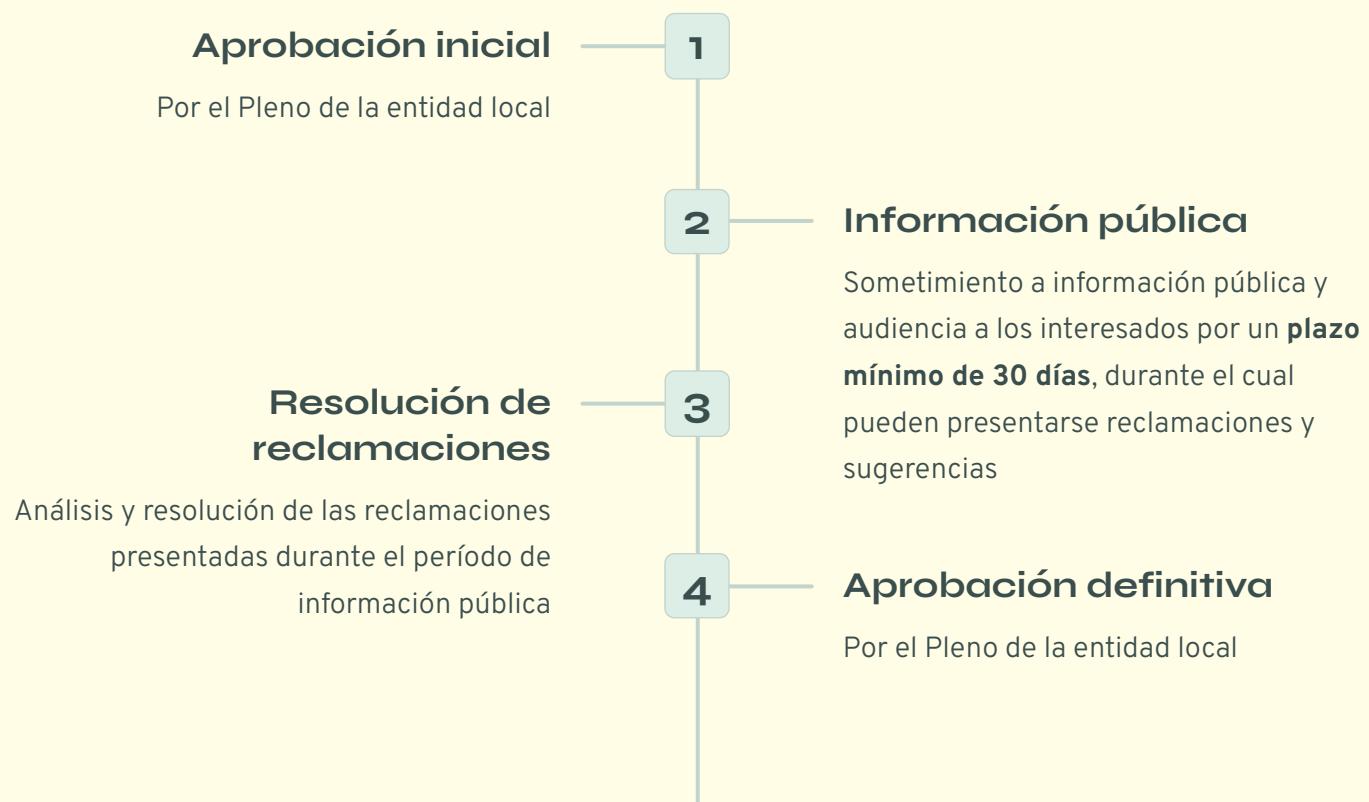
Ajustado a las competencias específicas de cada comunidad autónoma

- Respeto al marco constitucional
- Desarrollo de competencias propias
- Coordinación con normativa estatal



6.2 Ordenanzas locales

El procedimiento para la elaboración de las **ordenanzas locales** presenta particularidades. El iter se articula del siguiente modo:



7. La publicación como requisito de eficacia

Un elemento capital para la vida jurídica del reglamento es su **publicación**. La eficacia de la norma se encuentra supeditada a su inserción en el diario oficial correspondiente.

Tal y como establece el **art. 131 de la Ley 39/2015**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas: «Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos».



Condición sine qua non

La publicación no es un mero acto de divulgación, sino una **condición indispensable** para la existencia jurídica y la obligatoriedad del reglamento



Entrada en vigor

Determina el momento exacto de la **entrada en vigor** del reglamento



Medios complementarios

De manera facultativa, las Administraciones pueden emplear medios complementarios de publicidad



8. Efectos jurídicos del reglamento

Los efectos del reglamento son los propios de toda norma jurídica, si bien con **ciertas especialidades** que conviene precisar.



Entrada en vigor

Determinada por la publicación oficial, con reglas especiales para nuevas obligaciones económicas



Derogación

Sigue las reglas generales, pero con particularidades respecto a los reglamentos ejecutivos



Irretroactividad

Prohibida en casos específicos, especialmente en disposiciones sancionadoras no favorables



Eficacia coactiva

Garantizada mediante sanciones administrativas y penales, con presunción de validez

9. Entrada en vigor y derogación



Derogación

Sigue las reglas generales. No obstante, se presenta una particularidad de gran interés práctico: **la derogación de una ley no implica necesariamente la derogación de su reglamento ejecutivo**. Dicho reglamento puede pervivir en todo aquello que no se oponga a la nueva ley, hasta que se dicte una nueva norma reglamentaria que lo sustituya.

Entrada en vigor

Para las normas que impongan **nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas** que realicen una actividad económica o profesional, se preverá que su entrada en vigor tenga lugar el **2 de enero o el 1 de julio** siguientes a su aprobación, con el fin de garantizar un período suficiente para su conocimiento y adaptación.

- ⓘ Esta regla especial de derogación permite mantener la continuidad normativa y evitar vacíos legales en la regulación administrativa.

10. Irretroactividad

El **art. 47.2 de la Ley 39/2015** establece la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Prohibición absoluta

Nulidad de pleno derecho para:

- **Disposiciones sancionadoras no favorables**
- **Disposiciones restrictivas de derechos individuales**

Retroactividad posible

Fuera de estos supuestos tasados, la **retroactividad reglamentaria es, en principio, posible**.

Esta limitación constituye una garantía fundamental para la seguridad jurídica de los administrados, evitando que puedan verse sorprendidos por normas que agraven su situación jurídica con efectos retroactivos.

11. Eficacia coactiva

La obediencia al reglamento se garantiza mediante el **sistema de sanciones administrativas** y, en su caso, penales. Al igual que los actos administrativos, el reglamento goza de **presunción de validez** y del **privilegio de ejecutoriedad**, lo que facilita a la Administración a imponer su cumplimiento de modo coactivo.

Presunción de validez

Los reglamentos se presumen válidos desde su publicación hasta que se declare su nulidad

Privilegio de ejecutoriedad

La Administración puede imponer coactivamente el cumplimiento del reglamento

Sistema sancionador

Garantía del cumplimiento mediante sanciones administrativas y penales

- ✓ Estos privilegios administrativos constituyen una manifestación del principio de **autotutela administrativa**, que permite a la Administración ejecutar sus propias decisiones sin necesidad de acudir previamente a los tribunales.



12. Síntesis de los efectos del reglamento

Efecto jurídico	Regla general y particularidades
Entrada en vigor	Determinada por su publicación. Para nuevas obligaciones económicas, se difiere al 2 de enero o 1 de julio.
Derogación	Sigue las reglas generales. La derogación de la ley que desarrolla no lo deroga automáticamente.
Retroactividad	Prohibida si es sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales (nulidad de pleno derecho).
Eficacia coactiva	Garantizada por sanciones. Goza de presunción de validez y privilegio de ejecutoriedad.

En conclusión, el procedimiento de elaboración de reglamentos constituye un **sistema garantista** que equilibra la necesidad de una regulación eficaz con la protección de los derechos de los administrados, asegurando la **legalidad, transparencia y participación** en el proceso normativo.

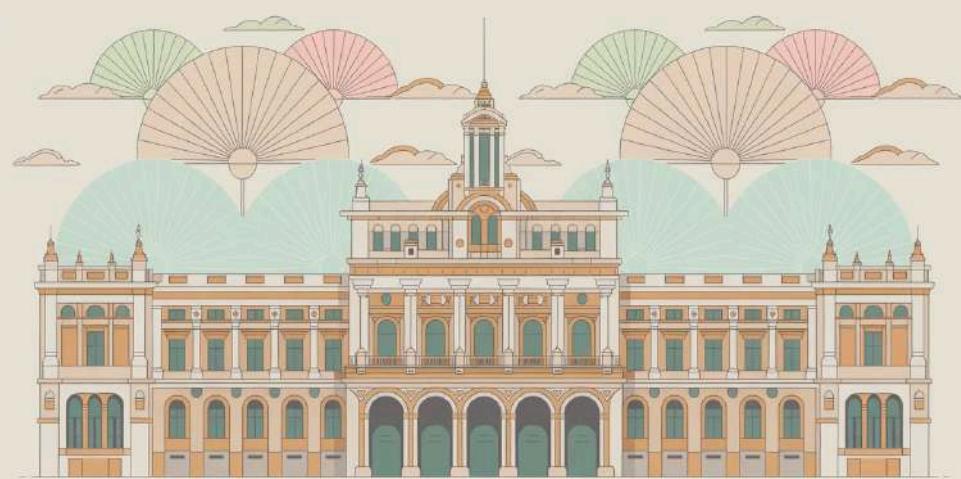
- La correcta aplicación de estos procedimientos es fundamental para mantener la **seguridad jurídica** y la confianza de los ciudadanos en el sistema administrativo español.

Tema 16: Límites de la potestad reglamentaria

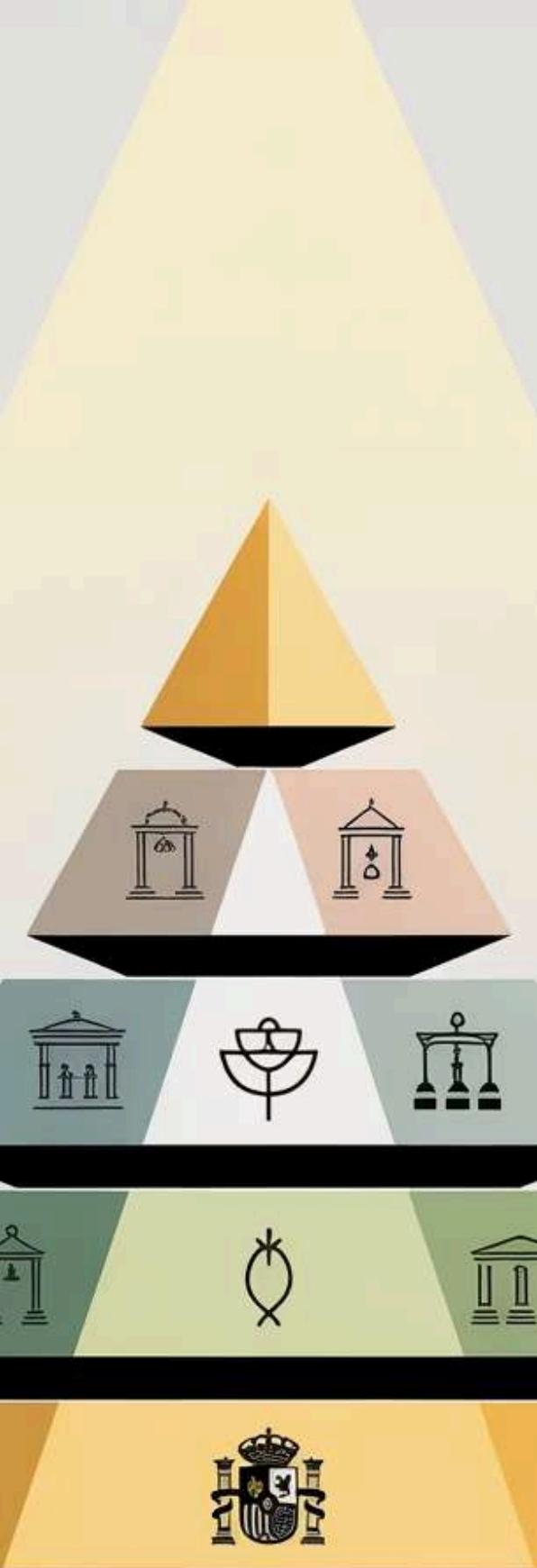
La sumisión de la potestad reglamentaria al ordenamiento jurídico constituye uno de los pilares fundamentales del derecho administrativo español. Como se ha analizado en temas precedentes, **la potestad reglamentaria atribuida a la Administración Pública no es, en modo alguno, ilimitada**. Se trata de una potestad normativa tasada y subordinada, cuyo ejercicio debe someterse a un conjunto de límites formales y materiales que operan como garantía del principio de legalidad y de la seguridad jurídica.

El primer límite, de carácter formal, es **la necesaria sujeción a un procedimiento de elaboración específico**. La Administración no puede crear normativa de manera indiscriminada, sino que debe seguir el iter procedural establecido, asegurando con ello la transparencia, el acierto y la legalidad de sus disposiciones.

Junto a esta garantía procedural, la potestad reglamentaria se encuentra constreñida por una serie de **límites materiales** que han sido objeto de estudio previo y que ahora conviene sistematizar y reforzar. Estos límites emanan directamente de la posición que los reglamentos ocupan en el sistema de fuentes del Derecho.



1. Esquema de límites de la potestad reglamentaria



Límites formales

Sujección al procedimiento de elaboración legalmente establecido

Límites materiales

- Principio de jerarquía normativa
- Principio de reserva de ley
- Principio de irretroactividad
- Principio de inderogabilidad singular

Subordinación jerárquica

Los reglamentos deben subordinarse a la Constitución, el Derecho Supranacional y las Leyes, respetando estrictamente esta jerarquía normativa establecida.

Materias reservadas

Existe una imposibilidad absoluta de regular materias que la Constitución reserva constitucionalmente a la Ley de forma exclusiva.

Justicia para todos

2. Análisis de los límites materiales

El principio de jerarquía normativa y la reserva de ley

Como se ha recalcado, el reglamento administrativo ocupa una posición jerárquicamente inferior a la ley. De ello se deduce su obligación de respetar en todo caso los mandatos contenidos en la Constitución, en las leyes y en el derecho supranacional aplicable.



Constitución española

Norma suprema del ordenamiento jurídico

Derecho supranacional

Normativa europea de aplicación directa

Leyes nacionales

Normas aprobadas por el poder legislativo

Reglamentos administrativos

Disposiciones del poder ejecutivo

Del mismo modo, la potestad reglamentaria no puede invadir el ámbito material que la Constitución reserva en exclusiva a la ley, viciando de nulidad cualquier reglamento que infrinja dicha reserva.

3. El principio de irretroactividad

La irretroactividad de las normas reglamentarias es **indiscutible** en lo que respecta a sus efectos desfavorables. Así lo dispone el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, que sanciona con la nulidad de pleno derecho a los reglamentos que establezcan «la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales».

Efectos desfavorables

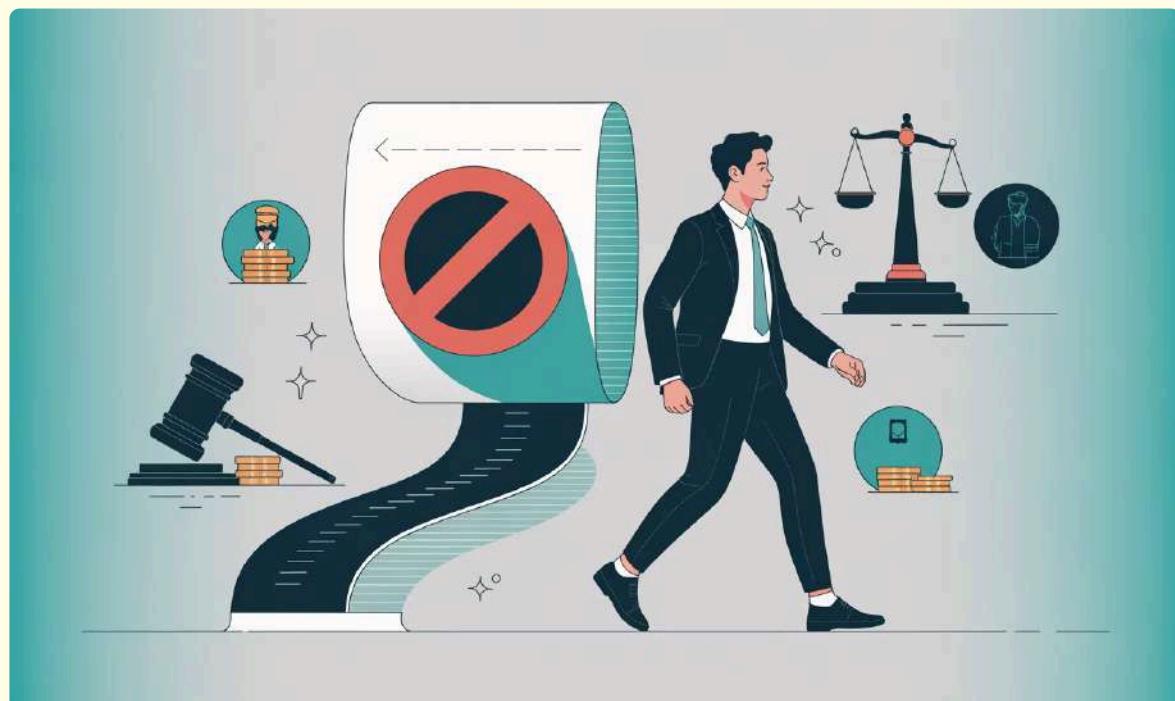
Prohibición absoluta de retroactividad para disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales

Efectos favorables

Possible retroactividad cuando los efectos pudieran ser favorables, aunque es una cuestión doctrinalmente discutida

⚠ Artículo 47.2 Ley 39/2015: Nulidad de pleno derecho para reglamentos con retroactividad sancionadora no favorable

Nótese que, **a sensu contrario, el precepto parece permitir la retroactividad reglamentaria** cuando sus efectos pudieran ser favorables, si bien esta es una cuestión doctrinalmente discutida.



4. El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos

Este principio, que no había sido avanzado en profundidad, establece que **la Administración no puede excepcionar la aplicación de un reglamento** para un caso particular mediante un acto administrativo.

Artículo 37.1 de la Ley 39/2015: «Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas».

Este precepto expresa **la subordinación del mundo de los actos administrativos al de las normas**. Un acto, por su naturaleza, es una mera aplicación del ordenamiento, mientras que el reglamento forma parte de él.

Por ello, **un acto administrativo no puede derogar singularmente** lo dispuesto en una norma general.



A modo de ejemplo, un acto dictado por el Consejo de Ministros no podría contravenir lo dispuesto en un reglamento aprobado por un Ministro, a pesar de la superioridad jerárquica del órgano que emite el acto, por cuanto **todo acto, en virtud del principio de legalidad, debe encontrar amparo en una norma previa**.

5. La invalidez de los reglamentos ilegales

La consecuencia jurídica de la vulneración de los límites expuestos es la invalidez del reglamento. Un reglamento ilegal puede ser calificado como nulo de pleno derecho o anulable.

1	Vulneración de límites	2	Calificación de invalidez	3	Aplicación de consecuencias
	El reglamento infringe los límites formales o materiales establecidos		Determinación del grado de gravedad: nulidad absoluta o anulabilidad		La Ley 39/2015 establece las sanciones correspondientes

La Ley 39/2015 se centra en **los supuestos de máxima gravedad, que acarrean la nulidad absoluta**, estableciendo un marco jurídico claro para la determinación de la invalidez reglamentaria.

6. Supuestos de nulidad de pleno derecho

El artículo 47 del citado texto legal establece que **serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas** (esto es, los reglamentos) en los siguientes supuestos, que se corresponden directamente con los límites materiales ya analizados:

 Vulneración jerárquica Las que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior	 Invasión de reserva Las que regulen materias reservadas a la Ley	 Retroactividad prohibida Las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables
---	---	--

Como puede apreciarse, **existe una correlación directa entre los límites de la potestad reglamentaria y las causas de nulidad de pleno derecho**. Todo reglamento que traspase dichas fronteras será considerado inválido desde su origen, sin que pueda producir efectos jurídicos válidos.

7. Correlación entre límites y causas de nulidad

Límite material vulnerado	Causa de nulidad (art. 47 Ley 39/2015)	Consecuencia jurídica	Aplicación
Principio de jerarquía normativa	Vulneración de la Constitución, leyes o reglamentos de rango superior	Nulidad de pleno derecho	Reglamento
Principio de reserva de ley	Regulación de materias reservadas a la Ley	Nulidad de pleno derecho	Reglamento
Principio de irretroactividad	Establecimiento de retroactividad sancionadora no favorable	Nulidad de pleno derecho	Reglamento
Principio deinderogabilidad singular	Aplicable al acto, no al reglamento	Nulidad del acto administrativo	Acto

✓ **Conclusión:** El sistema de límites y nulidades garantiza la coherencia del ordenamiento jurídico y la protección de los derechos ciudadanos frente a posibles extralimitaciones de la potestad reglamentaria.

Tema 17: Control de la potestad reglamentaria

1. Mecanismos de control frente a reglamentos ilegales

La sumisión de la potestad reglamentaria al principio de legalidad no sería efectiva si el ordenamiento jurídico no arbitrase un sistema de control para fiscalizar los reglamentos y reaccionar frente a aquellos que excedan los límites impuestos. Cuando un reglamento vulnera la Constitución, la ley o el principio de jerarquía normativa, deviene en **ilegal** y debe ser expulsado del ordenamiento o, cuanto menos, inaplicado.

El control sobre la legalidad de los reglamentos se articula a través de **tres grandes vías**:

Control por la jurisdicción ordinaria

Distinta de la contencioso-administrativa

Control en vía administrativa

Ya sea a instancia de parte o de oficio

Control por la jurisdicción contencioso-administrativa

Técnica principal y más depurada

1. Control por los tribunales ordinarios

Cuando un juez o tribunal perteneciente a una jurisdicción distinta de la contencioso-administrativa (civil, penal, social) se enfrente a un reglamento que considere **ilegal** por vulnerar la Constitución, una ley o el principio de jerarquía normativa, tiene el **deber de inaplicarlo** al caso concreto.

- ⚠ Esta potestad se limita a un mero control de **inaplicación ad casum**. El órgano judicial ordinario carece de competencia para declarar la nulidad del reglamento con efectos generales (*erga omnes*).



Su función se circscribe a **no aplicar una norma** que estima contraria a Derecho, pero sin poder expulsarla del ordenamiento jurídico.

2. Control en vía administrativa

La propia Administración dispone de **mecanismos para fiscalizar la legalidad** de los reglamentos que ella misma ha dictado.

Autocontrol administrativo

La Administración tiene la capacidad y responsabilidad de revisar sus propias disposiciones reglamentarias cuando detecta irregularidades o cuando son cuestionadas por los administrados.

3. Control a instancia de parte: el recurso indirecto administrativo

Los particulares pueden impugnar un reglamento ilegal de forma **indirecta** a través de los recursos administrativos. Esta vía se materializa al recurrir un acto administrativo de aplicación que se fundamente en un reglamento considerado nulo.

El artículo 107.3 de la Ley 39/2015 establece una regla especial: **«los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición».**

01

Notificación del acto lesivo

Al administrado le es notificado un acto lesivo (por ejemplo, una multa)

02

Identificación del reglamento ilegal

El administrado considera que el reglamento que da cobertura al acto es ilegal

03

Interposición del recurso

Puede interponer un recurso administrativo directamente ante el órgano que aprobó el reglamento

04

Solicitud de anulación

Solicita la anulación del reglamento y, consecuentemente, del acto de aplicación

4. Control de oficio

La Administración Pública que aprobó un reglamento ilegal tiene la **potestad y el deber** de controlarlo por iniciativa propia.

Este mecanismo se articula a través del **procedimiento de revisión de oficio**, previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, que permite a la propia Administración declarar la nulidad de sus disposiciones generales contrarias al ordenamiento.



Artículo 106 Ley 39/2015

Procedimiento de revisión de oficio para disposiciones generales contrarias al ordenamiento

5. Vías de control de la potestad reglamentaria

Control jurisdicción ordinaria

Inaplicación al caso concreto

- Sin efectos generales
- Solo para el caso específico



Control vía administrativa

Instancia de parte y de oficio

- Recurso indirecto
- Revisión de oficio

Control jurisdicción contencioso-administrativa

Técnica principal y más depurada

- Recurso directo
- Recurso indirecto
- Cuestión de ilegalidad



6. El control en la jurisdicción contencioso-administrativa

La técnica **más importante y garantista** para el control de los reglamentos es su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que tiene atribuida esta competencia como una de sus **funciones esenciales**.

Dicho control se articula a través de **tres procesos diferenciados**:



7. Recurso directo

Mediante este recurso se impugna **directamente el reglamento** como norma general. La pretensión del recurrente es obtener una sentencia que declare la **nulidad de la disposición con efectos generales**.

- ✖ **PLAZO CRÍTICO:** Este recurso debe interponerse en el plazo de **dos meses** desde la publicación oficial del reglamento.

Es la vía más directa y eficaz para eliminar del ordenamiento jurídico una norma reglamentaria que vulnere la legalidad vigente.

Publicación oficial

El reglamento se publica en el boletín oficial correspondiente

Sentencia

Declaración de nulidad con efectos generales



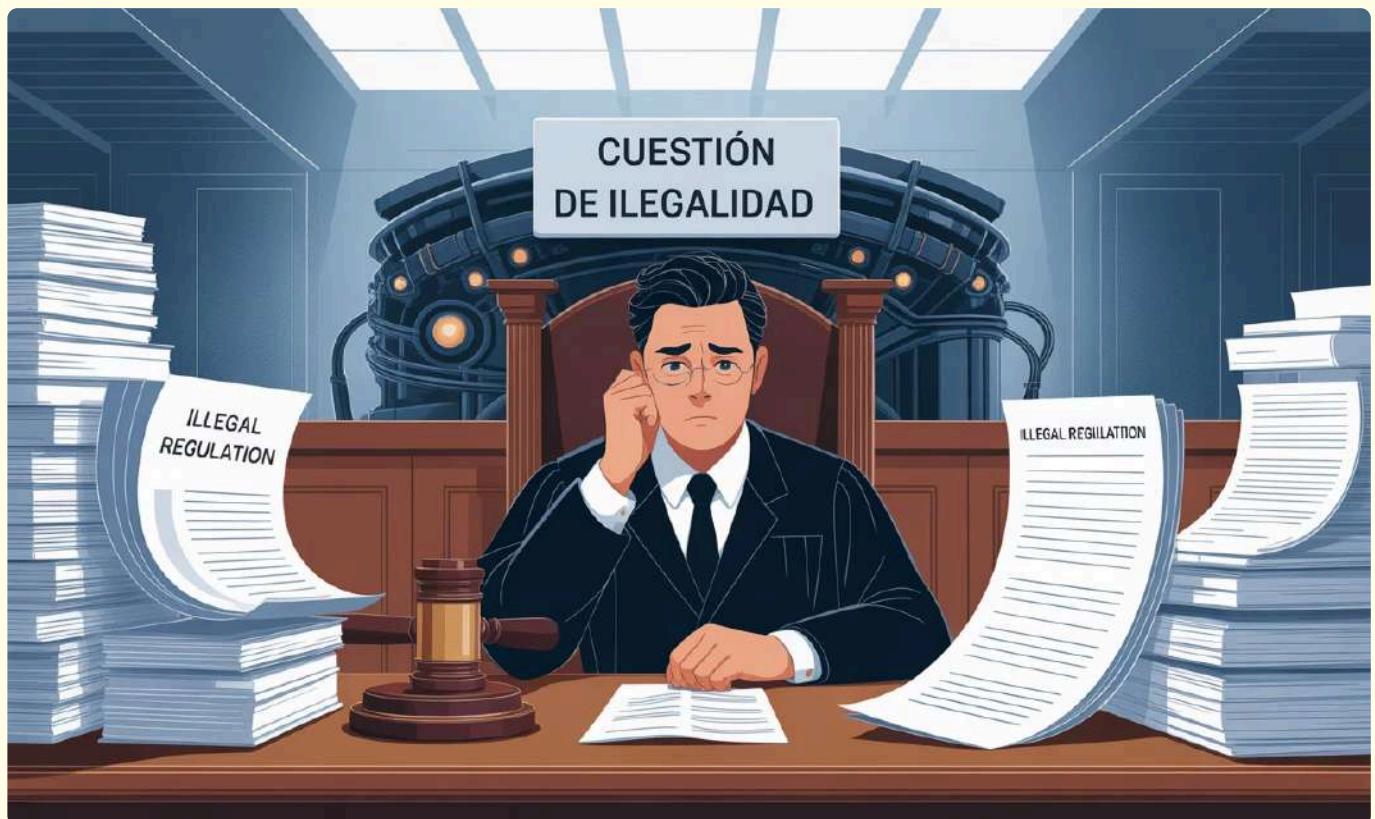
Plazo de 2 meses

Período para interponer el recurso directo

8. La cuestión de ilegalidad

Este mecanismo se activa cuando un juez o tribunal, conociendo de un recurso indirecto, considera que el acto impugnado es ilegal por basarse en un **reglamento viciado**, pero **carezca de competencia** para declarar la nulidad de dicho reglamento.

- ⓘ **Ejemplo:** Cuando la competencia para anular el reglamento corresponde a un órgano judicial superior



9. Procedimiento de la cuestión de ilegalidad

En tal supuesto, el juez debe seguir un **procedimiento específico**:

01

Dictar sentencia estimando el recurso

El juez dicta sentencia estimando el recurso contra el **acto de aplicación**, reconociendo su ilegalidad por basarse en un reglamento viciado.

02

Esperar a que la sentencia sea firme

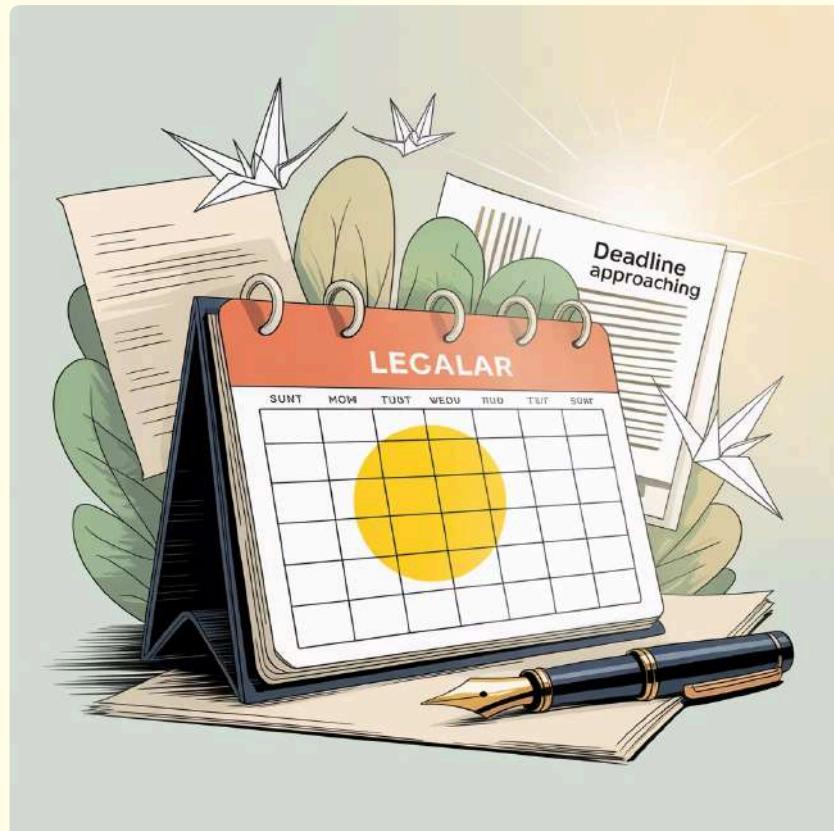
Una vez que la sentencia adquiere **firmeza**, se procede al siguiente paso del procedimiento.

03

Plantear la cuestión de ilegalidad

Se plantea la cuestión de ilegalidad ante el **tribunal competente** para anular el reglamento, para que este se pronuncie sobre la validez de la norma con efectos generales.

- ✓ **Resultado:** El tribunal superior puede declarar la nulidad del reglamento con efectos generales (*erga omnes*)



10. Procesos de control en la vía contencioso-administrativa

Resumen comparativo de los **tres procesos principales** de control jurisdiccional:

Proceso	Objeto de impugnación	Plazo	Órgano competente	Efecto de la sentencia
Recurso directo	El reglamento (la norma)	2 meses desde la publicación	Tribunal competente para anular la norma	Nulidad del reglamento con efectos generales
Recurso indirecto	El acto de aplicación	Plazo de recurso del acto	Tribunal competente para juzgar el acto	Anulación del acto y, si hay competencia, del reglamento
Cuestión de ilegalidad	El reglamento (planteada por un juez)	Tras sentencia firme en recurso indirecto	Tribunal competente para anular la norma	Nulidad del reglamento con efectos generales

Estos mecanismos garantizan un **control integral y efectivo** de la potestad reglamentaria, asegurando que ningún reglamento ilegal permanezca en el ordenamiento jurídico sin la posibilidad de ser cuestionado y, en su caso, anulado.

Bloque 3

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:
así se organizan los gobiernos.

Tema 1. Introducción a los agentes de la administración: principios constitucionales a los que están sujetos

1. Los agentes de la administración pública: marco conceptual

Conviene iniciar el presente estudio recordando la estructura organizativa de la Administración. Como se ha analizado, esta se compone de **entes públicos**, que a su vez se articulan en **órganos administrativos**. Dichos órganos están conformados por unidades administrativas, las cuales se integran mediante la confluencia de medios materiales y medios personales.

Son estos últimos, **los agentes de la Administración Pública**, el objeto de nuestro análisis. En lecciones precedentes se adelantaron los principios de actuación que deben guiar la conducta de dicho personal.

Principios fundamentales

Rigen el estatuto y ejercicio de funciones

Fundamento constitucional

Encuentran su base en la propia Constitución

Se procede ahora a sistematizar los **principios fundamentales** que rigen su estatuto y el ejercicio de sus funciones, los cuales encuentran su fundamento último en la propia Constitución.

2. Estructura de la organización administrativa

La estructura organizativa de la Administración Pública española sigue un modelo jerárquico claramente definido que permite el funcionamiento coordinado de todos sus elementos.



3. El régimen estatutario de la función pública

El primer principio a destacar es que **los funcionarios públicos están sometidos a un régimen estatutario**. Esto significa que su relación con la Administración no es de naturaleza contractual, sino que se rige por un conjunto de normas de Derecho Público que definen de manera unilateral sus derechos y obligaciones.

Artículo 103 de la Constitución Española

Consagra el principio del régimen estatutario como fundamento constitucional de la función pública.

Ley 7/2007 - Estatuto Básico del Empleado Público

Desarrolla la normativa específica y establece un marco común para todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas.

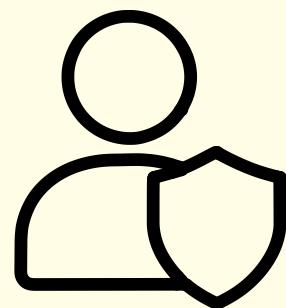
Dicho estatuto pretende establecer un **marco común** para todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, si bien mantiene las diferencias sustanciales entre el personal funcionario y el personal laboral, cuya relación sí se fundamenta en un contrato de trabajo.

- i Diferencia clave:** Mientras los funcionarios se rigen por normas de Derecho Público, el personal laboral mantiene una relación contractual regida por el Derecho del Trabajo.

4. Principios rectores del estatuto del empleado público

4.1 Principio de mérito y capacidad

Un pilar fundamental del sistema es que **el acceso a la función pública debe estar presidido por los criterios de mérito y capacidad**. Este principio no solo garantiza la idoneidad y competencia de los agentes públicos, sino que, a mayor abundamiento, refuerza su independencia frente a los cargos políticos que efectúan su nombramiento.



Garantía de idoneidad

Asegura que los funcionarios posean las competencias necesarias para desempeñar sus funciones de manera eficaz.

Criterios objetivos

La selección se basa en parámetros medibles y transparentes, evitando la arbitrariedad en los nombramientos.

Independencia política

Refuerza la autonomía de los funcionarios frente a las presiones e intereses de los cargos políticos.

Este principio asegura que **la selección se base en criterios objetivos**, fortaleciendo la profesionalización de la Administración Pública y su capacidad de servicio a los ciudadanos.

5. Derechos fundamentales de los empleados públicos

5.1 Derecho de sindicación y huelga

La Constitución Española reconoce expresamente **el derecho de sindicación de los funcionarios públicos**. En virtud de este derecho, los empleados públicos pueden fundar organizaciones sindicales o afiliarse a las ya existentes para la promoción y defensa de sus intereses profesionales.

Libertad sindical

Derecho a fundar organizaciones sindicales sin necesidad de autorización previa

Afiliación libre

Posibilidad de afiliarse a sindicatos existentes como UGT o Comisiones Obreras

Derecho de huelga

Reconocido constitucionalmente, con peculiaridades establecidas por ley

5.2 Principio de imparcialidad y sistema de incompatibilidades

La Constitución impone al legislador el deber de garantizar **la imparcialidad de los funcionarios** en el ejercicio de sus funciones. La herramienta principal para asegurar este principio es el establecimiento de un estricto sistema de incompatibilidades.

1

Prohibición general

Los funcionarios no pueden desempeñar un segundo puesto de trabajo, especialmente en el sector privado

2

Protección de la objetividad

Se evita que actividades externas comprometan la independencia e imparcialidad del funcionario

Ejemplo práctico: Resultaría impensable que un empleado de la Dirección General de Energía del Ministerio de Industria compatibilizara su puesto con el de administrador de una empresa dedicada a la venta de material eléctrico, pues su juicio profesional podría verse influenciado por sus intereses económicos particulares.

6. Síntesis: principios clave de la función pública

Los principios fundamentales que rigen la función pública española constituyen un **sistema coherente y equilibrado** que garantiza tanto la eficacia de la Administración como los derechos de sus empleados.

Principio	Fundamento	Contenido esencial
Régimen estatutario	Art. 103 CE / EBEP	La relación se rige por normas de Derecho Público, no por contrato
Mérito y capacidad	Principio constitucional	El acceso a la función pública se basa en criterios objetivos de validez
Derecho de sindicación	Mandato constitucional	Derecho a fundar y afiliarse a sindicatos y derecho de huelga
Imparcialidad	Mandato constitucional	Obligación de objetividad, garantizada por un sistema de incompatibilidades

Marco jurídico sólido

Los principios constitucionales proporcionan estabilidad y coherencia al sistema

Equilibrio de intereses

Se concilian las necesidades de la Administración con los derechos de los empleados

Garantía democrática

La imparcialidad y profesionalización fortalecen el Estado de Derecho

Este conjunto de principios configura un **modelo de función pública profesional** que sirve de garantía tanto para la ciudadanía como para los propios empleados públicos, asegurando un servicio público de calidad basado en criterios de mérito, imparcialidad y eficacia.

Tema 2: Regulación de la ordenación de la Administración: la potestad organizatoria

El estudio de la Administración Pública exige, como punto de partida, identificar las fuentes normativas que determinan su estructura y organización. Con el advenimiento del constitucionalismo, la configuración del aparato administrativo deja de ser una potestad discrecional del poder ejecutivo para someterse a un marco jurídico jerarquizado.

1. El marco normativo de la estructura administrativa

La organización del Estado viene impuesta, en sus líneas maestras, por la **Constitución**. A partir de este marco supremo, corresponde al **Poder Legislativo** la tarea de configurar los órganos de la Administración o, en su caso, habilitar a esta para que, a través de reglamentos de organización, defina su propia estructura interna.

La potestad organizatoria se encuentra regulada con carácter general en la **Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público**. Dicho texto legal disciplina la potestad organizatoria de todas las entidades públicas.

Administración General del Estado

Estructura central del poder ejecutivo

Administraciones autonómicas

Entidades de las Comunidades Autónomas

Administración Local

Entidades municipales y provinciales

Organismos públicos

Entidades vinculadas o dependientes



2. Alcance de la potestad organizatoria

Nótese que la **materia organizativa no se agota en la creación de estructuras** mediante normas, sino que implica también la emisión de actos de gestión del aparato y del personal que lo sirve.



Nombramientos

Designación de cargos y funcionarios en la estructura administrativa



Potestades de dirección

Ejercicio del control y supervisión de las actividades administrativas



Inspección y sanción

Control del cumplimiento normativo y aplicación de medidas correctivas



Retribuciones y permisos

Gestión económica y administrativa del personal público

3. La estructura de la Administración General del Estado

La **Constitución reserva al Poder Legislativo** la creación, modificación y extinción de los entes territoriales de mayor relevancia.

o1

Competencia constitucional

La Constitución establece el marco fundamental para la organización territorial del Estado

o2

Reserva legislativa

El Poder Legislativo tiene la competencia exclusiva para crear y modificar entes territoriales

o3

Jerarquía normativa

Se establece un orden jerárquico en las fuentes que regulan la estructura administrativa



4. Comunidades Autónomas y Provincias

Comunidades Autónomas

Su **configuración fundamental es una competencia estricta del legislador estatal**. La creación y delimitación territorial requiere ley orgánica.

- Proceso de creación regulado constitucionalmente
- Aprobación mediante ley orgánica
- Delimitación territorial específica

Provincias

Entidades locales con **personalidad jurídica propia** cuya creación corresponde también al legislador estatal.

- División territorial tradicional
- Base de la organización territorial
- Competencias delegadas del Estado

5. Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales

Su **creación también debe realizarse por ley**. Estos organismos, aunque pertenecen a la Administración General del Estado, gozan de personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía de gestión.

Personalidad jurídica propia

Capacidad para actuar en el tráfico jurídico de forma independiente

Patrimonio propio

Dotación de bienes y recursos económicos específicos para su funcionamiento

Autonomía de gestión

Capacidad de autoorganización dentro del marco legal establecido

5.1 Ejemplos de organismos públicos

Organismos Autónomos



FOGASA

Fondo de Garantía Salarial - Protección de los trabajadores ante insolvencia empresarial

Entidades Públicas Empresariales



FNMT

Fábrica Nacional de Moneda y Timbre - Producción de moneda y documentos oficiales



SEPE

Servicio Público de Empleo Estatal - Gestión de políticas activas de empleo



ADIF

Administrador de Infraestructuras Ferroviarias - Gestión de la red ferroviaria





6. Requisitos para la creación de órganos administrativos

La creación de cualquier órgano administrativo **exige** que su norma fundacional especifique una serie de previsiones mínimas para garantizar su correcta inserción en el entramado público.

Integración y dependencia jerárquica



Definir ubicación en la estructura y relaciones de subordinación

Funciones y competencias



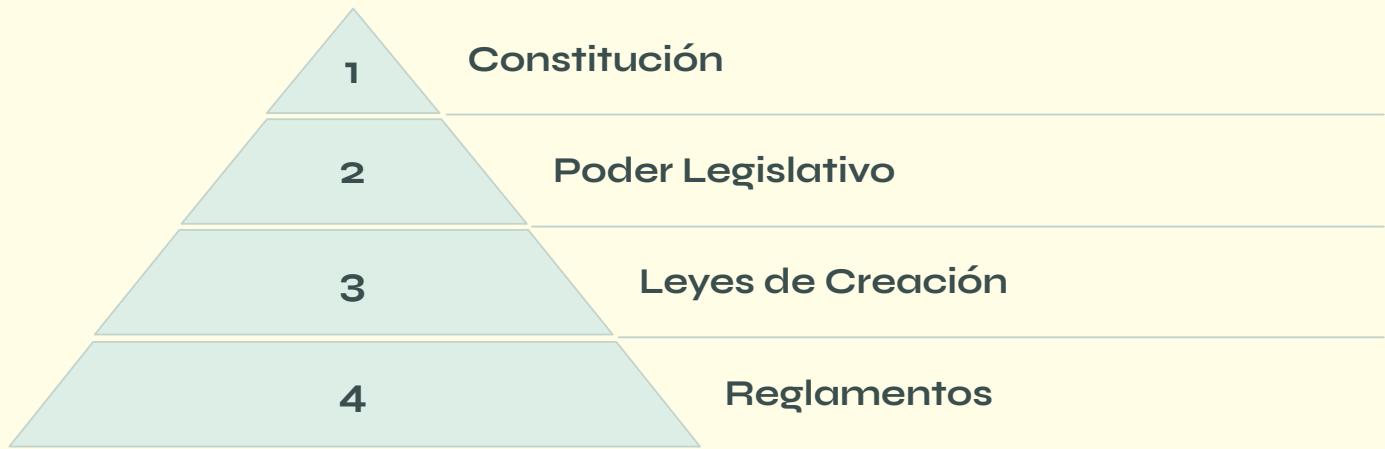
Delimitar atribuciones para evitar conflictos y asegurar eficacia

Dotación presupuestaria



Prever recursos económicos necesarios para funcionamiento

7. Jerarquía en la creación de la estructura estatal



La **jerarquía normativa** establece un orden claro desde la Constitución hasta los reglamentos de organización, pasando por las competencias del Poder Legislativo para la creación de Comunidades Autónomas, Provincias y Organismos Públicos.

Marco constitucional

Establecimiento de principios fundamentales

Habilitación reglamentaria

Definición de estructura interna



Desarrollo legislativo

Creación de entidades territoriales



8. Organización autonómica

En la esfera autonómica, es preciso **distinguir dos tipos de órganos** según su fuente de regulación.

1

Órganos estatutarios

Regulados en el **Estatuto de Autonomía**. Constituyen el núcleo institucional básico de la Comunidad, cuya creación y modificación exige la reforma estatutaria.

1

Órganos por ley autonómica

El régimen de creación, modificación y supresión del resto de los órganos se establece por **leyes autonómicas**, siguiendo criterio análogo al estatal.

9. Corporaciones Locales: Municipios

La regulación de los entes locales presenta una **mayor complejidad**, dependiendo de la tipología de la entidad.

1

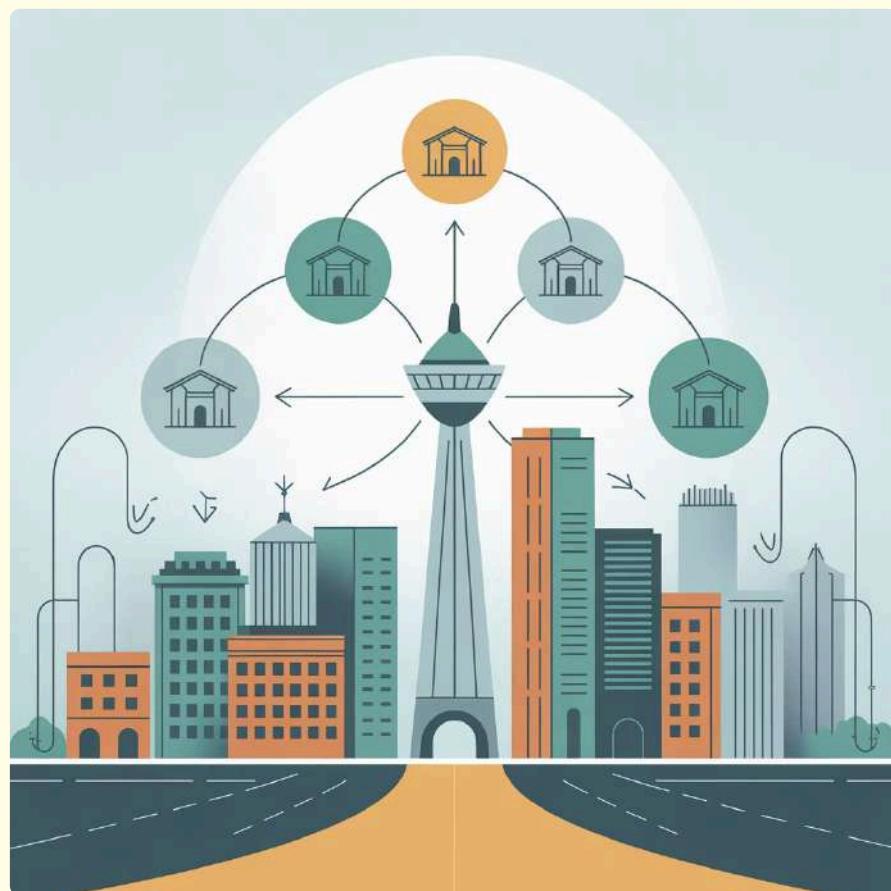
2

Competencia autonómica

La competencia para **creación, supresión y fusión** de municipios corresponde actualmente a la legislación de las Comunidades Autónomas.

Regulación de órganos

Sus órganos políticos básicos se regulan en la **Ley Reguladora de las Haciendas Locales** y, para ciertos casos, en la Ley de Municipios de Gran Población.



10. Provincias e Islas

Provincias

Sus órganos políticos se rigen por la **Ley Reguladora de las Haciendas Locales**, con la excepción de las comunidades autónomas uniprovinciales.



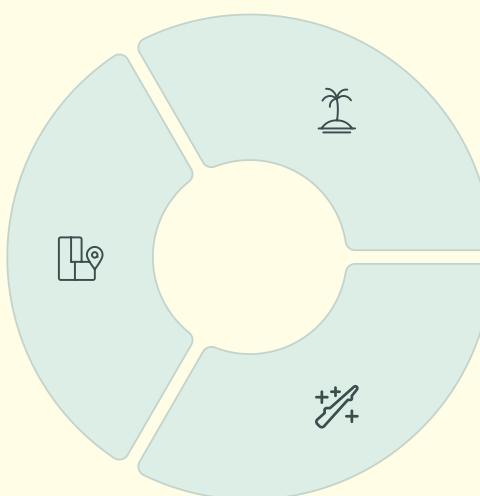
Islas Baleares

Sus órganos insulares (**Consells**) encuentran su regulación en su propio Estatuto de Autonomía.



Diputaciones

Órganos de gobierno provincial



Consells insulares

Gobierno insular balear

Comunidades uniprovinciales

Régimen especial

11. Otras Entidades Locales y regulación comparada

Entidades como las **comarcas o las áreas metropolitanas** son reguladas por la legislación autonómica en lo que respecta a sus órganos de gobierno, y por sus propias normas en cuanto a los demás órganos de ellos dependientes.

Entidad	Norma de Creación Principal	Norma Reguladora de Órganos Básicos	Características
Comunidades Autónomas	Constitución / Ley Orgánica	Estatuto de Autonomía / Leyes autonómicas	Autonomía política
Provincias	Ley estatal	Ley Reguladora de las Haciendas Locales	Entidad local
Municipios	Ley autonómica	Ley Reguladora de las Haciendas Locales	Autonomía local
Organismos Autónomos	Ley estatal	Ley de creación / Reglamento organizativo	Personalidad jurídica
Comarcas	Ley autonómica	Ley autonómica / Normas propias	Agrupación municipal

17

Comunidades Autónomas

Entidades con autonomía política

50

Provincias

División territorial básica

8000+

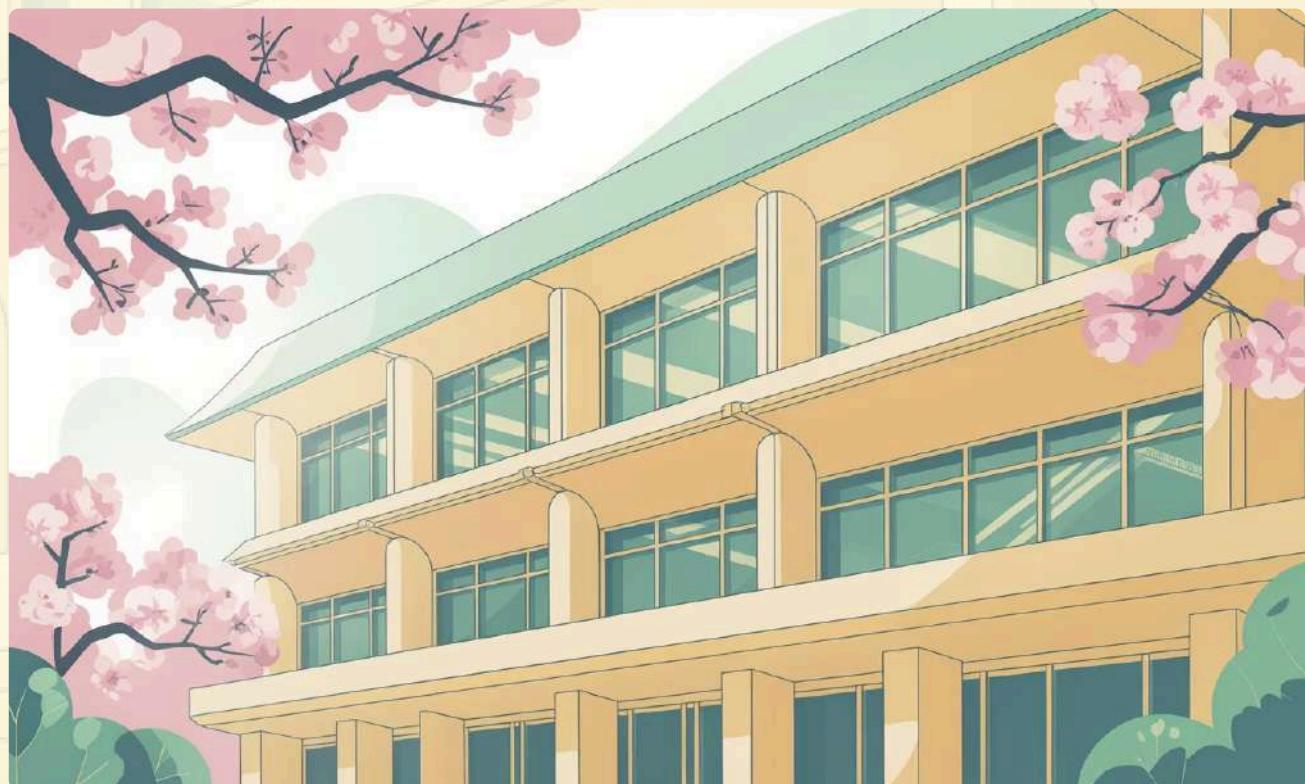
Municipios

Entidades locales básicas

Tema 3: Las unidades organizativas: el órgano administrativo

Para entender con rigor la figura del órgano administrativo, es menester acudir nuevamente a la definición de Administración Pública como un complejo de elementos personales y materiales, ordenados conforme al **principio de división del trabajo** en una serie de unidades que, a su vez, se integran en órganos. A estos órganos se les asigna una porción de las competencias que corresponden a la organización en su conjunto, confiriéndoles la potestad de dictar actos y resoluciones con efectos jurídicos.

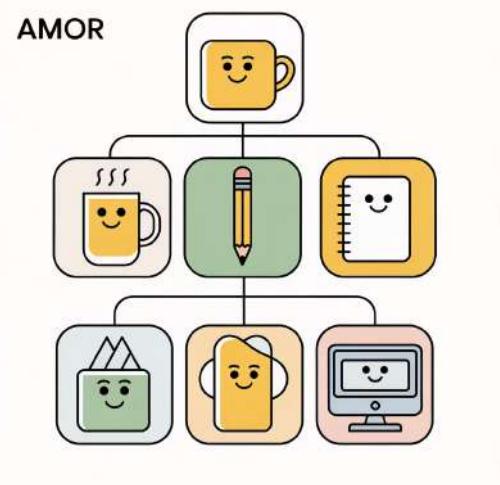
De esta definición se desprenden dos figuras clave cuya distinción resulta fundamental para el examen: la **unidad administrativa** y el **órgano administrativo**. La Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, es la norma que traza con precisión la frontera entre ambas.



1. La unidad administrativa como estructura operativa

La **unidad administrativa** constituye el elemento organizativo más básico. Se define como una reunión operativa de medios materiales y personales que, bajo la dirección de un responsable, desarrolla una actividad administrativa concreta. En su esencia, consiste en uno o varios empleados públicos a los que se asignan unos medios materiales para ejecutar una tarea o función, bajo la supervisión de un jefe común.

Nótese que la unidad administrativa, en sí misma, **carence de la potestad de producir efectos jurídicos frente a terceros**. Su función es interna y preparatoria. Siguiendo una analogía con el cuerpo humano, si el órgano es una parte con función propia (un brazo), las unidades administrativas serían las células o tejidos que lo componen.



① Características clave:

- Estructura operativa básica
- Sin efectos jurídicos externos
- Función interna y preparatoria



2. El órgano administrativo como centro de imputación de competencias

El **órgano administrativo** es una estructura cualitativamente superior a la mera suma de unidades. Su rasgo definitorio es que tiene atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Es, por tanto, una instancia con capacidad de decisión, un nivel del poder ejecutivo que puede vincular jurídicamente con su actuación a la entidad pública a la que pertenece.

Capacidad de decisión

Instancia con poder de resolución que vincula jurídicamente

Efectos jurídicos

Sus actos producen consecuencias legales frente a terceros

Sin personalidad jurídica

Pertenece al ente público correspondiente

No obstante, es crucial subrayar que el **órgano administrativo carece de personalidad jurídica propia**. La personalidad jurídica reside en el ente público al que el órgano pertenece (la Administración General del Estado, una Comunidad Autónoma, un Ayuntamiento). Por ello, aunque la actuación del órgano vincula al ente, el órgano como tal no puede ser parte en un proceso judicial; quien comparece es siempre el ente público.

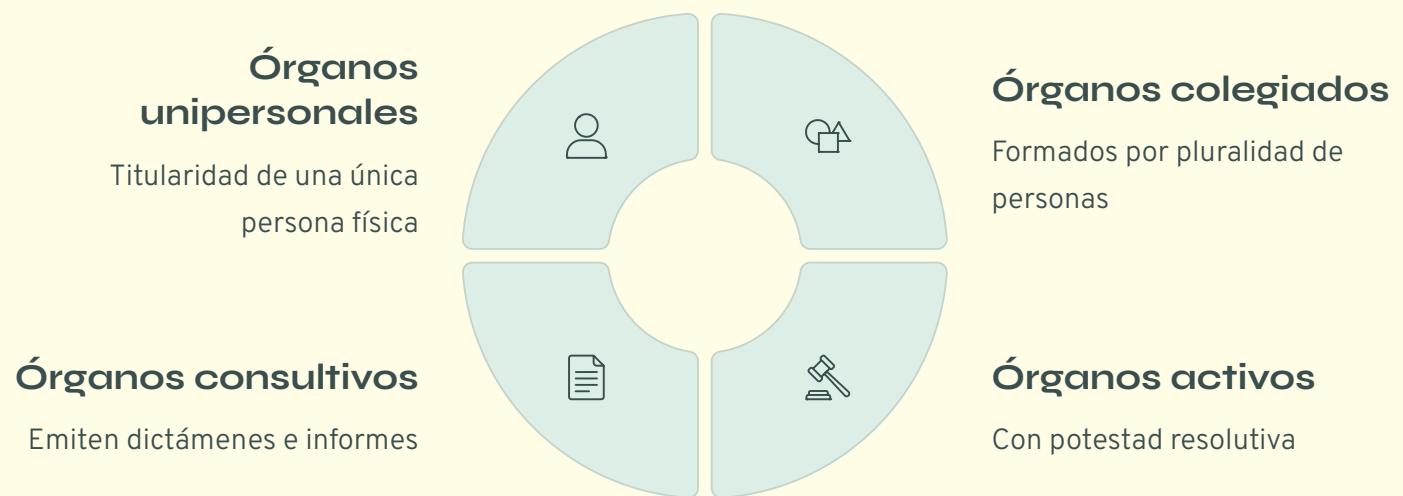
3. Cuadro comparativo: unidad vs. órgano administrativo

Criterio	Unidad Administrativa	Órgano Administrativo
Naturaleza	Estructura de trabajo operativa e interna	Centro de decisión con competencia atribuida
Composición	Agrupación de medios personales y materiales	Integración de una o varias unidades administrativas
Efectos Jurídicos	No tiene efectos frente a terceros	Sí, sus actos vinculan jurídicamente a terceros
Personalidad Jurídica	No tiene	No tiene (pertenece al ente)
Función	Ejecución de tareas y actividades internas	Ejercicio de competencias y potestades

Esta distinción fundamental permite comprender la **jerarquía organizativa** de la Administración Pública y la distribución de competencias en su estructura interna.

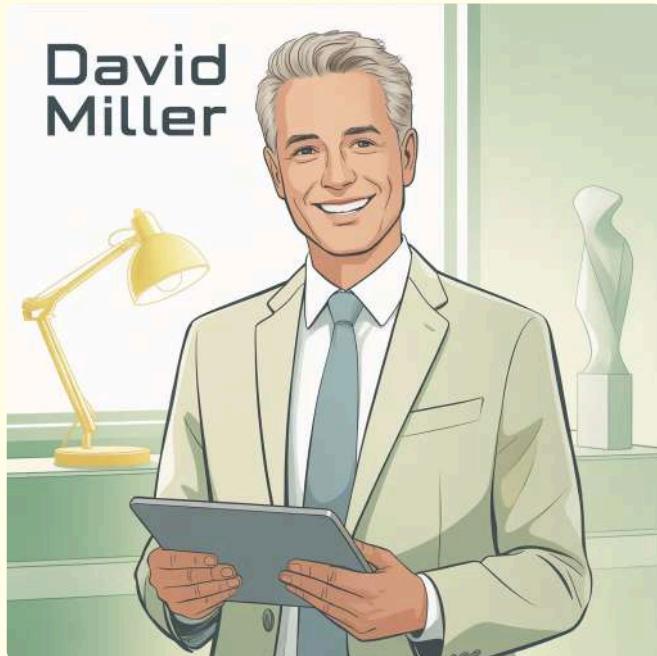
4. Clases de órganos administrativos y principio de jerarquía

Atendiendo a su composición, los **órganos administrativos** pueden clasificarse según diversos criterios que determinan su funcionamiento y competencias dentro de la estructura administrativa del Estado.



5. Órganos unipersonales y colegiados

Órganos unipersonales o individuales



Aquellos cuya **titularidad corresponde a una única persona física**. Ejemplos paradigmáticos son el Presidente del Gobierno, un Ministro o un Alcalde.

- Presidente del Gobierno
- Ministros
- Alcaldes
- Directores Generales

Órganos colegiados



Aquellos **formados por una pluralidad de personas**. Ejemplos de esta categoría son el Consejo de Ministros o una Asamblea Autonómica.

- Consejo de Ministros
- Asambleas Autonómicas
- Plenos municipales
- Comisiones delegadas

6. Órganos activos y consultivos: relación con la jerarquía

El **principio de jerarquía** implica que los órganos superiores pueden dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. Conviene precisar que estas directrices no tienen la consideración de fuentes del Derecho. Su incumplimiento por un órgano inferior puede acarrear responsabilidad disciplinaria para su titular, pero no afecta por sí solo a la validez de los actos que dicho órgano dicte frente a terceros.



Órganos activos o resolutivos

Son aquellos con **potestad para dictar resoluciones** que afectan a los ciudadanos. Están plenamente sujetos al principio de jerarquía.



Órganos consultivos

Son aquellos cuya función es **emitir dictámenes o informes**. Estos órganos se encuentran liberados de la dependencia jerárquica en el ejercicio específico de su función consultiva. No pueden recibir instrucciones o directrices de los órganos que solicitan su parecer, a fin de garantizar la objetividad de sus informes.

- ▣ **Ejemplo paradigmático:** El Consejo de Estado como órgano consultivo mantiene independencia funcional para garantizar la objetividad de sus dictámenes.

7. Clasificación integral de los órganos administrativos



Según su composición

- **Unipersonales:** Ministro, Alcalde
- **Colegiados:** Consejo de Ministros



Según su función

- **Activos:** Plenamente sujetos a jerarquía
- **Consultivos:** Independencia funcional

Esta clasificación permite comprender la **complejidad organizativa** de la Administración Pública española y la importancia de distinguir entre las diferentes tipologías de órganos según su composición y función específica dentro del entramado administrativo.

"La correcta comprensión de la estructura orgánica administrativa es fundamental para el ejercicio eficaz de las competencias públicas y la garantía de los derechos ciudadanos."



Tema 4: Competencias de los órganos administrativos

Para comprender el funcionamiento de la Administración Pública, resulta indispensable analizar el concepto de **competencia**. Se define la competencia como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a un órgano administrativo determinado, habilitándolo y, a su vez, obligándolo a su ejercicio.

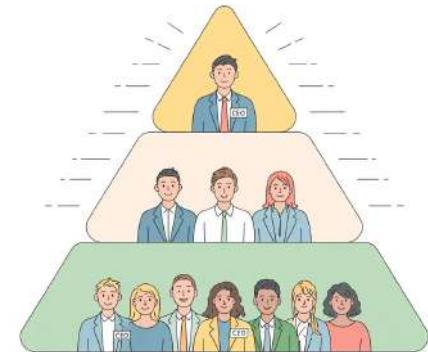
La competencia, por tanto, **delimita el ámbito de poder de cada órgano**. No se trata de una mera autorización para actuar, sino de una atribución de deberes que deben ser ejercidos en pro del interés general.



1. Criterios de distribución de competencias

La distribución de funciones y potestades entre los distintos órganos administrativos no es aleatoria, sino que responde a **criterios racionales** que aseguran la coherencia y eficacia de la actuación pública.

Los criterios fundamentales de distribución son tres: el **jerárquico**, el **territorial** y el **material**.



Criterio jerárquico

Reparto vertical entre grados de jerarquía

Criterio territorial

Distribución horizontal por ámbitos geográficos

Criterio material

Distribución por fines y funciones específicas

2. Desarrollo de los criterios de distribución

- **Criterio jerárquico**

Supone un **reparto vertical** de las competencias entre los diversos grados de la jerarquía administrativa. Así, las funciones atribuidas a una Comunidad Autónoma difieren de las asignadas a un municipio, existiendo una prelación entre los distintos niveles.

- **Criterio territorial**

Implica una **distribución horizontal** de competencias entre órganos que se encuentran en un mismo nivel jerárquico pero que operan en ámbitos geográficos distintos. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Granada y el Ayuntamiento de Málaga ostentan análogas potestades, pero cada uno solo puede ejercerlas dentro de los límites de su respectivo término municipal.

- **Criterio material**

Consiste en una **distribución por fines, objetivos o funciones específicas** entre las diversas Administraciones y, dentro de estas, entre los órganos de un mismo ente. Así, aunque un Ayuntamiento tiene competencias en materia de urbanismo, no las ejerce la corporación en su conjunto, sino un área u órgano especializado, como la Concejalía de Urbanismo.

3. Esquema de criterios de distribución



Competencia administrativa

Base del sistema organizativo público

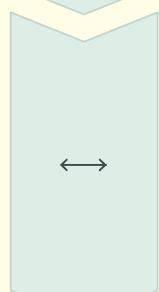


Criterio jerárquico

f

Reparto vertical

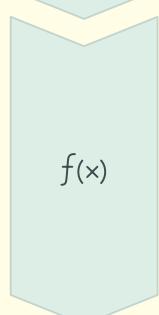
Ej: Estado > CC.AA. > Municipio



Criterio territorial

Reparto horizontal

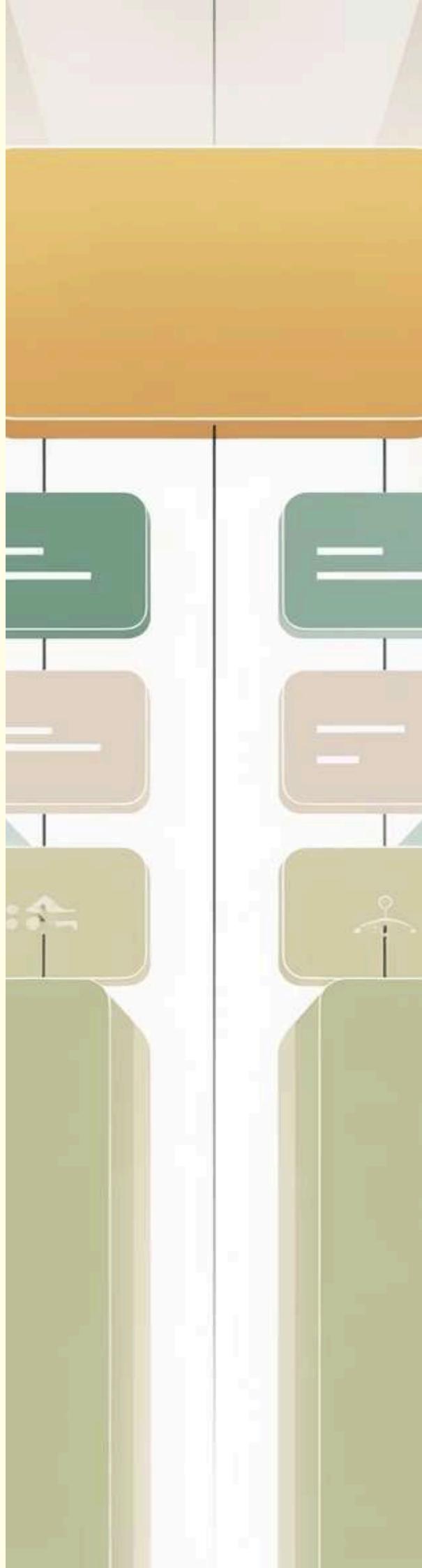
Ej: Ayuntamiento A vs. Ayuntamiento B



Criterio material

Reparto funcional

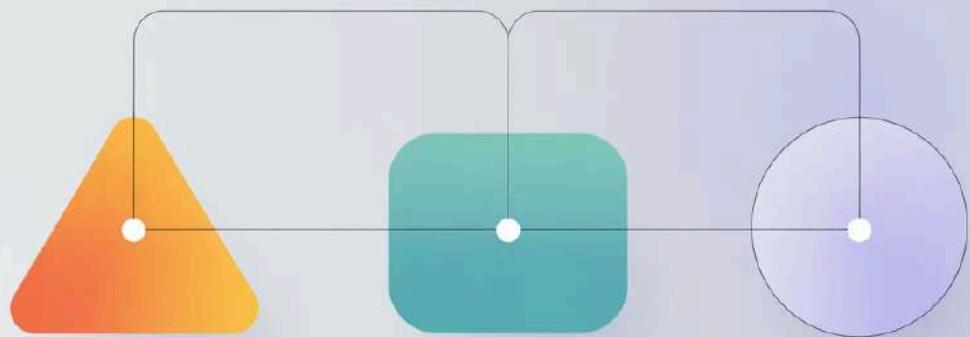
Ej: Área de Urbanismo vs. Área de Servicios Sociales



4. Tipología de las competencias

Atendiendo a la forma en que son atribuidas y ejercidas, las competencias pueden clasificarse en **diversas categorías**.

1	2	3
Competencias exclusivas Son aquellas que únicamente pueden ser desempeñadas por el órgano que las tiene atribuidas, sin admitir fórmulas de alteración de su ejercicio como la delegación o la avocación.	Competencias alternativas Permiten que la función sea ejercida por un órgano distinto , siempre que pertenezca a la misma entidad. Constituyen ejemplos paradigmáticos de esta categoría las competencias ejercidas en virtud de delegación y avocación.	Competencias compartidas Se atribuyen a varios órganos que intervienen en distintas fases de un mismo procedimiento (ordenación, ejecución o control).



5. Cuadro de tipos de competencia

Tipo	Característica principal	Ejemplo
Exclusiva	Ejercicio reservado a un único órgano	Potestades sancionadoras graves
Alternativa	Puede ser ejercida por otro órgano del mismo ente	Competencia delegada
Compartida	Varios órganos intervienen en distintas fases	Elaboración de un plan urbanístico
Sustitutoria	Un órgano actúa en defecto de otro	Ejecución subsidiaria por incumplimiento
Indistinta	Varios órganos pueden actuar indistintamente	(Poco frecuente)
Concurrente	Varios órganos sobre misma materia con títulos distintos	Protección del patrimonio (Estado y CC.AA.)

Competencias sustitutorias

Habilitan la actuación de un órgano únicamente en defecto de la actuación del órgano primariamente competente.

Competencias indistintas

Suponen la posibilidad de actuación, en un plano de igualdad, de dos o más órganos sobre la misma materia. Es una modalidad poco usual.

Competencias concurrentes

Se producen cuando distintos órganos ostentan potestades sobre una misma materia, pero en virtud de títulos jurídicos diferentes.

6. Vicios de incompetencia y sus consecuencias

Puede ocurrir que un órgano administrativo actúe **sin tener atribuida la competencia** para ello, invadiendo la esfera de funciones de otro órgano.

Esta actuación **ultra vires** origina un vicio en el acto administrativo, determinando su invalidez, pues carece del amparo del ordenamiento jurídico.



- ⚠️ La incompetencia puede ser de **dos clases**, con consecuencias jurídicas distintas

7. Incompetencia manifiesta (o absoluta)

Origen del vicio

Se origina por la **falta de competencia material o territorial**. La extralimitación es tan grave que el vicio se considera insubsanable, dando lugar a la nulidad de pleno derecho del acto.

Ejemplo práctico

Piénsese en el ejemplo ya citado del IBI: si el Ayuntamiento de Barcelona pretendiera recaudar el IBI de una propiedad sita en el municipio de Madrid, el acto de liquidación tributaria sería **radicalmente nulo** por incompetencia territorial manifiesta.

"La incompetencia manifiesta genera nulidad de pleno derecho"

8. Incompetencia no manifiesta (o relativa)

Se produce por la **falta de competencia jerárquica**, es decir, cuando un órgano inferior dicta un acto cuya competencia corresponde a su superior jerárquico.

En este caso, el vicio es menos grave y da lugar a la **mera anulabilidad** del acto.



01

Carácter subsanable

Este carácter subsanable se manifiesta en la **posibilidad de convalidación**.

02

Ejemplo de convalidación

Si un Director General adoptase una resolución que fuera competencia de un Ministro, este último, como órgano jerárquicamente superior, podría **convalidar el acto**, subsanando así el vicio de incompetencia y dotándolo de plenos efectos jurídicos.



- La incompetencia relativa permite la convalidación del acto por el órgano superior competente

Tema 5: Clasificación de los órganos administrativos

El estudio de la organización administrativa exige una ordenación sistemática de los órganos que la componen. Como se ha adelantado en lecciones precedentes, la doctrina ha consolidado diversos criterios para su clasificación, los cuales permiten comprender la naturaleza y el modo de operación de cada uno de ellos.

Los **criterios de clasificación fundamentales**, entre otras múltiples diferencias que pueden señalarse, son los siguientes:

Según su composición

Atiende al número de titulares que conforman el órgano

Según sus funciones

Distingue según la naturaleza de las potestades ejercidas

Según su permanencia

Diferencia en función de su carácter estable o temporal dentro de la organización

1. Clasificación según la composición del órgano

Este criterio, como resulta evidente, se fundamenta en el **número de miembros que integran el órgano administrativo**. Conforme a él, se distingue entre órganos unipersonales y colegiados.

Órganos unipersonales

La titularidad del órgano es atribuida a una única persona física

Órganos colegiados

La titularidad del órgano corresponde a un conjunto de personas físicas

2. Órganos unipersonales y colegiados

Órganos unipersonales o individuales

La **titularidad del órgano** es atribuida a una única persona física. La voluntad del órgano se imputa de forma automática a la voluntad de su titular. Ejemplos paradigmáticos de esta categoría son el Presidente del Gobierno, un Ministro o un Alcalde.

Órganos colegiados

La **titularidad del órgano** corresponde a un conjunto de personas físicas. En este caso, la formación de la voluntad del órgano es un proceso complejo que resulta de la aplicación de unas reglas de funcionamiento y de un sistema de formación de mayorías, según se establezca en su normativa reguladora. Ejemplos canónicos son el Consejo de Ministros o una Asamblea Autonómica.

La **diferencia fundamental**, y de gran importancia para el examen, radica en el proceso de formación de la voluntad. Mientras que en los órganos unipersonales la decisión nace de la voluntad individual de su titular (e.g., el actual Presidente del Gobierno), en los órganos colegiados la decisión es el resultado de una deliberación y votación, conformándose así una voluntad colectiva que se imputa al órgano en su conjunto.



3. Cuadro comparativo de órganos según su composición

Criterio	Órgano unipersonal	Órgano colegiado
Titularidad	Una sola persona física	Pluralidad de personas físicas
Formación de la voluntad	Imputación directa de la voluntad del titular	Deliberación y acuerdo por mayoría
Ejemplos	Ministro, Alcalde, Director General	Consejo de Ministros, Pleno Municipal



Decisión individual

En los órganos unipersonales, la voluntad se forma de manera directa e inmediata



Decisión colectiva

En los órganos colegiados, se requiere un proceso de deliberación y votación





4. Clasificación según las funciones del órgano

Atendiendo a la **naturaleza de las potestades que ejercen**, los órganos se distinguen principalmente en resolutivos y consultivos.



Función resolutiva

Potestad para dictar actos y resoluciones con efectos jurídicos



Función consultiva

Emisión de dictámenes, informes o pareceres sin potestad decisoria

5. Órganos resolutivos y consultivos

Órganos resolutivos o activos



Son aquellos con **potestad para dictar actos y resoluciones que producen efectos jurídicos frente a terceros**. Estos órganos se encuentran plenamente integrados en la estructura jerárquica de la Administración, de modo que un órgano superior puede dirigir sus actividades mediante instrucciones y órdenes de servicio.



Órganos consultivos

Su **función principal es la emisión de dictámenes, informes o pareceres**, pero sin potestad decisoria. Para garantizar la objetividad de su criterio, estos órganos gozan de independencia funcional y no están sometidos a la jerarquía en lo que respecta a la formación de su voluntad consultiva. Un órgano superior no puede darles instrucciones sobre el contenido de sus dictámenes.

6. Clasificación según la permanencia del órgano

Finalmente, en función de su **vocación de permanencia en la estructura administrativa**, se distingue entre:

Órganos ordinarios

Posición estable y permanente en la organización

1

2

Órganos extraordinarios

Carácter temporal para tareas específicas

7. Órganos ordinarios y extraordinarios



Órganos ordinarios

Aquellos que tienen una **posición estable y permanente en la organización**. Forman parte de la estructura básica y continua de la Administración Pública.

- Ministerios
- Consejerías autonómicas
- Ayuntamientos
- Direcciones generales

Órganos extraordinarios

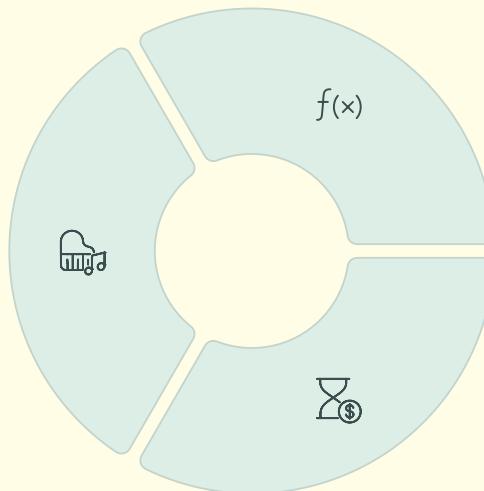
Aquellos que se crean con un **carácter temporal para la realización de tareas o cometidos muy concretos**, desapareciendo una vez cumplida su misión.

- Comisiones especiales
- Grupos de trabajo
- Comités de crisis
- Órganos de transición

8. Tipología de los órganos administrativos

Según composición

- Unipersonales
- Colegiados



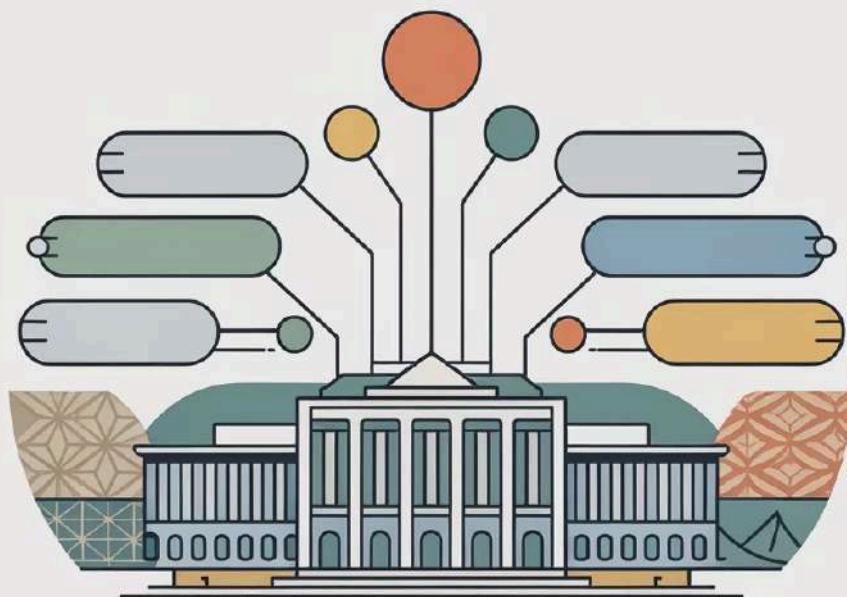
Según funciones

- Resolutivos (Activos)
- Consultivos

Según permanencia

- Ordinarios (Permanentes)
- Extraordinarios (Temporales)

Esta clasificación sistemática permite comprender la **naturaleza jurídica y el funcionamiento** de cada tipo de órgano administrativo, facilitando así el estudio y aplicación del Derecho Administrativo en la práctica profesional.



Tema 6. La alteración de competencias. Parte I: La delegación como instrumento más básico

1. El principio de irrenunciabilidad de la competencia y sus modulaciones

Como se ha estudiado, la competencia es el conjunto de **potestades y funciones** que el ordenamiento jurídico atribuye a un órgano para su ejercicio necesario. Surge, no obstante, una cuestión fundamental: si un órgano tiene atribuida una competencia, ¿debe ejercerla siempre por sí mismo, o puede su ejercicio ser transferido a otro órgano?

El punto de partida se encuentra en el **artículo 8 de la Ley 40/2015**, del Régimen Jurídico del Sector Público, que consagra el **principio de irrenunciabilidad de la competencia**. Conforme a este precepto, «la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia».

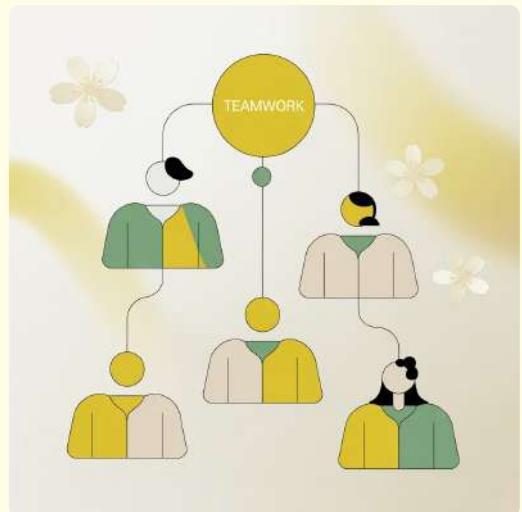
Una lectura literal de esta disposición podría llevar a la conclusión de que el ejercicio de las competencias es indeclinable e intransferible. Sin embargo, el propio ordenamiento jurídico matiza este principio al prever una serie de **técnicas que permiten alterar el ejercicio** e incluso la titularidad de las competencias.

2. La delegación de competencias

2.1 Concepto y regulación

La **delegación** es una técnica organizativa en virtud de la cual un órgano administrativo (delegante) transfiere el ejercicio de una competencia que le es propia a otro órgano (delegado), **conservando el primero la titularidad** de la misma.

De esta forma, se deposita la confianza en los órganos inferiores o dependientes para el ejercicio de funciones que, en principio, corresponden al órgano superior.



El **artículo 9 de la Ley 40/2015** regula esta figura, estableciendo que «los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aunque no sean jerárquicamente dependientes».

Técnicas de transferencia de titularidad y ejercicio

Implican un cambio en el órgano al que la competencia pertenece

Técnicas que afectan únicamente al ejercicio

Suponen una transferencia del ejercicio de la competencia, pero el órgano originario conserva su titularidad

Nótese que, si bien la delegación se produce habitualmente entre órganos con una relación jerárquica (de superior a inferior), la ley permite expresamente que se realice entre **órganos no dependientes jerárquicamente**, lo que dota a esta figura de una gran flexibilidad organizativa.

3. Límites materiales a la delegación

3.1 Competencias indelegables

La potestad de delegación no es absoluta. El legislador ha establecido una serie de **"líneas rojas"**, es decir, materias cuya trascendencia institucional impide su transferencia.

Relaciones institucionales

Las relativas a los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas.

Potestad reglamentaria

La adopción de disposiciones de carácter general (la potestad reglamentaria).

Recursos administrativos

La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso. Este supuesto se refiere, por ejemplo, al recurso de reposición.

Prohibición legal expresa

Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

- ⚠ A mayor abundamiento, la delegación solo puede realizarse entre **órganos de la Administración activa** (resolutivos), no siendo posible delegar competencias en órganos de naturaleza puramente consultiva.

4. Esquema de materias susceptibles de delegación

✓ Competencias delegables

- Potestades de gestión ordinaria
- Dictado de actos administrativos singulares
- Competencias técnicas o especializadas
- Firma de documentos y resoluciones (vía delegación de firma)
- Potestades de supervisión y control sobre entes dependientes

✗ Competencias no delegables

- Relaciones con Jefatura del Estado, Gobierno, Cortes
- Potestad reglamentaria (disposiciones de carácter general)
- Resolución de recursos contra actos propios
- Aquellas que una Ley prohíba expresamente
- Competencias de órganos consultivos

Gestión ordinaria

Actividades administrativas rutinarias y de tramitación

Control y supervisión

Vigilancia sobre organismos dependientes

Actos singulares

Resoluciones específicas dirigidas a casos concretos

Competencias técnicas

Materias que requieren conocimientos especializados



5. Requisitos formales para la validez

Para que la delegación de competencias sea efectiva y válida, debe cumplir una serie de **condiciones formales de obligado cumplimiento**:

01

Publicidad

Tanto el acuerdo de delegación de competencias como su eventual revocación deben ser publicados en el diario oficial correspondiente (Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia).

02

Mención expresa

Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación deberán indicar expresamente esta circunstancia.

- ⊗ El **incumplimiento de estos requisitos vicia el ejercicio** de la competencia. Cualquier defecto en el acuerdo o en la ejecución de la delegación puede ser impugnado, considerándose que el órgano actuante ha incurrido en un vicio de incompetencia.

6. Efectos de la delegación

La **mención expresa** de la delegación en las resoluciones administrativas no es un mero formalismo, sino un requisito esencial que permite:

- Identificar claramente el origen de la competencia ejercida
- Facilitar el control jurisdiccional posterior
- Garantizar la transparencia administrativa
- Permitir la correcta tramitación de recursos



Acuerdo de delegación

Decisión formal del órgano competente

Publicación oficial

Difusión en el boletín correspondiente

Ejercicio delegado

Actuación del órgano delegado con mención expresa

El incumplimiento de estos requisitos vicia el ejercicio de la competencia. Cualquier defecto en el acuerdo o en la ejecución de la delegación puede ser impugnado, considerándose que el órgano actuante ha incurrido en un **vicio de incompetencia**.

7. Síntesis del régimen de delegación

En resumen, aunque la competencia es **irrenunciable**, su ejercicio puede ser transferido mediante la técnica de la delegación. Dicha delegación, que **no afecta a la titularidad**, se encuentra sometida a estrictos límites materiales y formales cuya observancia es esencial para la validez de los actos dictados en su virtud.



Principio base

La competencia es irrenunciable pero su ejercicio puede transferirse



Naturaleza jurídica

Transferencia del ejercicio manteniendo la titularidad



Límites materiales

Competencias indelegables por su trascendencia institucional



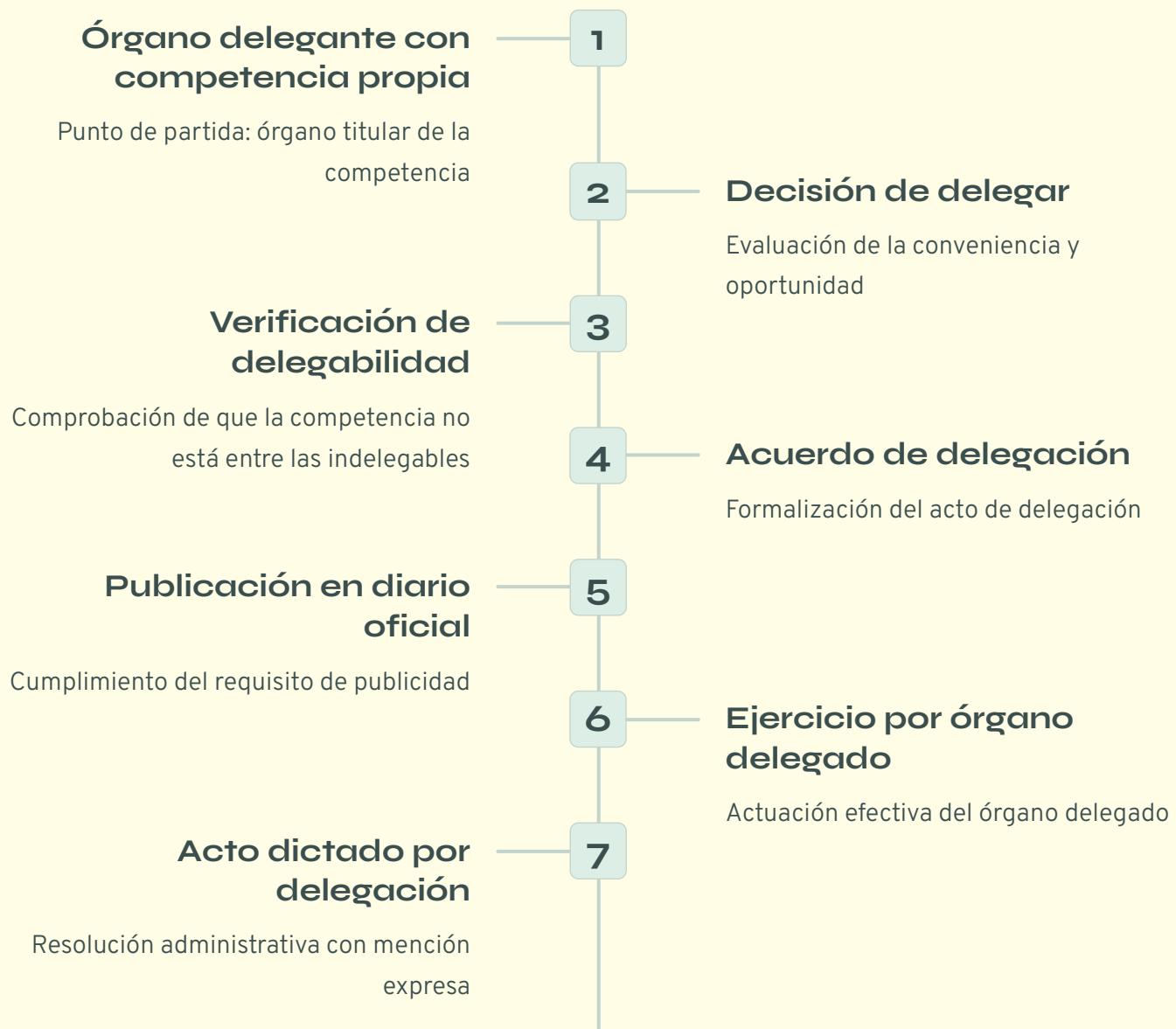
Requisitos formales

Publicación oficial y mención expresa obligatorias

La delegación constituye un instrumento fundamental de **flexibilización organizativa** que permite una gestión más eficiente de las competencias administrativas, siempre dentro del marco legal establecido.

8. Flujo y condiciones de la delegación válida

El siguiente esquema ilustra el proceso completo que debe seguirse para una **delegación válida de competencias**, desde la decisión inicial hasta la ejecución efectiva:



- ✓ Si se cumplen todos los requisitos formales y materiales, el **acto será válido**. En caso contrario, estará viciado por incompetencia y podrá ser impugnado.

Tema 7. La alteración de competencias parte II: el resto de transferencias de competencias

Este tema aborda las diversas técnicas jurídicas que permiten modificar el ejercicio de las competencias administrativas, manteniendo el equilibrio entre la eficacia organizativa y los principios fundamentales del derecho administrativo español.

1. Modulaciones al principio de irrenunciabilidad de la competencia

Principio general

Como regla general, sentada en el **artículo 8 de la Ley 40/2015**, la competencia administrativa es **irrenunciable** y debe ser ejercida por los órganos que la tienen atribuida como propia.

Flexibilidad organizativa

El ordenamiento jurídico, en aras de la **eficacia y la flexibilidad organizativa**, articula una serie de técnicas que permiten alterar las condiciones de su ejercicio.

Es preciso distinguir, a este respecto, entre aquellas técnicas que suponen una **transferencia tanto de la titularidad como del ejercicio**, y aquellas otras, más frecuentes, que afectan únicamente al **ejercicio de la competencia**, conservando el órgano originario su titularidad.

01

Delegación

Ya analizada en temas anteriores

02

Avocación

Técnica de signo inverso a la delegación

03

Delegación de firma

Atribución de facultad exclusiva de firmar

04

Suplencia

Sucesión transitoria en la titularidad

05

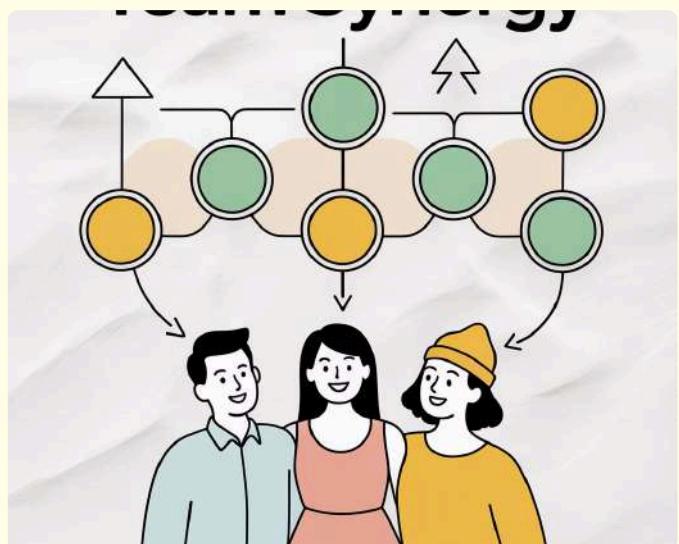
Encomienda de gestión

Encargo de actividades materiales o técnicas

2. La avocación

La avocación constituye una **técnica de alteración competencial de signo inverso a la delegación**. Si en la delegación un órgano superior transfiere el ejercicio a uno inferior, en la avocación un **órgano jerárquicamente superior recaba para sí el conocimiento de un asunto concreto** cuya resolución corresponde ordinariamente a uno de sus órganos dependientes.

El **artículo 10 de la Ley 40/2015** regula esta figura, estableciendo que «los órganos superiores podrán abocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando **circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial** lo hagan conveniente».



Interacción con la delegación

Una competencia previamente delegada puede ser objeto de avocación. Si la delegación se hubiera efectuado a un órgano no dependiente jerárquicamente, la avocación solo podrá ser acordada por el **órgano delegante originario**.

Formalización

La avocación debe formalizarse mediante un **acuerdo motivado** que ha de ser notificado a los interesados.

Régimen de recursos

Contra dicho acuerdo de avocación **no cabe recurso**, sin perjuicio de que los vicios de que adolezca puedan ser impugnados en el recurso que se interponga contra la resolución final del procedimiento.

3. Flujo de la delegación y la avocación



Delegación

El órgano superior transfiere el ejercicio de la competencia al órgano inferior

Avocación

El órgano superior recaba para sí el conocimiento del asunto del órgano inferior

Delegación

- Dirección:
Superior → Inferior
- Transfiere:
Ejercicio de competencia
- Mantiene:
Titularidad

Avocación

- Dirección:
Inferior → Superior
- Recaba:
Conocimiento del asunto
- Requiere:
Relación jerárquica

4. La delegación de firma

La **delegación de firma** es una técnica de alcance más limitado. Consiste en atribuir a un órgano jerárquicamente dependiente la **facultad exclusiva de firmar las resoluciones y actos previamente adoptados** por el órgano delegante.

- ⚠️ Es fundamental comprender que la delegación de firma **no altera la competencia del órgano delegante**. La decisión sobre el fondo del asunto es adoptada en todo momento por el órgano superior; el inferior se limita a formalizar documentalmente dicha voluntad preexistente.

1 Relación jerárquica estricta

Solo opera entre órganos con una **estricta relación jerárquica**.

2 Constancia obligatoria

Debe hacerse constar en cada resolución que se firme por esta vía, **indicando la autoridad de la que procede el acto**.

3 Revocabilidad

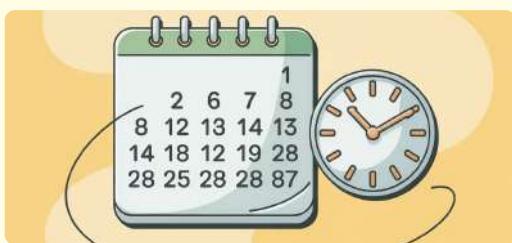
Es **revocable en cualquier momento**.

4 Sin publicación

A diferencia de la delegación de competencias, **no precisa de publicación** en los diarios oficiales.

Por ello, los actos firmados por delegación se **imputan a todos los efectos al órgano delegante**.

5. La suplencia



La **suplencia** no supone una traslación de competencias, sino una sucesión transitoria en la titularidad de un órgano por circunstancias temporales que impiden al titular ejercer sus funciones.



Enfermedad

Cuando el titular no puede ejercer sus funciones por motivos de salud



Vacante

Ausencia temporal del titular del órgano administrativo



Vacaciones

Períodos de descanso del titular que requieren continuidad administrativa

Si no hay un suplente previamente designado, la competencia será ejercida por **quien designe el órgano administrativo inmediato superior** del que dependa.

- ⓘ En las resoluciones y actos que se dicten en régimen de suplencia, debe hacerse constar expresamente **tal circunstancia y la identidad del titular que ejerce la suplencia**.

6. La encomienda de gestión

La **encomienda de gestión** es una figura que permite a un órgano administrativo (encomendante) encargar a otro órgano o entidad, de la misma o de distinta Administración, la **realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios** de su competencia.



Mayor eficacia

Búsqueda de una mayor eficacia en la gestión administrativa



Medios técnicos

Carenza de medios técnicos idóneos por parte del órgano encomendante

- ✖ Es de capital importancia para el examen retener la **limitación material** de esta figura, establecida en el **artículo 11 de la Ley 40/2015**: la encomienda **no supone la cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio**.

El órgano encomendante retiene en todo momento la **potestad de adoptar las decisiones y dictar los actos jurídicos** que den soporte a la actividad material encomendada. La encomienda, por tanto, **no opera en el ámbito de la adopción de decisiones**.

Requisitos formales de la encomienda de gestión

01

Formalización

Si se realiza entre órganos de la **misma Administración**, debe formalizarse en un **acuerdo expreso**. Si es entre órganos de **distintas Administraciones**, se exige la firma de un **convenio**.

02

Publicación

El instrumento de formalización debe ser **publicado en el boletín oficial correspondiente** para que surta efectos. Dicha publicación debe especificar las actividades encomendadas, el plazo de vigencia y la naturaleza de la gestión.

03

Excepción

Se exceptúa de la necesidad de convenio lo previsto en la **legislación de régimen local** sobre encomiendas de Comunidades Autónomas a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

En definitiva, la encomienda de gestión puede asimilarse a la situación en la que un órgano se apoya en los **medios técnicos de otro para ser más eficaz** en el desempeño de sus funciones, sin que ello implique una renuncia a su poder de decisión.

7. Cuadro comparativo de las técnicas de alteración competencial

Técnica	Afecta a la titularidad	Objeto de la transferencia	Relación jerárquica	Publicación
Delegación	No	Ejercicio de la competencia	De superior a inferior (generalmente)	Sí, obligatoria
Avocación	No	Conocimiento de un asunto concreto	De inferior a superior (obligatoria)	No (se notifica)
Delegación de firma	No	La mera facultad de firmar	De superior a inferior (obligatoria)	No
Suplencia	No (es sucesión)	Titularidad transitoria del órgano	N/A (sustitución)	No
Encomienda de gestión	No	Actividades materiales o técnicas	No requerida	Sí, obligatoria

5

2

3

Técnicas principales

Mecanismos de alteración competencial regulados

Leyes clave

Ley 40/2015 como marco normativo principal

Publicación obligatoria

Técnicas que requieren publicación oficial

Este conjunto de técnicas permite al ordenamiento jurídico español mantener la **flexibilidad necesaria** en la organización administrativa, respetando al mismo tiempo el **principio fundamental de irrenunciabilidad** de las competencias administrativas.

Tema 8: Principios de la organización administrativa parte I

1. El marco constitucional y legal de los principios organizativos

La configuración de la Administración Pública no es una cuestión librada al arbitrio del poder, sino que debe responder a un conjunto de **principios rectores** que aseguran su correcta inserción en un Estado de Derecho. Como se ha adelantado, el fundamento de dichos principios se encuentra en la propia Norma Fundamental.

Resulta de **capital importancia para el examen el artículo 103 de la Constitución Española**, que opera como pilar de toda la materia organizativa. Dicho precepto establece: «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».

A este mandato constitucional se suma el desarrollo legislativo operado por la **Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público**, que no solo reitera y desarrolla los principios organizativos, sino que también introduce un catálogo de principios relativos a la actuación y las relaciones interadministrativas.





2. Sistématica de los principios organizativos

La doctrina y la legislación permiten una **clasificación sistemática de los principios** que informan la estructura administrativa.

Principios esenciales

Eficacia, economía, eficiencia, competencia, jerarquía y coordinación

Principios del modelo de estado

Descentralización y desconcentración según mandato constitucional

Principios inter-administrativos

Autonomía, tutela, coordinación y cooperación entre entes

3. Principios esenciales de toda organización

Con independencia del modelo concreto, toda estructura administrativa se rige por los **principios de eficacia, economía, eficiencia, competencia, jerarquía y coordinación**.



Eficacia

Capacidad de alcanzar los objetivos propuestos por la organización administrativa



Economía

Uso racional y moderado de los recursos públicos disponibles



Eficiencia

Optimización de recursos para obtener el máximo rendimiento



Jerarquía

Estructura piramidal de autoridad y responsabilidad

4. Principios definidores del modelo de estado

Atienden a la **distribución vertical y horizontal del poder**. Se articulan en torno a las dicotomías centralización/descentralización y concentración/desconcentración.

Descentralización

El **modelo español, conforme al mandato constitucional, opta por la descentralización**, transfiriendo competencias a entes territoriales autónomos.

- Comunidades Autónomas
- Entidades Locales
- Organismos Autónomos

Desconcentración

Distribución de funciones dentro de la misma organización, manteniendo la **unidad jerárquica**.

- Delegaciones del Gobierno
- Subdelegaciones
- Órganos territoriales

5. Principios de las relaciones inter-administrativas

En el marco de las relaciones entre los distintos entes administrativos, los principios que las informan son los de **autonomía y tutela o control**, así como los de **coordinación y cooperación**, destinados a garantizar la operatividad del conjunto del aparato estatal.



6. Esquema de niveles de principios administrativos



La estructura piramidal muestra cómo los **principios constitucionales** fundamentan todo el sistema, desarrollándose posteriormente en principios más específicos que regulan la organización, actuación y relaciones administrativas.

7. Análisis pormenorizado de los principios organizativos clave

Si bien el catálogo de principios es extenso, **cuatro de ellos destacan por su carácter vertebrador** de la organización administrativa.

	Jerarquía Piedra angular de la organización interna		Legalidad Sometimiento pleno a la ley y al derecho
	Eficacia Capacidad de alcanzar los fines propuestos		Eficiencia Optimización de recursos públicos

8. El principio de jerarquía

Este principio, reiterado tanto en la Constitución como en la Ley 40/2015, es la **piedra angular de la organización interna**. Implica una ordenación graduada de los órganos, de modo que los superiores dirigen y ordenan el proceder de los inferiores.



Esta potestad de dirección **no es absoluta ni puede amparar el abuso**, pero el ordenamiento localiza en los órganos superiores la capacidad de dirigir la organización.

9. El principio de legalidad

Aunque no figure expresamente en la enumeración del artículo 103, el principio de legalidad es una **característica inherente y superior** a toda estructura administrativa burocratizada.

- ✖ Ningún estamento de la Administración se encuentra por encima de la ley

Supone el **sometimiento pleno de todos los órganos y agentes a la ley**. Su consecuencia práctica más relevante es que las órdenes de los superiores jerárquicos no deben ser obedecidas por los inferiores cuando supongan flagrantes violaciones del ordenamiento.



10. El principio de eficacia

La eficacia es un **postulado lógico de cualquier organización**, y en la Administración Pública adquiere rango de mandato constitucional. Para que una organización sea eficaz, se requieren tres condiciones:

01

Ser suficiente

Debe contar con la **capacidad de respuesta necesaria** para atender las exigencias sociales de cada momento.

02

Ser adecuada

Debe incluir una **cláusula de progreso** que permita

11. El principio de eficiencia

Estrechamente ligado al anterior, el principio de eficiencia hace referencia a una **adecuada política de gasto público** en relación con el servicio a prestar.

No basta la eficacia

No basta con que la Administración alcance sus fines (eficacia); debe hacerlo **optimizando los recursos públicos**.

Contraria al interés general

Una actuación eficaz pero extraordinariamente costosa puede ser, en última instancia, **ineficiente y contraria al interés general**.

Los **principios de actuación y relaciones** establecidos en la Ley 40/2015 amplían el marco normativo, trascendiendo la mera organización para regular el modo en que la Administración y sus agentes deben actuar y relacionarse.



12. Contenido de los principios organizativos clave

Principio	Contenido esencial	Manifestación práctica
Jerarquía	Estructura piramidal de poder y responsabilidad	Potestad de los superiores para dirigir y dar órdenes a los inferiores
Legalidad	Sometimiento pleno de la Administración a la ley	Deber de desobedecer órdenes manifiestamente ilegales
Eficacia	Capacidad de la organización para alcanzar sus fines	Ser suficiente, adecuada a los avances e informada
Eficiencia	Optimización de los recursos en la prestación de servicios	Adeuada política de gasto público

Entre los **principios de actuación destacan**: servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad y proximidad, participación y transparencia, racionalización de procedimientos, buena fe y confianza legítima, responsabilidad por la gestión pública, planificación por objetivos, y adecuación estricta de medios a fines institucionales.

Tema 9: Principios de la organización administrativa parte II

Como se ha reiterado, **el principio de competencia es el eje sobre el que pivota toda la organización de la Administración Pública**. La competencia de un órgano se define como el conjunto de funciones y potestades que le son atribuidas por el ordenamiento jurídico.

Dicha atribución opera como un límite a su actuación: **un órgano solo puede actuar válidamente dentro del marco de las competencias que le han sido otorgadas**. Este principio rige por completo el reparto funcional del poder dentro del aparato administrativo, asegurando que cada instancia actúe en la esfera que le es propia y evitando extralimitaciones.

1. El principio de descentralización

El principio de descentralización atiende a razones democratizadoras, buscando aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos. Responde, asimismo, a la necesidad de prevenir las excesivas concentraciones de poder, con sus potenciales consecuencias negativas en el plano económico y político.

Transferencia de competencias

Desde la Administración central a entes territoriales inferiores

Personalidad jurídica

Dotados de autonomía para la gestión de sus propios intereses

Adaptación territorial

Acción pública adaptada a las peculiaridades de cada territorio

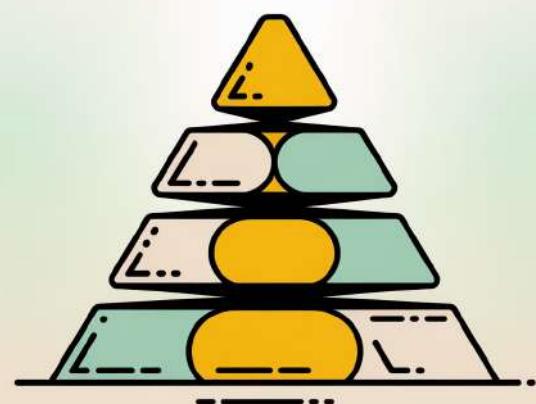
Su finalidad es adaptar la acción pública a las peculiaridades de cada territorio, buscando una mayor eficacia. Por ejemplo, **una medida de ámbito nacional puede resultar contraproducente en una región con características climáticas o sociales distintas**, lo que evidencia la necesidad de que las decisiones se adopten en el nivel administrativo más próximo al problema.

2. El principio de desconcentración

Aunque a menudo se confunde con el anterior, **el principio de desconcentración opera en un plano distinto**. Si la descentralización es una transferencia de competencias entre entes distintos, **la desconcentración es un desplazamiento de competencias dentro de un mismo ente**, desde los órganos superiores hacia los órganos inferiores jerárquicamente dependientes.

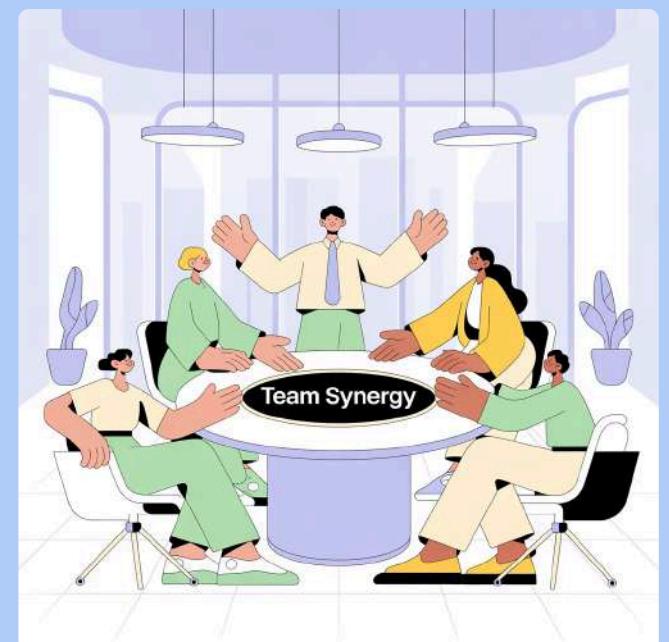
Organización concentrada

Las competencias resolutorias se atribuyen dominante mente a los órganos superiores



Organización desconcentrada

Se atribuyen de forma estable dichas competencias a los órganos inferiores



Se trata, por tanto, de **una atribución normativa de la competencia que busca agilizar la gestión y descargar a los órganos superiores de la resolución de asuntos ordinarios**.

3. Cuadro comparativo: descentralización vs. desconcentración

Criterio	Descentralización	Desconcentración
Naturaleza	Transferencia de competencias entre entes públicos distintos	Transferencia de competencias entre órganos del mismo ente
Personalidad jurídica	El ente receptor tiene personalidad jurídica propia	El órgano receptor carece de personalidad jurídica propia
Relación	Relación de tutela o control, no de jerarquía	Relación de jerarquía entre los órganos
Finalidad	Acercar la gestión al ciudadano y a la realidad territorial	Agilizar la gestión y aumentar la eficacia interna



Entes distintos

Descentralización

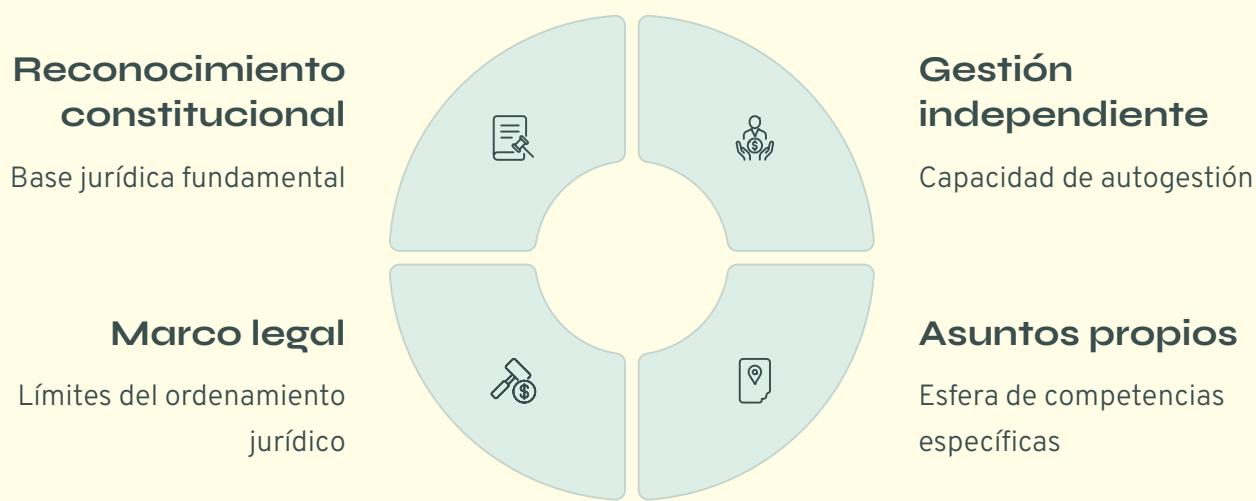


Mismo ente

Desconcentración

4. El principio de autonomía

La autonomía implica la capacidad de gestión independiente de una esfera de **asuntos propios**, reconocida por el ordenamiento jurídico. Como se vio en lecciones anteriores, **la Constitución reconoce la autonomía de gestión a los distintos entes públicos territoriales para los asuntos que les son propios**, lo que les faculta para autogestionarse dentro del marco legal.



5. Principios de relación: coordinación, cooperación y transparencia

5.1 El principio de coordinación

Este principio constituye un llamamiento a la prevención de contradicciones y desajustes en la actuación de los distintos entes y órganos. Exige que las Administraciones organicen su proceder teniendo en cuenta los objetivos y competencias de otras instancias con responsabilidades próximas, a fin de garantizar la coherencia y armonía del sistema en su conjunto.



6. El principio de cooperación

La cooperación se entiende como una coordinación voluntaria desde una posición de igualdad. Implica la colaboración entre los diversos entes públicos para la consecución de fines comunes, sin que medie imperatividad ni coacción.

Se fundamenta en la idea de que **todos los entes son parte de un único complejo administrativo al servicio del Estado**.



Voluntariedad

Sin imperatividad ni coacción



Igualdad

Posición equilibrada entre entes



Fines comunes

Objetivos compartidos



7. El principio de transparencia y publicidad

Este principio impone a las Administraciones una serie de obligaciones, entre las que destacan:

1 **Publicidad de estructura y funcionamiento**

Dar publicidad a su estructura y a los datos de funcionamiento

2 **Derecho de acceso ciudadano**

Facilitar el derecho de acceso de los ciudadanos a expedientes y a la información que obra en su poder

3 **Declaración de altos cargos**

La obligación de los altos cargos de declarar sus datos personales y patrimoniales para prevenir conflictos de intereses, cuya infracción puede derivar en responsabilidades

8. Otros principios rectores

A los ya analizados, la Ley 40/2015 y la doctrina añaden otros principios de notable importancia.



Base normativa

Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público como marco regulador fundamental



Doctrina jurídica

Desarrollo teórico y práctico de los principios administrativos



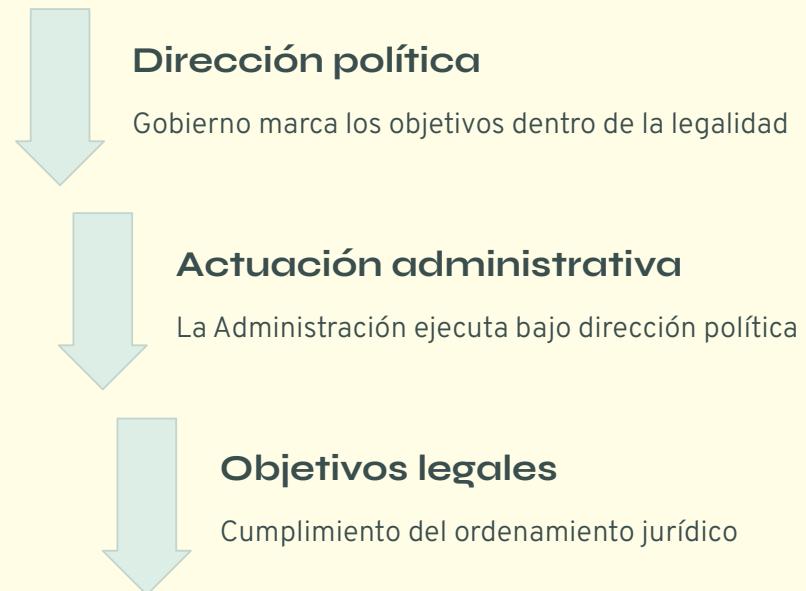
Relevancia práctica

Principios de notable importancia en la gestión pública



9. Principio de subordinación a la instancia política

Este principio, enunciado en la citada ley, establece que **«bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico».**



En definitiva, **la organización administrativa se encuentra al servicio de la dirección política del gobierno correspondiente**, que marca los objetivos dentro de los límites de la legalidad.

10. Principio de personalidad jurídica

Supone la capacidad de las Administraciones Públicas (territoriales e institucionales) para establecer relaciones jurídicas vinculantes entre ellas y con terceros.

Personalidad del ente

Reside en el ente público, no en sus órganos internos

Capacidad jurídica

Permite demandar a un Ayuntamiento, por ejemplo

Relaciones vinculantes

Con otros entes y con terceros particulares



Esta personalidad jurídica, que permite, por ejemplo, demandar a un Ayuntamiento, **reside en el ente, no en sus órganos internos**, los cuales, como se recordará, carecen de ella.

11. Principio de intervención mínima

Cuando la Administración establezca medidas que limiten el ejercicio de derechos o exijan requisitos para el desarrollo de una actividad, **deberá aplicar el principio de proporcionalidad:**

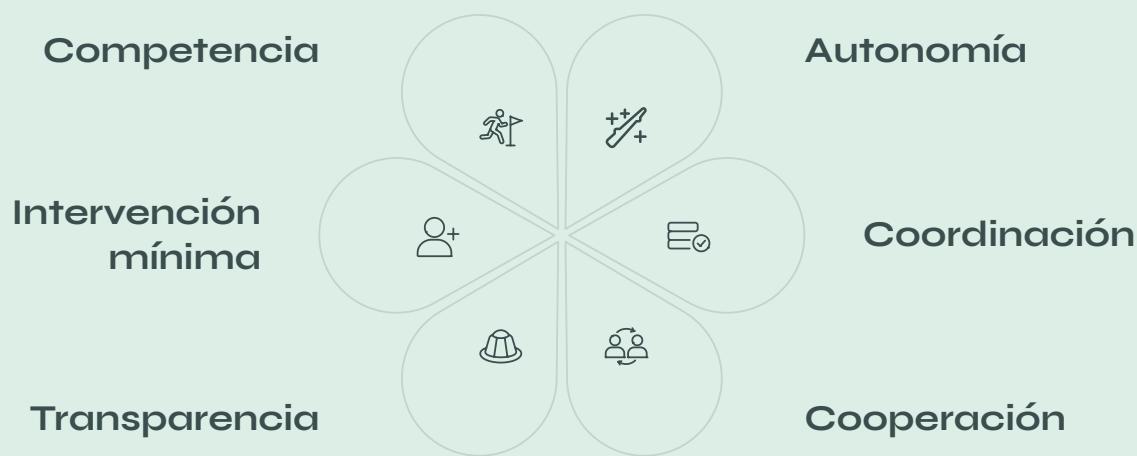
		
Medida menos restrictiva	Motivación de necesidad	Adecuación y no discriminación
Elegir la opción que menos limite los derechos	Justificar su necesidad para la protección del interés público	Justificar su adecuación, sin diferencias de trato discriminatorias

-  **El principio de proporcionalidad** garantiza que las medidas administrativas sean equilibradas y no excedan lo necesario para proteger el interés público.



12. Síntesis de principios adicionales

Principio	Contenido esencial
Competencia	Delimitación por el ordenamiento de las funciones de cada órgano
Autonomía	Capacidad de autogestión de los entes para sus asuntos propios
Coordinación	Evitar contradicciones entre órganos y entes
Cooperación	Colaboración voluntaria entre entes en plano de igualdad
Transparencia	Publicidad de la estructura, funcionamiento y datos de la Administración
Subordinación política	La Administración actúa bajo la dirección del Gobierno correspondiente
Personalidad jurídica	Capacidad del ente (no del órgano) para ser sujeto de derechos y obligaciones
Intervención mínima	Aplicación del principio de proporcionalidad en medidas restrictivas de derechos



Estos principios constituyen **el marco fundamental que rige la organización y funcionamiento de la Administración Pública**, garantizando su eficacia, transparencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.

Tema 10. La discrecionalidad administrativa: la capacidad de decisión de la administración

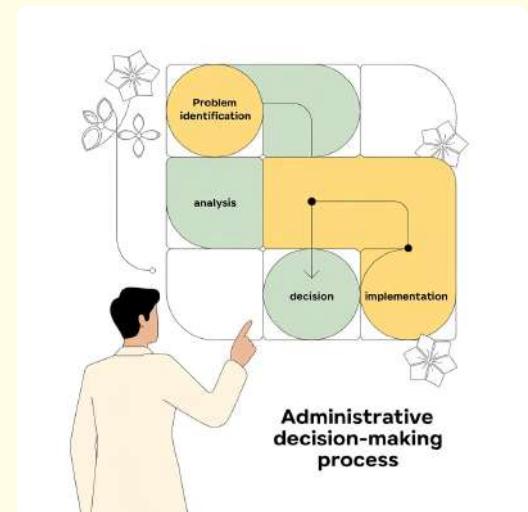
Como se ha analizado en lecciones precedentes, la actuación administrativa se encuentra sometida al **principio de legalidad**. No obstante, la sujeción a la ley no implica siempre una aplicación mecánica y unívoca de la norma. El ordenamiento jurídico, consciente de la imposibilidad de regular de forma exhaustiva la totalidad de las situaciones fácticas, y de la necesidad de dotar a la Administración de herramientas para hacer frente a circunstancias imprevistas, le confiere un **margin de apreciación** en el ejercicio de ciertas potestades. Este margen es lo que se conoce como **discrecionalidad administrativa**.



1. Concepto y fundamento de la discrecionalidad administrativa

Puede definirse la **discrecionalidad administrativa** como la capacidad, reconocida por el ordenamiento a la Administración Pública, para **elegir entre diferentes alternativas**, todas ellas consideradas igualmente aceptables desde un punto de vista jurídico.

Dicha facultad se atribuye en el ejercicio de potestades de diversa índole, tales como la **potestad organizatoria**, la **reglamentaria**, la de **planeamiento** o la de **nombramiento de puestos de confianza**.



Conviene precisar que este margen de actuación es una **herramienta necesaria** para que la Administración pueda cumplir eficazmente sus fines, adaptando sus decisiones a las particularidades del caso concreto.

2. Concepto de discrecionalidad vs. arbitrariedad

Discrecionalidad

- Margen de elección conferido por la ley
- Múltiples alternativas legales
- Fundamentada en derecho

Arbitrariedad

- Actuación caprichosa
- No fundamentada en derecho
- Proscrita por el ordenamiento

3. Marco de la potestad administrativa



Potestad administrativa

La administración debe tomar una decisión dentro del marco legal establecido

Decisión a adoptar

Evaluación de las diferentes alternativas disponibles según la normativa

Alternativas legales

Múltiples opciones válidas dentro del marco de discrecionalidad establecido

La **discrecionalidad**, bien entendida, nunca debe degenerar en **arbitrariedad**. Mientras la primera es un margen de elección conferido por la ley, la segunda es una actuación caprichosa, no fundamentada en Derecho y, por tanto, proscrita por el ordenamiento. Para asegurar que la potestad discrecional se ejerza dentro de sus justos límites, el Derecho Administrativo ha construido numerosas **fórmulas de control**.

4. Límites de la discrecionalidad: la interdicción de la arbitrariedad

Entre las **técnicas de control de la discrecionalidad** destacan:



Control a través de los conceptos jurídicos indeterminados

Verificación de la correcta interpretación y aplicación de conceptos que requieren valoración jurídica



Control de los elementos reglados del acto

Supervisión de aquellos aspectos del acto administrativo que están predeterminados por la norma



Fiscalización de los hechos determinantes

Verificación de la existencia y correcta valoración de los hechos que fundamentan la decisión



Sometimiento a los principios generales del derecho

Aplicación de principios como proporcionalidad, igualdad y buena fe en la toma de decisiones

5. La motivación como garantía fundamental

De todas las garantías frente a la arbitrariedad, la más importante es, sin duda, la **exigencia de motivación** de los actos administrativos. La obligación de la Administración de argumentar las razones que la conducen a adoptar una decisión concreta permite su **fiscalización**.

Si los motivos no se hacen explícitos, se deja en **estado de indefensión** a los destinatarios. Así, cuando la Administración deniega una subvención o desestima un recurso, debe **justificar su resolución**.

- ④ Este **intercambio transparente de motivos** permite a los afectados contestar la decisión y al juzgador disponer del fundamento necesario para su enjuiciamiento, verificando que la decisión fue fruto de una **valoración razonable** y no de un mero capricho.

6. La discrecionalidad técnica

Una modalidad particular es la denominada **discrecionalidad técnica**. Esta figura se refiere al deber de la Administración de aplicar el **saber científico o técnico especializado** para resolver cuestiones complejas en la interpretación o aplicación del ordenamiento.

Características principales

- No existe verdadera libertad de elección
- Debe adoptarse la única solución justa
- Se deriva de la correcta aplicación de conocimientos técnicos
- Requiere acreditación de solvencia técnica

En estos supuestos, los órganos administrativos no gozan de una verdadera libertad de elección, sino que deben adoptar la **única solución justa** que se deriva de la correcta aplicación de dichos conocimientos técnicos. Su capacidad se reconoce únicamente cuando acreditan su **solvencia técnica** y la ejercen de manera adecuada y objetiva.



6. Ámbitos de aplicación de la discrecionalidad técnica

Los ámbitos en los que la **discrecionalidad técnica** presenta mayor alcance son:



Procesos selectivos de empleados públicos

La apreciación de los **méritos y capacidades** de los aspirantes requiere un juicio técnico especializado que, no obstante, debe ser objetivo para evitar riesgos clientelares o de preferencia personal, en salvaguarda de los principios constitucionales de **igualdad, mérito y capacidad** en el acceso a la función pública.



Licitaciones y adjudicaciones de contratos públicos

La valoración de las ofertas para determinar cuál es la "**más ventajosa económico**" implica un juicio técnico, si bien este concepto ha sido calificado también por la jurisprudencia como un **concepto jurídico indeterminado**.

7. Control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica

El **control jurisdiccional** de la discrecionalidad técnica es posible, fundamentalmente, a través de la aceptación de la **prueba pericial** y de un énfasis especial en las **exigencias de motivación** de las decisiones adoptadas.



Prueba pericial

Intervención de expertos para verificar la corrección técnica



Motivación reforzada

Exigencia de fundamentación técnica detallada

8. Fórmulas de control de la potestad discrecional

Fórmula de control	Descripción
Motivación del acto	Exigencia de exponer las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión. Garantía esencial contra la arbitrariedad.
Control de los hechos determinantes	Verificación judicial de que los hechos que la Administración ha tomado como base para su decisión realmente han existido y han sido correctamente valorados.
Principios generales del derecho	Sometimiento de la decisión a principios como la proporcionalidad, la igualdad y la buena fe.
Control de la discrecionalidad técnica	Verificación de la solvencia y correcta aplicación del saber técnico-científico , a menudo mediante prueba pericial y una motivación reforzada.
Conceptos jurídicos indeterminados	Aunque distintos de la discreción, su aplicación (que admite una única solución justa) es plenamente controlable por los tribunales.

Estas fórmulas de control constituyen las **garantías fundamentales** para asegurar que el ejercicio de la potestad discrecional se mantenga dentro de los límites del ordenamiento jurídico, evitando la arbitrariedad y protegiendo los derechos de los ciudadanos.

Bloque 4

**LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA: estudiando en Profundidad a los
funcionarios.**

Tema 1: Introducción a los agentes de la administración

Los agentes de la administración pública constituyen el elemento humano fundamental que da vida a la estructura organizativa del Estado. Para comprender su papel, es esencial recordar que la Administración se compone de **entes públicos**, que a su vez se articulan en **órganos administrativos**.

Dichos órganos están conformados por **unidades administrativas**, las cuales se integran mediante la confluencia de medios materiales y medios personales. Son estos últimos, los **agentes de la Administración Pública**, el objeto de nuestro análisis detallado.

Los principios de actuación que deben guiar la conducta del personal público encuentran su fundamento último en la propia Constitución Española.

En este estudio sistematizaremos los **principios fundamentales** que rigen su estatuto y el ejercicio de sus funciones, estableciendo las bases conceptuales necesarias para comprender el marco jurídico que regula la función pública en España.

1. Estructura de la organización administrativa

1

Administración pública

Conjunto del aparato administrativo del Estado que ejecuta las políticas públicas y presta servicios a los ciudadanos.

2

Entes públicos

Organizaciones con personalidad jurídica propia que forman parte de la estructura administrativa general.

3

Órganos administrativos

Unidades organizativas que ejercen competencias específicas dentro de cada ente público.

4

Unidades administrativas

Divisiones operativas que combinan recursos humanos y materiales para el cumplimiento de funciones concretas.

Esta estructura jerárquica permite una **organización eficiente** de los recursos públicos, donde cada nivel tiene responsabilidades específicas y bien definidas. Los **medios personales** (agentes) y los **medios materiales** se combinan en las unidades administrativas para garantizar el funcionamiento efectivo del servicio público.



2. El régimen estatutario de la función pública

El primer principio fundamental que debemos destacar es que los funcionarios públicos están sometidos a un **régimen estatutario**. Esta característica distintiva significa que su relación con la Administración no es de naturaleza contractual, sino que se rige por un conjunto de normas de Derecho Público.

Fundamento constitucional

El **artículo 103 de la Constitución Española** establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Desarrollo normativo

La **Ley 7/2007** aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, desarrollando los principios constitucionales.

Marco común

Establece un **marco común** para todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas españolas.

- ⓘ Es importante distinguir entre el **personal funcionario** (con relación estatutaria) y el **personal laboral**, cuya relación sí se fundamenta en un contrato de trabajo regido por el derecho laboral.

Este régimen estatutario define de manera unilateral los **derechos y obligaciones** de los empleados públicos, estableciendo un marco jurídico específico que garantiza tanto la eficacia del servicio público como la protección de los derechos de los funcionarios.

3. Principio de mérito y capacidad

Un pilar fundamental del sistema de función pública español es que el acceso debe estar presidido por los criterios de **mérito y capacidad**. Este principio constitucional no solo garantiza la idoneidad y competencia de los agentes públicos, sino que refuerza su independencia frente a los cargos políticos.



Mérito profesional

La selección se basa en la **valía profesional** demostrada a través de pruebas objetivas que evalúan conocimientos, habilidades y competencias específicas.



Capacidad técnica

Se valora la **capacidad técnica** y la formación académica necesaria para el desempeño eficaz de las funciones públicas asignadas.

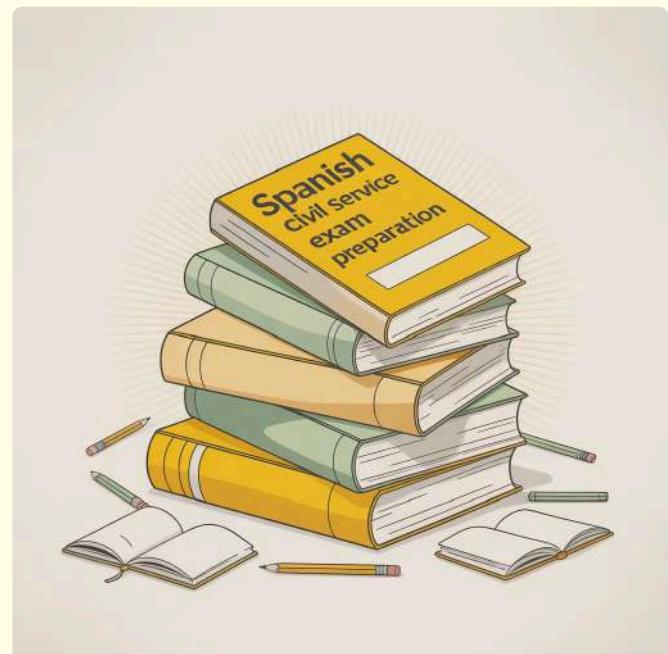


Criterios objetivos

La aplicación de **criterios objetivos** en la selección garantiza la igualdad de oportunidades y evita el favoritismo o la arbitrariedad.

Ventajas del sistema

- Garantiza la **profesionalización** de la Administración
- Asegura la **independencia** de los funcionarios
- Promueve la **eficiencia** en el servicio público
- Refuerza la **legitimidad** de la actuación administrativa



4. Derecho de sindicación y huelga

La Constitución Española reconoce expresamente el **derecho de sindicación** de los funcionarios públicos. Este derecho fundamental permite a los empleados públicos organizarse para la defensa de sus intereses profesionales y laborales.

Libertad sindical

Los empleados públicos pueden **fundar organizaciones sindicales** o afiliarse a las ya existentes sin necesidad de autorización previa.

Ejemplos: UGT (Unión General de Trabajadores), Comisiones Obreras, CSIF (Central Sindical Independiente y de Funcionarios).

Derecho de huelga

Los funcionarios pueden **ejercer el derecho de huelga**, si bien la ley debe establecer las peculiaridades y garantías específicas para su ejercicio en el ámbito público.

Negociación colectiva

Participación en procesos de **negociación colectiva** para mejorar las condiciones laborales y profesionales del personal público.

⚠️ El ejercicio del derecho de huelga en el sector público debe garantizar el mantenimiento de los **servicios esenciales** para la comunidad, estableciendo servicios mínimos cuando sea necesario.

Estos derechos sindicales fortalecen la **democracia interna** de la Administración y permiten un diálogo constructivo entre la representación del personal y los órganos directivos para mejorar continuamente el servicio público.

5. Principio de imparcialidad y sistema de incompatibilidades

La Constitución impone al legislador el deber de garantizar la **imparcialidad** de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones. La herramienta principal para asegurar este principio es el establecimiento de un estricto **sistema de incompatibilidades**.

Prohibición general

Un funcionario público no puede desempeñar un **segundo puesto de trabajo**, especialmente en el sector privado.

Garantía de imparcialidad

El sistema asegura que las decisiones se tomen basándose únicamente en el **interés público**.



Protección de la objetividad

Se evita que actividades externas puedan **comprometer la independencia** y objetividad del funcionario.

Ejemplo práctico de incompatibilidad

Resultaría **impensable** que un empleado de la Dirección General de Energía del Ministerio de Industria compatibilizara su puesto con el de administrador único de una empresa privada dedicada a la venta de material eléctrico.

En este caso, su **juicio profesional** podría verse influenciado por sus intereses económicos particulares, comprometiendo la imparcialidad requerida en sus decisiones administrativas.



- ✖ El incumplimiento del régimen de incompatibilidades puede conllevar **sanciones disciplinarias** graves, incluyendo la separación del servicio en casos extremos.

6. Principios clave de la función pública

A modo de síntesis, presentamos los **principios fundamentales** que rigen la función pública española, con su correspondiente fundamento jurídico y contenido esencial.

Principio	Fundamento jurídico	Contenido esencial
Régimen estatutario	Art. 103 CE / Ley 7/2007	La relación se rige por normas de Derecho Público, no por contrato
Mérito y capacidad	Principio constitucional	El acceso a la función pública se basa en criterios objetivos de valía
Derecho de sindicación	Mandato constitucional	Derecho a fundar y afiliarse a sindicatos y derecho de huelga
Imparcialidad	Mandato constitucional	Obligación de objetividad, garantizada por un sistema de incompatibilidades



Marco normativo

Todos estos principios encuentran su **fundamento último** en la Constitución Española y se desarrollan en la legislación específica.



Equilibrio de intereses

Los principios buscan **equilibrar** la eficacia del servicio público con la protección de los derechos de los empleados.



Objetivo común

Todos convergen hacia el mismo fin: garantizar un **servicio público de calidad** al servicio de los ciudadanos.

7. Conclusiones y perspectivas

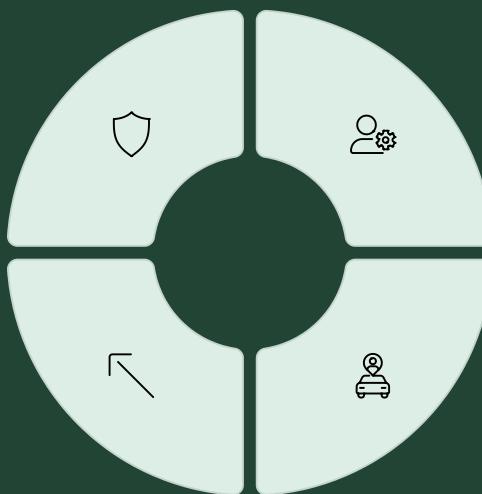
El estudio de los agentes de la Administración Pública revela un **sistema jurídico complejo** pero coherente, diseñado para garantizar tanto la eficacia del servicio público como la protección de los derechos fundamentales de los empleados públicos.

Protección constitucional

Los principios analizados gozan de **protección constitucional**, lo que garantiza su estabilidad y permanencia en el ordenamiento jurídico.

Mejora continua

El sistema permite la **adaptación y mejora continua** de la función pública española a los retos del siglo XXI.



Funcionamiento eficaz

El régimen estatutario permite un **funcionamiento eficaz** de la Administración, basado en criterios de profesionalidad y mérito.

Servicio ciudadano

Todos los principios convergen hacia el objetivo último: prestar un **servicio de calidad** a los ciudadanos.

La función pública española se sustenta en principios sólidos que garantizan su **legitimidad democrática** y su **eficacia operativa**, constituyendo un pilar fundamental del Estado de Derecho.

Este marco conceptual sienta las bases para profundizar en aspectos más específicos del régimen jurídico de los empleados públicos, como los procedimientos de selección, el desarrollo de la carrera profesional y el régimen disciplinario.

Tema 2: Derecho a ejercer la función pública

1. El derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad

El acceso a la función pública no es una concesión discrecional de la Administración, sino un **derecho fundamental de los ciudadanos**. A este respecto, resulta de capital importancia para el examen el **artículo 23.2 de la Constitución Española**, que establece el derecho de todos a «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».



2. Principios de mérito y capacidad

Este derecho se encuentra intrínsecamente ligado a los **principios de mérito y capacidad**, como bien recuerda el **artículo 103.3 de la Constitución**, postulados que deben presidir todo el proceso de selección. Se trata, por tanto, de un **derecho de configuración legal**, lo que implica que es la ley, y no la Administración de forma arbitraria, la que debe fijar los requisitos de acceso.

Consecuentemente, la Administración no puede establecer condiciones que supongan una **reserva explícita o encubierta de plazas**, ni diseñar un perfil de requisitos o méritos que se ajuste a una persona concreta para asegurar su selección en detrimento de otros aspirantes.

3. Requisitos generales de acceso

El **Estatuto Básico del Empleado Público**, en desarrollo del mandato constitucional de igualdad consagrado en el **artículo 14 de la Constitución**, establece una serie de requisitos generales para poder participar en los procedimientos selectivos. Dichos requisitos son:

3.1 Nacionalidad

Nacionalidad española

Se exige, con carácter general, tener la **nacionalidad española**.

Ciudadanos de la UE

Ciudadanos de los **Estados miembros de la Unión Europea**.

Tratados internacionales

Ciudadanos de Estados extranjeros con los que existan **tratados internacionales de libre circulación de trabajadores** suscritos por la Unión Europea.

3.2 Capacidad funcional y edad

Capacidad funcional

El aspirante debe poseer la **capacidad funcional necesaria** para el desempeño de las tareas propias del puesto. Este requisito puede implicar la superación de pruebas físicas o la no concurrencia de ciertas patologías en cuerpos como las Fuerzas Armadas o la Policía. Nótese que existe un **régimen especial de acceso para personas con discapacidad**.

Edad

Se requiere tener cumplidos **dieciséis años** y no exceder de la **edad máxima de jubilación forzosa**. Sin embargo, se presentan dos particularidades:

- Puede establecerse un límite máximo de edad inferior para el acceso a ciertos cuerpos, como el personal militar.
- Puede exigirse una edad mínima de dieciocho años para el acceso a cuerpos que impliquen el ejercicio de autoridad.



3.3 Habilitación y titulación

Habilitación

El aspirante **no debe haber sido separado mediante expediente disciplinario** del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas, ni hallarse en **inhabilitación absoluta o especial** para empleos o cargos públicos por resolución judicial.

Titulación

Es indispensable poseer la **titulación académica exigida** para el ingreso en el cuerpo o escala correspondiente. Por ejemplo, para el acceso a los cuerpos del Grupo A, se requiere un **título universitario de Grado o equivalente**.

4. El procedimiento de selección

El proceso para el ingreso en la función pública se articula en una serie de **fases regladas** que garantizan la objetividad y la transparencia.

Oferta de empleo público y órganos de selección

El procedimiento se inicia con la **Oferta de Empleo Público**, que es aprobada anualmente por el órgano de gobierno de cada Administración y publicada en el boletín oficial correspondiente.

La valoración de los aspirantes corresponde a los **órganos de selección**, que deben ser colegiados y estar conformados por funcionarios de carrera, garantizando así su profesionalidad. Un aspecto crucial es que en su composición debe respetarse el **principio de imparcialidad**, no pudiendo sus miembros actuar en representación o por cuenta de colectivos, pues ello comprometería la objetividad del proceso.

5. Sistemas de selección

La selección de los candidatos puede realizarse a través de **tres sistemas diferenciados**:

01	02	03
Oposición	Concurso	Concurso-oposición
Es el sistema más extendido. Consiste exclusivamente en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes. El enfoque se pone únicamente en el resultado de dichos exámenes, que pueden ser orales, escritos, de idiomas o de aptitud física.	En este sistema, la valoración se realiza únicamente sobre la base de los méritos alegados y acreditados por cada aspirante, tales como experiencia profesional, formación académica, titulaciones adicionales, etc.	Es un sistema mixto que combina los dos anteriores, constando de una fase de oposición (pruebas eliminatorias) y una posterior fase de concurso (valoración de méritos de quienes hayan superado la oposición).

6. Comparativa de los sistemas de selección

Sistema	Fundamento de la valoración	Características principales
Oposición	Superación de pruebas eliminatorias	Se enfoca en la aptitud demostrada en los exámenes
Concurso	Baremación de méritos acreditados	Se enfoca en la trayectoria previa del aspirante
Concurso-Oposición	Combinación de pruebas y méritos	Sistema mixto que valora tanto la aptitud como la trayectoria

7. Nombramiento y toma de posesión

Los aspirantes que superan el proceso selectivo **no adquieren directamente la condición de funcionario de carrera**. Previamente, deben superar un **curso de formación o un período de prácticas**, según se establezca en la convocatoria. Un ejemplo de ello son los docentes, cuyo primer año de servicio se configura como un período de prácticas.

Una vez superada esta fase final, el órgano competente dicta el **acto de nombramiento**, que debe ser publicado en el diario oficial. Posteriormente, se abre un plazo para la **toma de posesión**, acto en el cual el aspirante debe prestar acatamiento y juramento de fidelidad a la Constitución y, en su caso, al Estatuto de Autonomía correspondiente, adquiriendo así plenamente la condición de funcionario.





8. Fases del procedimiento de selección

- 1 Oferta de empleo público**
Aprobación anual y publicación oficial
- 2 Convocatoria y bases**
Establecimiento de requisitos y procedimiento
- 3 Presentación de solicitudes**
Período de inscripción de aspirantes
- 4 Proceso selectivo**
Oposición, concurso o concurso-oposición
- 5 Período de prácticas**
Curso formativo o período de prueba
- 6 Nombramiento oficial**
Publicación en diario oficial
- 7 Toma de posesión**
Juramento y adquisición plena de la condición

Tema 3: Los trabajadores de la administración pública

La estructura del personal es heterogénea, y su clasificación atiende a la naturaleza del vínculo que une a la persona con la Administración, así como a las funciones que desempeña.

Es menester distinguir, en primer lugar, al **personal de designación política** del resto de empleados públicos. Estos últimos, a su vez, se subdividen en **funcionarios públicos, personal laboral y personal eventual**.

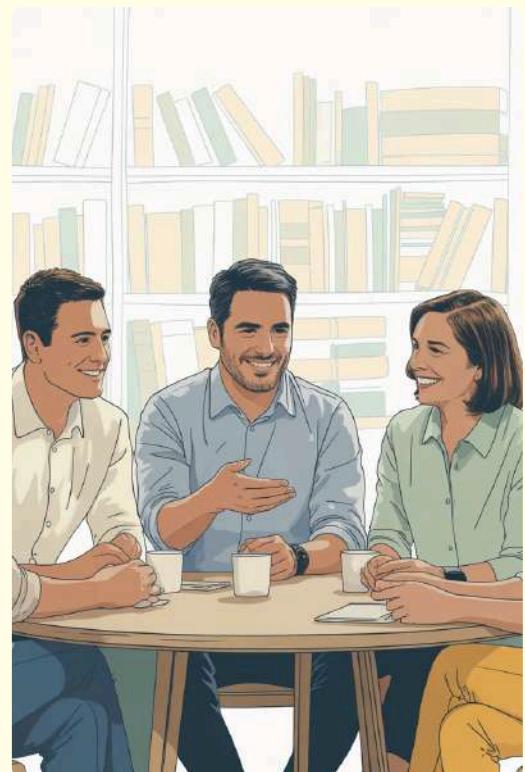


1. Personal de designación política

Esta categoría está integrada por los **titulares de los órganos de gobierno** de las diferentes entidades públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales). Su acceso al cargo **no se produce a través de un proceso selectivo** basado en el mérito y la capacidad, sino mediante **elección popular o designación política**.

A este grupo pertenecen, por ejemplo, los **miembros del Gobierno de la Nación** (Presidente, Vicepresidentes, Ministros) y de los Consejos de Gobierno Autonómicos, así como los **miembros electos de las entidades locales** (alcaldes y concejales).

Su **régimen jurídico es distinto al del funcionariado**, aunque pueden aplicárseles elementos comunes derivados de la naturaleza pública de sus funciones. A este respecto, la normativa reguladora de la organización de la Administración General del Estado (actualmente, las **Leyes 39/2015 y 40/2015**) permite que estos altos cargos sean nombrados sin necesidad de que ostenten previamente la condición de funcionario de carrera.



2. Los empleados públicos: funcionarios, personal laboral y eventual

El resto del personal al servicio de la Administración se encuadra en la **categoría general de empleados públicos**, que presenta las siguientes modalidades.

Funcionarios públicos

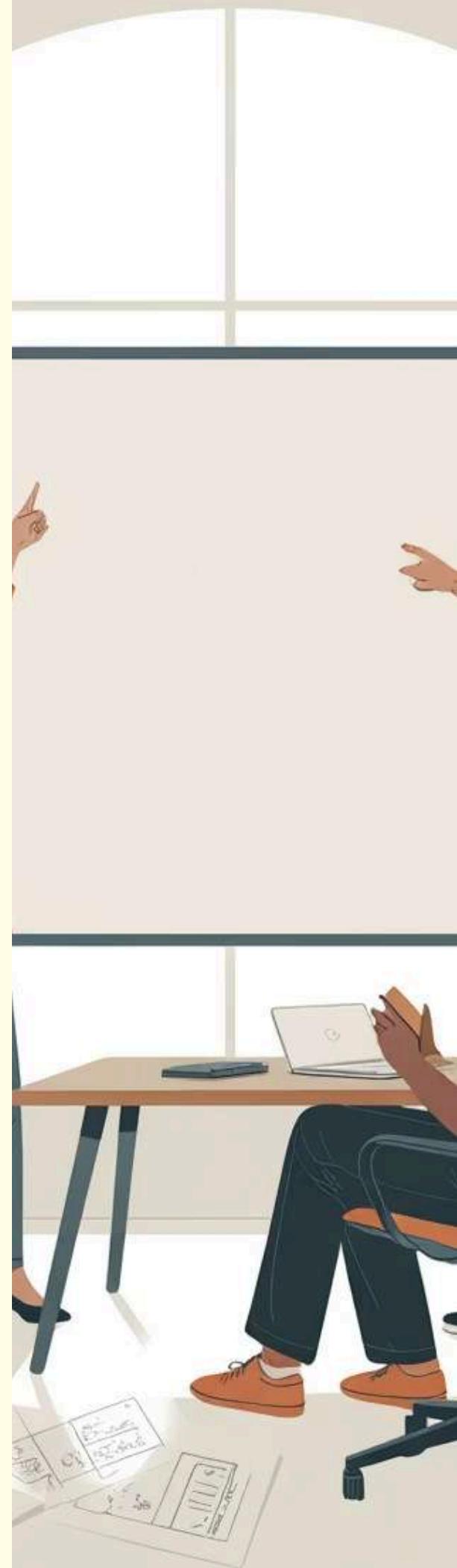
Vinculados por relación estatutaria permanente o temporal

Personal laboral

Vinculados mediante contrato de trabajo

Personal eventual

De carácter fiduciario y confianza política



3. Funcionarios públicos

El **artículo 103 de la Constitución Española** establece una **reserva funcional**, disponiendo que el ejercicio de las funciones públicas que impliquen la **participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas** o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado debe estar reservado a los funcionarios públicos.

- ➊ **Reserva funcional:** Principio constitucional que reserva el ejercicio de potestades públicas exclusivamente a los funcionarios públicos.

Dentro de esta categoría, es crucial distinguir entre diferentes tipos de funcionarios según la naturaleza y duración de su vínculo con la Administración.



4. Funcionarios de carrera

Son aquellos que, en virtud de un **nombramiento legal** y tras superar un **proceso selectivo**, se vinculan a la Administración mediante una **relación estatutaria de carácter permanente**, regulada por el Derecho Administrativo. Desempeñan con carácter general las **funciones públicas que implican el ejercicio de potestades administrativas**.

4.1 Clasificación por grupos

Este personal se integra en **cuerpos y escalas**, clasificados en grupos y subgrupos según la **titulación académica exigida** para el acceso:

- **Grupo A** (Subgrupos A1 y A2): Exige título universitario de Grado o equivalente
- **Grupo B**: Exige título de Técnico Superior
- **Grupo C** (Subgrupos C1 y C2): Exige título de Bachiller o Técnico (C1) o Graduado en ESO (C2)

A modo de ejemplo, un **docente de educación primaria** es un funcionario de carrera. Dentro de este colectivo, merecen mención especial los **funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional**, que se integran en las subescalas de **Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención**.



5. Funcionarios interinos

Definición

Son aquellos nombrados, por **razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia**, para el desempeño temporal de funciones propias de los funcionarios de carrera.

Causas de nombramiento

- Cobertura de **plazas vacantes**
- **Sustitución transitoria** de los titulares (por ejemplo, por una baja por enfermedad)
- Ejecución de **programas de carácter temporal** de duración no superior a tres años

Su nombramiento puede deberse a la cobertura de plazas vacantes, la sustitución transitoria de los titulares o la ejecución de programas temporales, siempre bajo el principio de **necesidad y urgencia**.

6. Personal laboral



Es aquel personal que se vincula a la Administración a través de un **contrato de trabajo**, en cualquiera de sus modalidades (fijo, por tiempo indefinido o temporal), rigiéndose su relación por el **Derecho Laboral**.

Su ámbito funcional está delimitado de forma negativa: debe desempeñar puestos de trabajo **no reservados a los funcionarios de carrera**. Específicamente, **no deben ejercer funciones que impliquen el ejercicio de autoridad o de potestades administrativas**.

- **Ejemplo característico:** El personal de Correos es un ejemplo típico de personal laboral al servicio de la Administración.

7. Personal eventual y clasificación general

Esta categoría se define por su **carácter fiduciario o de confianza política**. Se trata de personal nombrado y cesado libremente para desempeñar funciones de **asistencia o asesoramiento especial** a determinadas autoridades. Su nombramiento y cese son **discrecionales** y están ligados al del cargo que los nombra.

4

Tipos principales

Categorías de empleados públicos

3

Grupos funcionariales

Clasificación por titulación académica

Tipo de Personal	Vínculo Jurídico	Naturaleza	Funciones	Ejemplo
Funcionario de Carrera	Nombramiento legal	Estatutaria (Permanente)	Ejercicio de potestades públicas	Docente
Funcionario Interino	Nombramiento legal	Estatutaria (Temporal)	Propias de funcionarios de carrera	Sustituto por baja
Personal Laboral	Contrato de Trabajo	Laboral	Sin ejercicio de autoridad	Personal de Correos
Personal Eventual	Nombramiento discrecional	De Confianza	Asesoramiento especial	Jefe de Prensa

Es importante destacar que la condición de **personal eventual no constituye un mérito** para el acceso a la condición de funcionario de carrera ni para la promoción interna. Conviene precisar que el personal eventual **no puede ocupar puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos**.

Tema 4: Derechos y deberes de los funcionarios

La relación estatutaria que vincula a los empleados públicos con la Administración se define por un conjunto de derechos y deberes que conforman su estatuto jurídico. Procede ahora analizar, en primer lugar, los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce.

1. Derecho al cargo y a la inamovilidad

Todo funcionario tiene derecho a **la permanencia en su puesto de trabajo**. Este derecho se complementa con el **principio de inamovilidad** en la condición de funcionario de carrera, que solo puede perderse por las causas tasadas en la ley, generalmente de naturaleza disciplinaria.

- ⓘ **Principio fundamental:** La inamovilidad garantiza la independencia del funcionario en el ejercicio de sus funciones públicas.



2. Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna

Se garantiza el derecho a **progresar profesionalmente** mediante el ascenso en los distintos cuerpos, escalas o categorías. El procedimiento general para hacer efectivo este derecho es el **concurso**, que permite valorar los méritos de los aspirantes que reúnan las condiciones exigidas para el desempeño del puesto.

o1

Identificación de vacantes

Publicación de puestos disponibles para promoción interna

o2

Presentación de solicitudes

Los funcionarios presentan su candidatura con méritos acreditados

o3

Evaluación por concurso

Valoración objetiva de méritos y capacidades profesionales

o4

Adjudicación del puesto

Asignación del puesto al candidato con mayor puntuación





3. Derecho a la retribución económica

Los empleados públicos tienen derecho a percibir una remuneración por el desempeño de sus funciones. Dicha retribución se estructura en:

Retribuciones básicas

Comprenden el **sUELDO**, los **TRIENIOS** (antigüedad) y las **PAGAS EXTRAORDINARIAS**.

Retribuciones complementarias

Ligadas a las **características del puesto de trabajo** y a la concreta actividad desempeñada.

Indemnizaciones por razón del servicio

Compensaciones por gastos derivados del ejercicio de sus funciones.

4. Derecho a las prestaciones sociales y sanitarias

Se garantiza la **cobertura social de los funcionarios** a través de regímenes específicos, como la **Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE)** o el **Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)**, o mediante su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social.



MUFACE

Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado - Cobertura sanitaria especializada



ISFAS

Instituto Social de las Fuerzas Armadas - Protección social militar



Seguridad Social

Régimen General - Cobertura integral de prestaciones sociales



5. Derechos individuales y colectivos fundamentales

Los funcionarios son titulares de **todos los derechos fundamentales** reconocidos en la Constitución, con las únicas limitaciones específicas que, por razón del servicio, se establezcan por ley. Los **artículos 14 y 15 del Estatuto Básico del Empleado Público** recogen un catálogo de estos derechos, entre los que destacan la libertad de expresión, la libertad de sindicación, el derecho al respeto a la intimidad, a la propia imagen y a la dignidad en el trabajo.

Libertad de expresión

Derecho a manifestar opiniones respetando los límites del servicio público

Libertad de sindicación

Participación en organizaciones sindicales y defensa de intereses profesionales

Respeto a la intimidad

Protección de la vida privada, imagen personal y dignidad laboral

6. Derecho a permisos y vacaciones



Los empleados públicos tienen derecho a **disfrutar de permisos** y de un **período de vacaciones anuales retribuidas**, en los términos previstos por el ordenamiento jurídico.

Equilibrio trabajo-vida: Este derecho garantiza el descanso necesario para mantener la eficacia en el servicio público y el bienestar personal del funcionario.

7. Derecho a la movilidad voluntaria

Se reconoce el derecho a **solicitar el traslado** a puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas, fomentando la **comunicación y la cohesión del sistema** en su conjunto.



Administración local

Ayuntamientos, diputaciones y entidades locales

Administración autonómica

Comunidades autónomas y sus organismos

Administración estatal

Ministerios y organismos del Estado

8. Esquema 1: Catálogo de derechos del empleado público

Derecho	Contenido esencial
Al cargo	Permanencia en el puesto y en la condición de funcionario (inamovilidad)
A la carrera profesional	Progresión y ascenso mediante promoción interna, generalmente por concurso
A la retribución	Percepción de retribuciones básicas, complementarias e indemnizaciones
A prestaciones sociales	Cobertura sanitaria y de seguridad social (MUFACE, Seguridad Social, etc.)
Derechos fundamentales	Ejercicio de libertades (expresión, sindicación) y otros derechos constitucionales
A permisos y vacaciones	Disfrute de los períodos de descanso legalmente establecidos
A la movilidad	Posibilidad de traslado voluntario entre distintas Administraciones Públicas

9. Deberes de los empleados públicos

El estatuto funcional se completa con un conjunto de deberes correlativos a los derechos, cuyo cumplimiento es exigible para garantizar el correcto funcionamiento del servicio público.



Deberes relacionados con la actividad profesional

El artículo 52 del Estatuto Básico del Empleado Público enumera una serie de principios de actuación que deben guiar el desempeño de sus funciones, entre los que destacan la **responsabilidad, objetividad e imparcialidad**.



Deberes éticos y de conducta

Se exige a los empleados públicos un **comportamiento ético** que incluye la buena fe en su relación con la Administración y el respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. En su conducta, deben observar la debida **obediencia a sus superiores jerárquicos** (con el límite de las órdenes manifiestamente ilegales) y dispensar un **trato respetuoso y atento a los ciudadanos**.



Deber de cumplir el régimen de incompatibilidades

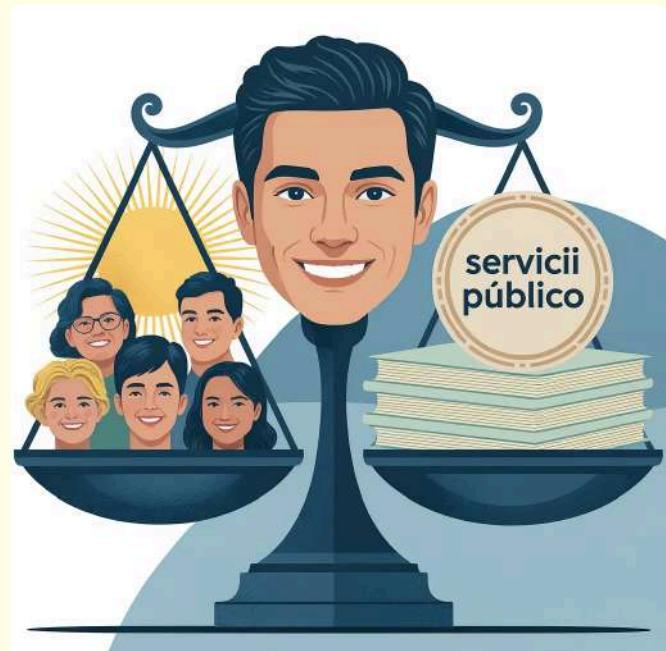
Como garantía de su imparcialidad, los funcionarios están sujetos a un **estricto régimen de incompatibilidades**, teniendo el deber de abstenerse de realizar actividades privadas que puedan comprometer su objetividad en el ejercicio del cargo.

10. Esquema 2: Síntesis de los deberes del empleado público

Tipo de deber	Ejemplos concretos
Relacionados con la actividad	Actuar con responsabilidad, objetividad e imparcialidad
Éticos y de conducta	Respetar la Constitución, actuar de buenas fe , obedecer a los superiores, atender al ciudadano
De incompatibilidad	Cumplir con las obligaciones y limitaciones derivadas del régimen de incompatibilidades

✓ Balance perfecto

Los derechos y deberes del funcionario forman un **sistema equilibrado** que garantiza tanto la protección del empleado público como la calidad del servicio a la ciudadanía.



Tema 5: Régimen disciplinario

1. El régimen disciplinario de los empleados públicos

Este régimen disciplinario presenta una naturaleza especial, distinta del régimen sancionador general, caracterizándose por ser **más estricto**, si bien ambos comparten principios generales comunes.

El **Estatuto Básico del Empleado Público** tipifica las infracciones disciplinarias, clasificándolas según su gravedad en **muy graves, graves y leves**. A cada tipo de infracción le corresponde una sanción proporcional. Las sanciones disciplinarias pueden consistir en:

Infracciones muy graves

Conllevan las sanciones más severas del sistema disciplinario

Infracciones graves

Suponen un nivel intermedio de responsabilidad disciplinaria

Infracciones leves

Representan el grado menor de incumplimiento sancionable

2. Tipos de sanciones disciplinarias

El sistema sancionador establece diferentes tipos de medidas disciplinarias según la gravedad de la infracción cometida:

- 1 Separación del servicio (para funcionarios de carrera) o revocación del nombramiento (para funcionarios interinos)**
Constituye la sanción más grave del ordenamiento disciplinario

- 2 Inhabilitación (para el personal laboral)**
Impide el ejercicio de funciones públicas durante el período establecido

- 3 Suspensión de empleo y sueldo, con una duración máxima de seis meses**
Privación temporal de funciones y retribuciones

- 4 Otras consecuencias previstas en la normativa**
Medidas complementarias establecidas en la regulación específica



i **Principio de proporcionalidad:** Cada sanción debe guardar relación directa con la gravedad de la infracción cometida

3. Correlación entre infracción y sanción disciplinaria

El siguiente esquema muestra la **correspondencia directa** entre el tipo de infracción y las sanciones principales que pueden aplicarse:

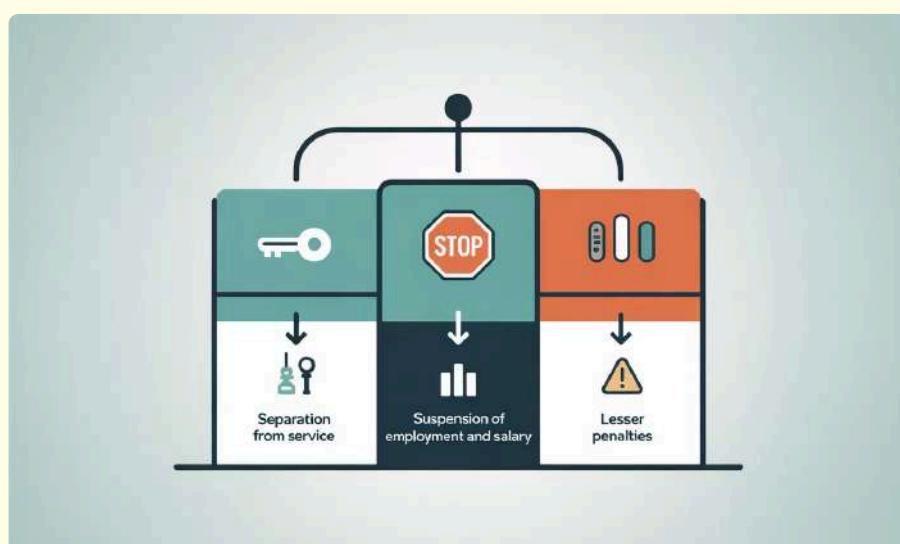
Gravedad de la infracción	Sanciones principales asociadas
Muy grave	Separación del servicio / Revocación del nombramiento / Inhabilitación
Grave	Suspensión de empleo y sueldo
Leve	Sanciones de menor entidad (ej. amonestación)

Garantías del procedimiento

Todo procedimiento disciplinario debe respetar los principios de **audiencia, contradicción y defensa** del empleado público afectado

Prescripción de infracciones

Las infracciones prescriben según su gravedad: muy graves a los 3 años, graves a los 2 años y leves al año



4. Causas de pérdida de la condición de funcionario

Para concluir este módulo, es preciso analizar las **circunstancias que determinan la extinción del vínculo estatutario** y, por ende, la pérdida de la condición de funcionario de carrera. El **artículo 63 del Estatuto Básico del Empleado Público** establece las causas legales para ello, entre las que destacan las siguientes:



Renuncia

Es un **acto voluntario del funcionario**, cuya eficacia queda supeditada a su aceptación expresa por parte de la Administración.



Pérdida de la nacionalidad

El cese sobreviene al **dejar de cumplirse uno de los requisitos esenciales** para el acceso y permanencia en la función pública.



Jubilación

Puede producirse de forma **voluntaria**, a solicitud del interesado, o de manera **forzosa**, al alcanzar la edad legalmente establecida.

Nótese que, a excepción de la renuncia, las otras dos causas se vinculan directamente con el **incumplimiento sobrevenido de los requisitos** que fueron exigidos para acceder al empleo público.

5. Esquema de causas de pérdida de la condición de funcionario

El siguiente esquema sistematiza las **causas de pérdida de la condición de funcionario** establecidas en el artículo 63 del EBEP:



Por voluntad del interesado

- Renuncia (sujeta a aceptación)
- Jubilación voluntaria

Por causas sobrevenidas

- Pérdida de la nacionalidad
- Jubilación forzosa

Por sanción

- Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público
- Sanción disciplinaria de separación del servicio

✓ Conclusión del tema

El **régimen disciplinario** y las **causas de pérdida de la condición de funcionario** constituyen elementos esenciales del estatuto del empleado público, garantizando tanto la responsabilidad en el ejercicio de las funciones como la seguridad jurídica en las relaciones de empleo público.

Tema 6: Situaciones en las que se pueden encontrar los funcionarios

1. Introducción a las situaciones administrativas

La relación de servicio que une a los funcionarios de carrera con la Administración no es estática, sino que puede modularse a lo largo de su vida profesional. El ordenamiento jurídico prevé un conjunto de **situaciones administrativas** en las que puede hallarse un funcionario, cada una con un régimen de derechos y deberes específico.

A continuación, se analizarán las distintas situaciones en las que puede encontrarse un funcionario de carrera, que son: **servicio activo, servicios especiales, servicio en otras Administraciones Públicas, excedencia y suspensión de funciones.**

2. El servicio activo

El **servicio activo** constituye la situación ordinaria y normal del funcionario público. En esta situación, el funcionario desempeña efectivamente un puesto de trabajo en la Administración o entidad pública a la que pertenece, rigiéndose su relación por el **Estatuto Básico del Empleado Público** y por la normativa específica de la Administración en la que preste servicio.



Características principales

- Situación ordinaria del funcionario
- Desempeño efectivo del puesto
- Régimen jurídico específico

3. Los servicios especiales

Esta situación se produce cuando un funcionario de carrera pasa a ocupar un puesto de **especial relevancia** en altas instituciones del Estado o en el ámbito internacional. Se considera que el desempeño de estos cargos es de interés tanto para la Administración de origen como para el propio funcionario, haciendo efectivo su **derecho a ocupar cargos públicos** sin perjuicio de su carrera profesional.

Derechos del funcionario

El funcionario declarado en servicios especiales tiene derecho a la **reserva de su plaza** y a reincorporarse al servicio activo en la misma categoría y nivel que ostentaba.

Entre los supuestos que dan lugar a esta situación, destacan:

3. Supuestos de servicios especiales - parte I



Miembro del gobierno

Ser nombrado miembro del **Gobierno de la Nación** o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, así como otros altos cargos.



Cargo electo

Ser elegido **Diputado o Senador** en las Cortes Generales, o miembro de una Asamblea Legislativa autonómica o de una entidad local.



Altas instituciones

Pasar a prestar servicio en el **Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas** o el Consejo General del Poder Judicial.

4. Supuestos de servicios especiales - parte II



Misiones internacionales

Ser autorizado para desempeñar misiones en **organismos internacionales**, entidades públicas extranjeras o programas de cooperación internacional por un período superior a seis meses.



Organizaciones internacionales

Acceder a la condición de **funcionario de organizaciones internacionales**.

5. El servicio en otras administraciones públicas

En esta situación, el funcionario de carrera pasa a prestar servicio de manera temporal en una **Administración Pública diferente** a la suya de origen. Este traspase puede producirse de dos formas:



De manera forzosa

A través de los procesos de **transferencia de competencias** a las Comunidades Autónomas.

De manera voluntaria

Mediante la participación en los **sistemas de provisión de puestos** de trabajo (concursos, libre designación).

- ⓘ **Ejemplo práctico:** Un Policía Local (funcionario de una Administración Local) que, tras superar el correspondiente proceso selectivo, accede al Cuerpo Nacional de Policía (Administración General del Estado).

Los funcionarios en esta situación **conservan su condición** de funcionarios en la Administración de origen, a la que tienen derecho a regresar. Asimismo, se les computan a efectos de carrera profesional los progresos alcanzados en la Administración de destino.

6. La excedencia

La **excedencia** es una situación administrativa de carácter voluntario en la que el funcionario de carrera suspende temporalmente su relación de servicio activo. Existen diversas modalidades, entre las que destacan:

01

Excedencia por interés particular

Modalidad principal de excedencia voluntaria

02

Excedencia por agrupación familiar

Por traslado del cónyuge a otra localidad

03

Otras modalidades específicas

Cuidado de familiares y violencia de género



7. Modalidades de excedencia

Excedencia por interés particular

El funcionario puede solicitarla siempre que haya prestado servicios efectivos durante un período mínimo de **cinco años**. La duración de esta excedencia es de un mínimo de **dos años y un máximo de quince**, sin que pueda superar el número de años trabajados por el funcionario.

Excedencia por agrupación familiar

No exige un período mínimo de servicios previos. Se concede al funcionario cuyo cónyuge resida en otra localidad por haber obtenido un puesto de trabajo de carácter definitivo. Su duración también se enmarca entre un **mínimo de dos y un máximo de quince años**.

Otras modalidades

También se contempla la excedencia para el **cuidado de familiares** o por razón de **violencia de género**.

- ✓ **Ejemplo práctico:** La solicitud de excedencia para atender a un familiar en situación de dependencia que requiere cuidados constantes.



8. Flujo de las situaciones administrativas del funcionario

El siguiente esquema muestra cómo un funcionario puede transitar entre las diferentes situaciones administrativas a lo largo de su carrera profesional:



9. La suspensión de funciones

Esta situación deriva del ejercicio de la **potestad disciplinaria** de la Administración. Se produce cuando, como consecuencia de la comisión de una infracción del código de conducta normativamente establecido, se decreta la **suspensión temporal o definitiva** de los derechos del funcionario, pudiendo incluso acarrear la pérdida de su puesto de trabajo.

Características principales

- Deriva de potestad disciplinaria
- Por infracción del código de conducta
- Puede ser temporal o definitiva
- Posible pérdida del puesto

Finalmente, es preciso recordar que el **personal laboral** al servicio de la Administración no se rige por este sistema de situaciones administrativas, sino por lo dispuesto en el **Estatuto de los Trabajadores** y en los convenios colectivos que le sean de aplicación, de forma análoga a cualquier trabajador del sector privado.



10. Cuadro comparativo de modalidades de excedencia voluntaria

La siguiente tabla resume las principales características de cada modalidad de excedencia voluntaria:

Modalidad de excedencia	Causa	Requisito de antigüedad	Duración
Por interés particular	Decisión voluntaria del funcionario	Mínimo 5 años de servicio	Mínimo 2 años, máximo 15 (sin superar años trabajados)
Por agrupación familiar	Traslado del cónyuge a otra localidad por puesto definitivo	No se exige	Mínimo 2 años, máximo 15
Para cuidado de familiares	Cuidado de hijos o familiares dependientes	No se exige	Variable según normativa específica

5

15

2

Situaciones administrativas	Años máximo	Años mínimo
Diferentes situaciones en las que puede encontrarse un funcionario	Duración máxima de la excedencia voluntaria	Duración mínima de la excedencia voluntaria

Bloque 5

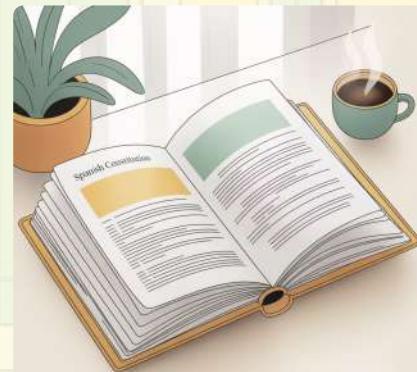
LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES
Y LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES

Tema 1: La administración estatal en el territorio nacional

1. Concepto y función de la administración estatal

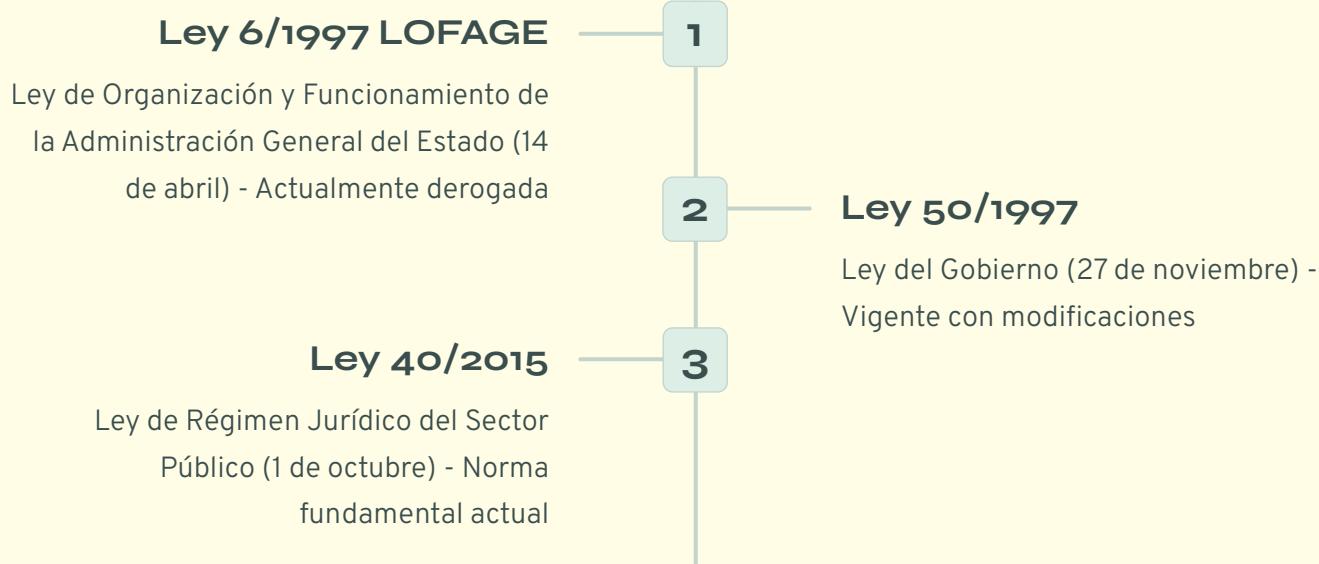
Para abordar el estudio de la **Administración General del Estado**, es preciso distinguirla de las otras grandes esferas de la Administración Pública, como son la autonómica y la local. Aunque todas ellas conforman el aparato administrativo del Estado, cada una opera en un ámbito competencial distinto, respetando los principios de **jerarquía y autonomía de gestión**.

Se entiende por **Administración General del Estado** aquella parte de la Administración Pública, identificada con el Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la gestión, en la totalidad del territorio nacional, de aquellas funciones y servicios que se consideran **fundamentales para la existencia misma de la comunidad nacional**.



Nótese que esta administración actúa bajo la **dirección del Gobierno de la Nación** y, conforme al mandato constitucional, debe servir con objetividad los intereses generales. A modo de ejemplo, durante la crisis sanitaria, fue la Administración central la que decretó el primer estado de alarma, mientras que en fases posteriores fueron las Comunidades Autónomas las que modularon ciertas restricciones, y los Ayuntamientos impulsaron iniciativas en su ámbito local. Esta distribución de funciones evidencia la **estructura multinivel de nuestra Administración Pública**.

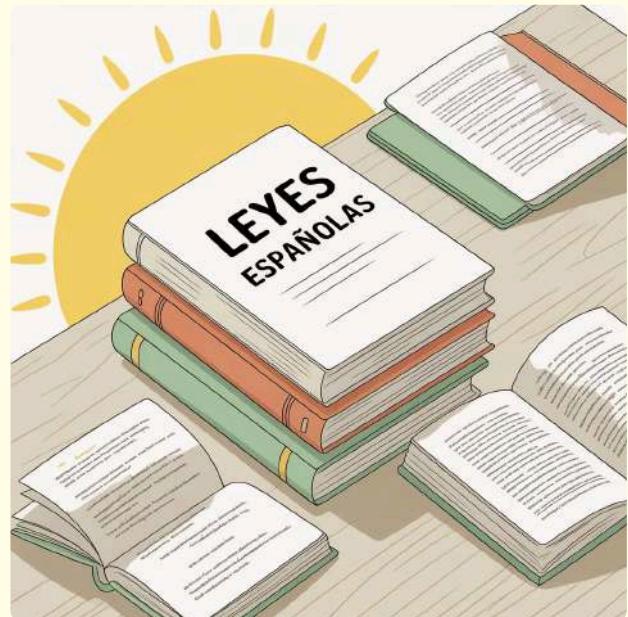
2. Marco normativo regulador



La regulación de la **Administración General del Estado** ha estado históricamente articulada en torno a dos textos legales principales:

ⓘ Normativa histórica

- La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), hoy ya derogada
- La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno



Actualmente, la **LOFAGE ha sido sustituida por la Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se ha convertido en la **norma fundamental para comprender la organización administrativa**. Esta ley, a su vez, ha introducido modificaciones en la citada Ley del Gobierno.

La **Constitución Española**, en diversos preceptos, desliza la distinción conceptual entre Gobierno y Administración, siendo el primero el órgano que dirige a la segunda. Es precisamente la **Ley 40/2015** la que regula los aspectos más relevantes de ambas instituciones.

3. Relación entre gobierno y administración



Gobierno (Art. 97 CE)

Dirige la política interior y exterior

Administración General del Estado

Ejecuta las políticas públicas

Ciudadanos y Sociedad

Sirve con objetividad los intereses generales



El **artículo 97 de la Constitución Española** 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.

Esta relación jerárquica garantiza que la **Administración General del Estado** actúe bajo la dirección política del Gobierno, manteniendo al mismo tiempo su **objetividad en el servicio a los intereses generales**.

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.

4. Estructura de la administración general del estado

Conforme a lo dispuesto en la **Ley 40/2015**, la estructura de la Administración General del Estado se articula en **tres niveles orgánicos diferenciados**:

La organización central

Integra los Ministerios y los servicios comunes, constituyendo el núcleo de la estructura administrativa estatal

La organización territorial

Comprende las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno y demás órganos periféricos que representan a la Administración estatal en el territorio

La administración general del estado en el exterior

Abarca las misiones diplomáticas, oficinas consulares y demás representaciones de España en otros Estados y en organizaciones internacionales

Organización central

- Ministerios
- Servicios comunes
- Órganos superiores
- Órganos directivos

Organización territorial

- Delegaciones del Gobierno
- Subdelegaciones del Gobierno
- Órganos periféricos

Administración exterior

- Embajadas
- Consulados
- Representaciones internacionales

Esta **estructura tripartita** permite a la Administración General del Estado ejercer sus competencias tanto en el ámbito nacional como internacional, garantizando una presencia efectiva en todo el territorio y en las relaciones exteriores.

5. Estructura orgánica según la ley 40/2015



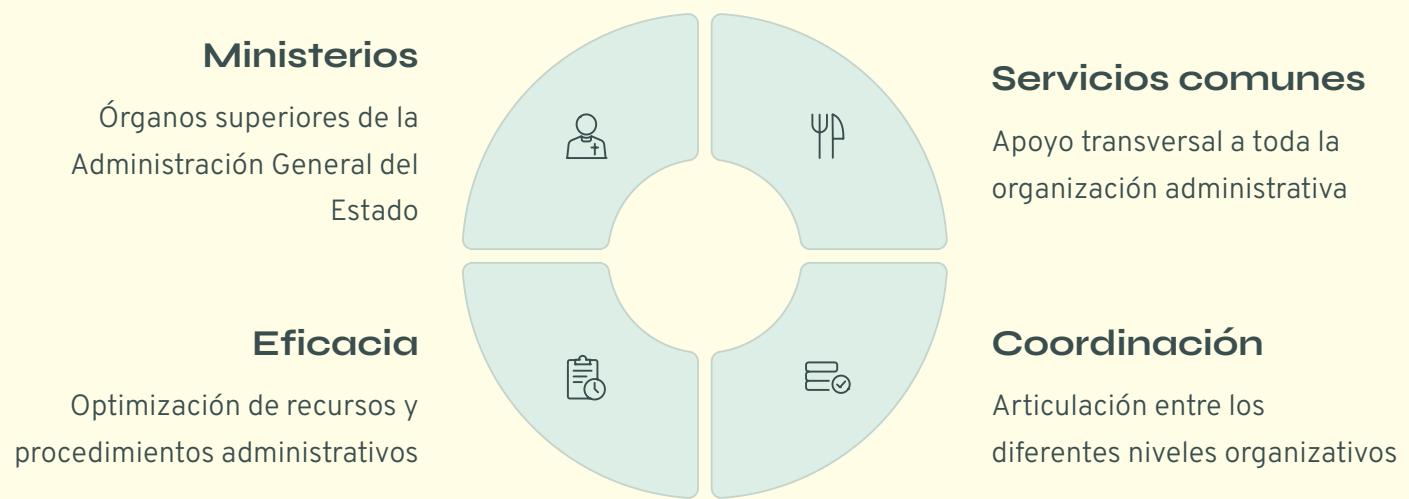
La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece una estructura organizativa clara y jerarquizada que permite el funcionamiento eficaz de la Administración General del Estado en todos sus ámbitos de actuación.



① Principios organizativos fundamentales

La estructura se basa en los principios de **jerarquía, eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación**, garantizando el sometimiento pleno a la ley y al Derecho en todas sus actuaciones.

6. Organización central: ministerios y servicios comunes



La **organización central** constituye el núcleo fundamental de la Administración General del Estado, integrando tanto los **Ministerios** como los **servicios comunes** que dan soporte a toda la estructura administrativa.

6.1 Características de los ministerios

- Son los **órganos superiores** de la Administración General del Estado
- Ejercen competencias ejecutivas en sus respectivos sectores
- Se estructuran internamente en **órganos directivos**
- Actúan bajo la dirección del **Consejo de Ministros**

6.2 Función de los servicios comunes

Los servicios comunes proporcionan **apoyo transversal** a toda la organización, garantizando la coherencia y eficiencia en la gestión administrativa a través de funciones especializadas como recursos humanos, gestión económica y servicios jurídicos.



La organización central de la Administración General del Estado se configura como el **eje vertebrador** de la acción administrativa, desde donde se coordinan las políticas públicas y se garantiza la unidad de acción en todo el territorio nacional.

Tema 2: El gobierno

parte I: la figura del presidente

Conviene iniciar el estudio de la materia con una delimitación conceptual precisa. **El Gobierno se define como el órgano colegiado superior titular del Poder Ejecutivo y supremo órgano de la Administración General del Estado.** Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 98.1 de la Constitución Española.

En este órgano constitucional radica el **Poder Ejecutivo del Estado**, correspondiéndole la dirección de la Administración Pública. Es menester subrayar que, si bien el Gobierno tiene encomendadas funciones de naturaleza estrictamente administrativa —y, por ende, su actividad se encuentra sometida al Derecho Administrativo—, su régimen de funcionamiento interno presenta una singularidad que lo distingue del resto de órganos colegiados de la Administración.

1. Composición del gobierno

Conforme al mandato constitucional, **el Gobierno se compone de los siguientes miembros:**

1 El presidente del gobierno

Máxima autoridad ejecutiva del Estado

2 El vicepresidente o vicepresidentes

En su caso, según determine la organización gubernamental

3 Los ministros

Responsables de los diferentes departamentos ministeriales

4 Los demás miembros que establezca la ley

Otros cargos determinados por la normativa vigente

2. Ejemplo de composición gubernamental

A título meramente ilustrativo, y con referencia a la composición en abril de 2021, **la Presidencia del Gobierno era ostentada por D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón**. Le acompañaban cuatro Vicepresidentas (Dña. Carmen Calvo, Dña. Nadia Calviño, Dña. Yolanda Díaz y Dña. Teresa Ribera) y diversos Ministros, como D. Fernando Grande-Marlaska Gómez (Interior) o D. José Luis Ábalos Meco (Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

Presidente

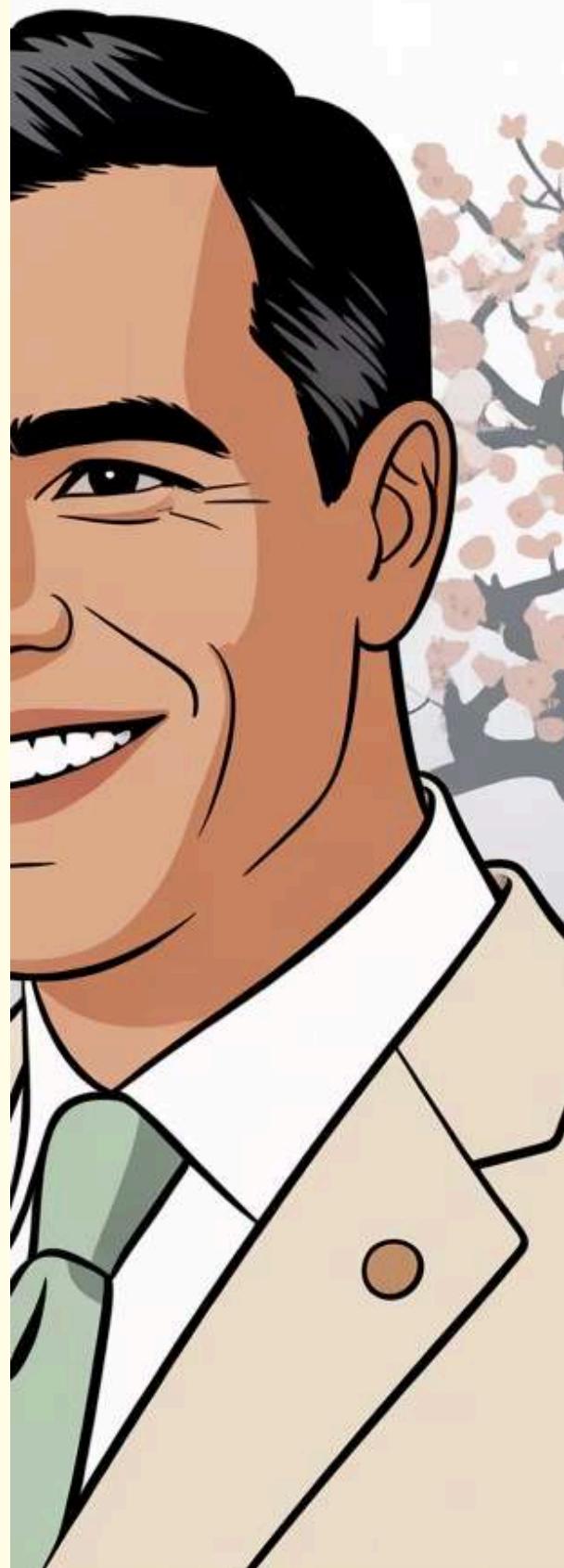
Pedro Sánchez Pérez-Castejón

Vicepresidentas

Carmen Calvo, Nadia Calviño, Yolanda Díaz, Teresa Ribera

Ministros destacados

Fernando Grande-Marlaska (Interior), José Luis Ábalos (Transportes)



ro Sán

3. Esquema de composición del gobierno



La estructura jerárquica del Gobierno español refleja una organización piramidal donde **el Presidente ostenta la máxima autoridad**, seguido por los Vicepresidentes, los Ministros y otros miembros establecidos por ley.

4. Funcionamiento interno: el principio de dirección presidencial



A diferencia de otros órganos colegiados, cuyo funcionamiento se basa en la formación de una voluntad colectiva mediante deliberación y voto, **el Gobierno se rige por el principio de dirección presidencial**.

Este principio, de capital importancia para el examen, otorga al Presidente del Gobierno la competencia para **determinar las directrices políticas** que deberá seguir tanto el Gobierno en su conjunto como cada uno de los departamentos ministeriales.

- ⓘ **Principio clave:** El Presidente del Gobierno tiene la facultad de fijar las directrices políticas generales, distinguiendo al Gobierno de otros órganos colegiados administrativos.

5. Características del funcionamiento gubernamental



Ausencia de votaciones formales

En las reuniones del Consejo de Ministros no se producen votaciones formales para la adopción de acuerdos. Los miembros deliberan, pero corresponde en última instancia al Presidente fijar las decisiones.



Responsabilidad solidaria

Esta preeminencia presidencial se equilibra con el principio de responsabilidad solidaria de todos sus miembros, quienes comparten la responsabilidad de las decisiones adoptadas.



Secreto de las deliberaciones

Todos los miembros del Gobierno están obligados a guardar secreto sobre las deliberaciones efectuadas en el seno del órgano colegiado.

6. La formación del gobierno: el proceso de investidura

La formación de un nuevo Gobierno se inicia mediante el otorgamiento de la confianza parlamentaria a un determinado candidato por parte del Congreso de los Diputados. El proceso de investidura, de naturaleza eminentemente política y constitucional, se encuentra regulado con notable claridad en el **artículo 99 de la Constitución**.

El proceso de investidura constituye el mecanismo constitucional fundamental para la legitimación democrática del Gobierno, estableciendo un vínculo directo entre la voluntad popular expresada en las urnas y la formación del Ejecutivo.



6. Fases del proceso de investidura (I)

01

Propuesta del candidato

Tras la renovación del Congreso de los Diputados (elecciones generales) u otros supuestos constitucionales, **el Rey, previa consulta con los representantes de los grupos políticos** con representación parlamentaria, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno a través del Presidente del Congreso. Nótese que la potestad de propuesta corresponde formalmente al Rey.

02

Debate de investidura

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



2. Fases del proceso de investidura (II)

1

Primera votación

Para que la confianza se entienda otorgada en esta primera instancia, **el candidato debe obtener el voto favorable de la mayoría absoluta** de los miembros del Congreso. Si lo logra, el Rey le nombrará Presidente del Gobierno.

2

Segunda votación

De no alcanzarse la mayoría absoluta, la misma propuesta se someterá a una nueva votación **48 horas después** de la anterior. En esta ocasión, la confianza se entenderá otorgada si el candidato obtiene una **mayoría simple** (más votos a favor que en contra).

El gobierno de coalición vigente en 2021, por ejemplo, obtuvo la confianza parlamentaria en esta segunda votación.



3. Consecuencias del proceso de investidura

1

Disolución de las cámaras

Si, transcurrido un plazo de **dos meses desde la primera votación**, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso, el Rey procederá a la disolución de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones, con el refrendo del Presidente del Congreso.

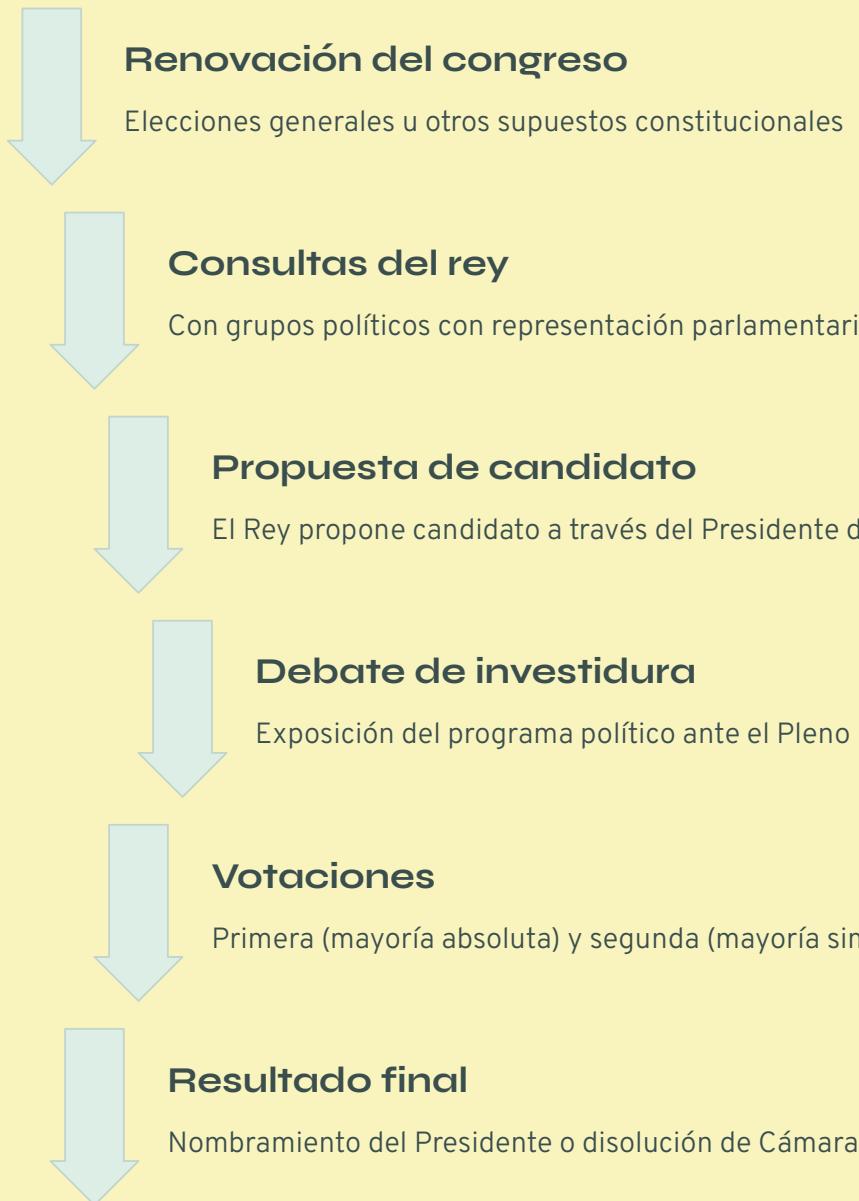
2

Nombramiento del gobierno

Una vez nombrado el Presidente, **este propone al Rey el nombramiento y cese** de los restantes miembros del Gobierno, quienes son nombrados formalmente por el Monarca.

Este mecanismo garantiza que el Gobierno cuente con el respaldo parlamentario necesario para ejercer sus funciones, estableciendo un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo en el sistema constitucional español.

4. Esquema del flujo del proceso de investidura



- ✓ **Artículo 99 CE:** Fundamento constitucional del proceso de investidura que garantiza la legitimidad democrática del Gobierno español.

Tema 3: El gobierno parte II

1. La estructura departamental: el ministerio

La Administración General del Estado se organiza conforme a un **modelo departamental**. Cada uno de estos departamentos, denominados **Ministerios**, agrupa un conjunto de competencias sectoriales homogéneas. Al frente de cada Ministerio se sitúa un **Ministro**, quien es miembro del Gobierno y, a su vez, ostenta la plena responsabilidad de la gestión de su departamento.

A modo de ejemplo, el **Ministerio de Hacienda** es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de Hacienda Pública, Presupuestos, Gastos y Empresas Públicas. Asimismo, le compete la gestión de los sistemas de financiación autonómica y local y la normativa sobre contratación pública. Su titular, la **Ministra de Hacienda** (actualmente, Dña. María Jesús Montero), es, por su condición de Ministra, miembro integrante del Gobierno. Este ejemplo ilustra con claridad la **doble dimensión del Ministro** como cargo político del Gobierno y como cabeza de un departamento administrativo.



2. El gobierno y sus órganos colegiados de actuación

Como se ha reiterado, el **Gobierno se compone** del Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley. En la práctica, estos "demás miembros" no han sido integrados, si bien los **Secretarios de Estado** pueden asistir a sus reuniones cuando sean convocados.

Consejo de ministros

Órgano supremo del Poder Ejecutivo

Comisiones delegadas del gobierno

Órganos especializados de actuación

Las funciones generales del Gobierno, que informan la actuación de estos órganos, se encuentran tasadas en el **artículo 97 de la Constitución Española**, y son: **dirigir la política interior y exterior**, la Administración civil y militar y la defensa del Estado; y **ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria**.

3. El consejo de ministros

El **Consejo de Ministros** es el principal órgano colegiado del Gobierno, en el que se adoptan las **decisiones de mayor trascendencia política y administrativa**.

Funciones del consejo de ministros

Al Consejo de Ministros le corresponden múltiples atribuciones de gran importancia para el funcionamiento del Estado y la dirección de la política nacional.

4. Atribuciones principales del consejo

1 Proyectos legislativos

Aprobar los proyectos de ley y su remisión a las Cortes Generales.

2 Presupuestos del estado

Aprobar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

3 Decretos legislativos

Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos.

4 Tratados internacionales

Acordar la negociación y firma de Tratados Internacionales y su posterior remisión a las Cortes.

5 Estados excepcionales

Declarar los estados de alarma y de excepción, y proponer al Congreso la declaración del estado de sitio.

5. Competencias adicionales del consejo

01

Deuda pública

Disponer la emisión de deuda pública o contraer crédito.

02

Desarrollo reglamentario

Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes.

03

Órganos directivos

Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los departamentos ministeriales.

04

Programas estatales

Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para toda la Administración General del Estado.

05

Otras atribuciones

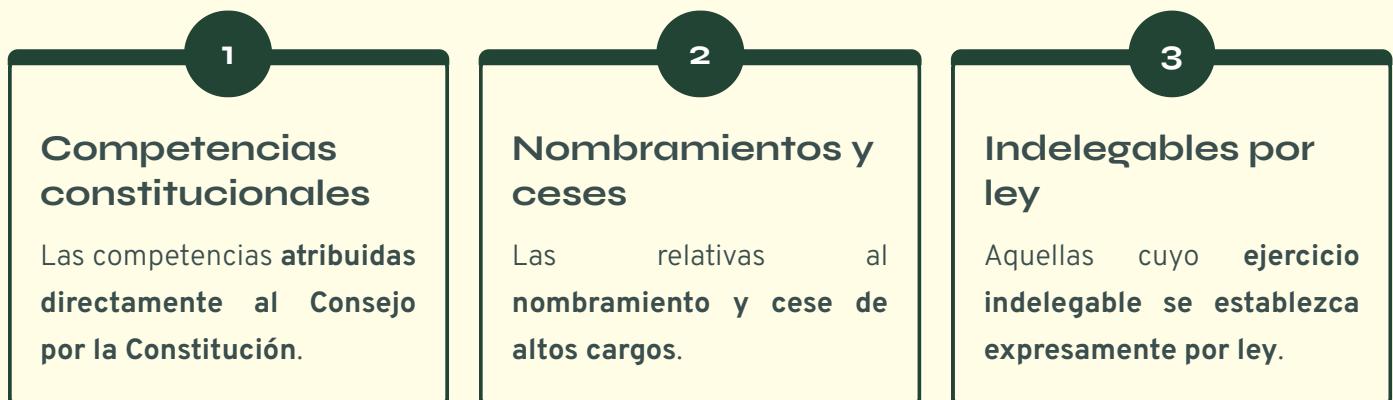
Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las leyes.



(i) Las reuniones del Consejo de Ministros pueden ser de carácter **decisorio** o **deliberante** y son **secretas**, lo que implica un deber de sigilo para sus integrantes sobre las deliberaciones llevadas a cabo.

6. Delegación de competencias del consejo de ministros

Las competencias del Consejo de Ministros son, con carácter general, **delegables en las Comisiones Delegadas del Gobierno**. No obstante, existen límites materiales a esta delegación.



No podrán ser objeto de delegación:

7. Las comisiones delegadas del gobierno

7.1 Origen y naturaleza

La creación de las **Comisiones Delegadas del Gobierno**, justificada históricamente en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, responde a la necesidad de facilitar el estudio y la deliberación de asuntos que afectan a varios Ministerios.

"Consejos de ministros reducidos"

En la actualidad, la Ley del Gobierno las configura como "**Consejos de Ministros reducidos**". Son órganos de naturaleza descentralizada que se rigen por las mismas reglas de funcionamiento que el Consejo de Ministros.

8. Funciones de las comisiones delegadas



Además de ejercer las competencias que les delegue el Consejo de Ministros, las **Comisiones Delegadas** tienen atribuidas las siguientes funciones propias:



Examinar cuestiones generales

Examinar cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los departamentos ministeriales que las integran.

Estudiar asuntos complejos

Estudiar asuntos que requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.

Resolver asuntos interministeriales

Resolver asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Pleno del Consejo de Ministros.

Nótese que su función principal es **descongestionar la labor del Consejo de Ministros**, preparando decisiones o resolviendo directamente asuntos de carácter interministerial de menor calado. El Real Decreto 1886/2011 estableció, entre otras, Comisiones Delegadas para **Asuntos Económicos**, para **Asuntos de Inteligencia** o para la **Política de Igualdad**.

9. Comparativa funcional de los órganos colegiados

Esquema 1: Comparativa Funcional de los Órganos Colegiados del Gobierno

Órgano	Funciones Principales	Naturaleza de las Competencias
Consejo de Ministros	<ul style="list-style-type: none">- Aprobar Proyectos de Ley y Decretos-Leyes- Dirigir la política general del Estado- Declarar estados de alarma/excepción	Originarias y de máxima trascendencia. En general, delegables.
Comisiones Delegadas del Gobierno	<ul style="list-style-type: none">- Coordinar la acción de varios Ministerios- Preparar asuntos para el Consejo de Ministros- Resolver asuntos interministeriales que no requieran ser elevados al Pleno	Propias y delegadas por el Consejo de Ministros.

10. Órganos de colaboración y apoyo al gobierno

Para la preparación y el correcto funcionamiento de los órganos colegiados del Gobierno, existen una serie de **órganos de apoyo y colaboración**.



Comisión general de secretarios de estado y subsecretarios

Su función principal es la **preparación de las sesiones del Consejo de Ministros**, especialmente en lo relativo a decisiones de naturaleza administrativa. Está presidida por el Vicepresidente del Gobierno o el Ministro de la Presidencia, y se integra por los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y el Abogado General del Estado.



Secretariado del gobierno

Es el **principal órgano de apoyo** del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Desempeña tareas de naturaleza fundamentalmente burocrática y administrativa, destacando entre sus funciones la de **velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones en el Boletín Oficial del Estado (BOE)**.



11. Estructura de apoyo al gobierno



La estructura de apoyo al Gobierno garantiza el **correcto funcionamiento** de todos los órganos colegiados, proporcionando la asistencia técnica y administrativa necesaria para el desarrollo de sus competencias constitucionales y legales.



Tema 4: El presidente del gobierno

En los sistemas parlamentaristas, la figura del **Presidente del Gobierno**, o Primer Ministro, es la cúspide del Poder Ejecutivo. Es elegido por el Parlamento –en el caso español, por el Congreso de los Diputados– y debe contar con su confianza para ser investido y mantenerse en el cargo. Su preeminencia se manifiesta en el **principio de dirección presidencial**, en virtud del cual el Presidente condiciona la voluntad del Gobierno como órgano colegiado.

La Constitución y la Ley del Gobierno atribuyen al Presidente un vasto conjunto de funciones que evidencian su papel central. El artículo 98.2 de la Constitución Española resume su función esencial al establecer que **«El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión»**.

1. Funciones principales del presidente

Representación gubernamental

Representar al Gobierno ante todas las instituciones y organismos nacionales e internacionales.

Programa político

Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior.

Disolución parlamentaria

Proponer al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.

Entre las atribuciones más relevantes se encuentran también **plantear la cuestión de confianza** ante el Congreso de los Diputados, proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo previa autorización del Congreso, y **dirigir la política de defensa** ejerciendo las funciones previstas respecto de las Fuerzas Armadas.

2. Atribuciones ejecutivas y administrativas

o1

Consejo de ministros

Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros.

o2

Refrendo real

Refrendar los actos del Rey y someterle para su sanción las leyes y demás normas con rango de ley.

o3

Recurso de inconstitucionalidad

Interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

o4

Estructura ministerial

Crear, modificar y suprimir departamentos ministeriales y Secretarías de Estado por Real Decreto.



El Presidente también tiene la potestad de **proponer al Rey el nombramiento y separación** de los Vicepresidentes y Ministros, así como resolver los conflictos de atribuciones entre diferentes Ministerios e impartir instrucciones a sus miembros.

3. Causas de cese del presidente

La permanencia del Presidente en su cargo está sujeta a una serie de **causas tasadas** que provocan su cese automático. Estas circunstancias están claramente definidas en el marco constitucional español.

1

Fallecimiento

Causa natural que produce el cese inmediato del cargo presidencial.

2

Dimisión voluntaria

Decisión personal del Presidente de abandonar el cargo por voluntad propia.

3

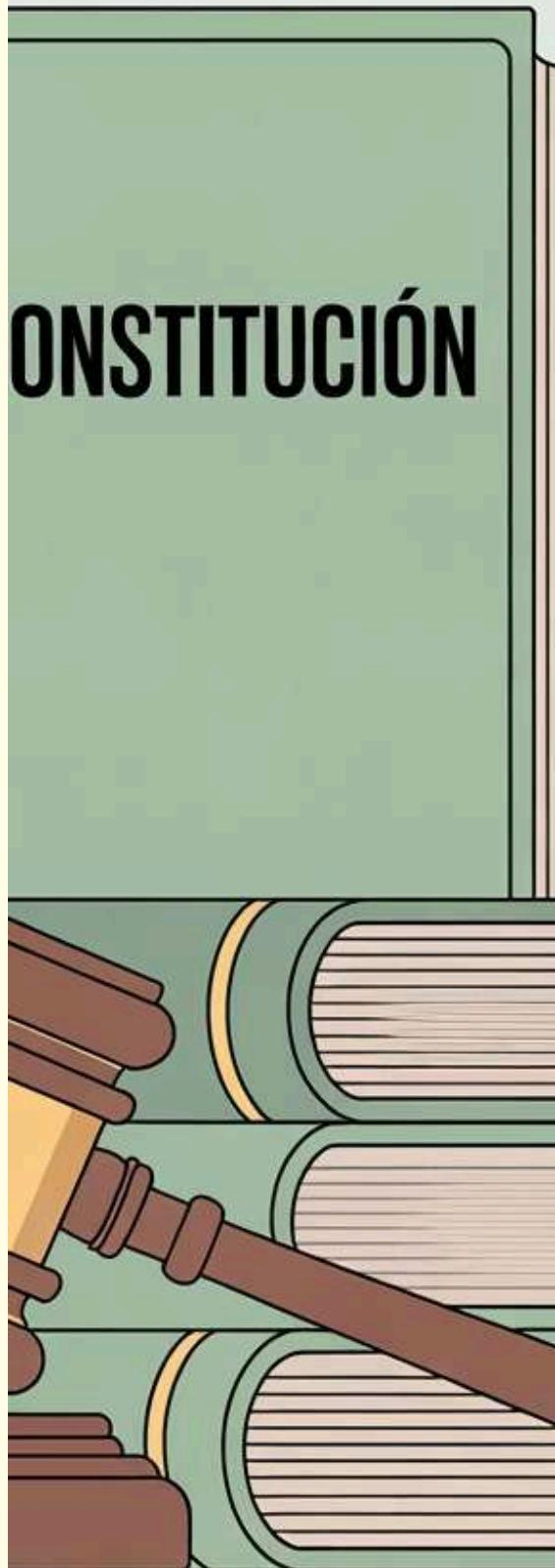
Expiración del mandato

Finalización del período parlamentario tras la celebración de elecciones generales.

4

Pérdida de confianza parlamentaria

Supuesto político que se materializa a través de mecanismos constitucionales específicos.



ONSTITUCIÓN

Debate el Congr



4. Mecanismos de control parlamentario

La **pérdida de la confianza parlamentaria** es un supuesto de naturaleza eminentemente política que puede materializarse a través de dos mecanismos constitucionales fundamentales.

Cuestión de confianza

Instrumento a disposición del propio Presidente, quien puede plantearla ante el Congreso sobre su programa o declaración de política general.

Requiere mayoría simple para ser superada.

Moción de censura

Iniciativa del Congreso propuesta por al menos la décima parte de sus miembros. Debe incluir un **candidato alternativo** y requiere **mayoría absoluta** para prosperar.

Si la cuestión de confianza no se supera, el Presidente debe presentar su dimisión. Si la moción de censura se aprueba, el Presidente cesa automáticamente y queda investido el candidato propuesto en la moción.

5. Comparativa de mecanismos parlamentarios

Mecanismo	Iniciativa	Objeto	Mayoría requerida	Consecuencia
Cuestión de confianza	Presidente del Gobierno	Ratificar apoyo al programa o declaración política	Mayoría simple	Dimisión si no se supera
Moción de censura	1/10 de los Diputados	Exigir responsabilidad política y sustituir al Presidente	Mayoría absoluta	Cese e investidura automática del candidato

La **moción de censura constructiva** es una característica distintiva del sistema español, ya que obliga a proponer una alternativa viable antes de censurar al Gobierno en ejercicio, garantizando así la estabilidad institucional.

6. Régimen de responsabilidad penal

La **responsabilidad penal del Presidente** y de los demás miembros del Gobierno será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, constituyendo un fuero especial que reconoce la importancia institucional de estos cargos.

⚠ Procedimiento especial para delitos graves: En caso de acusación por traición o delitos contra la seguridad del Estado, se requiere la iniciativa de una cuarta parte de los miembros del Congreso y la aprobación de la mayoría absoluta de la Cámara.

Es importante destacar que para estos delitos específicos **no será de aplicación la prerrogativa real de gracia**, es decir, el Rey no podrá conceder el indulto, garantizando así que la justicia siga su curso sin interferencias.

7. Régimen de incompatibilidades

Conforme al **artículo 98.3 de la Constitución Española**, los miembros del Gobierno están sometidos a un estricto régimen de incompatibilidades que garantiza su dedicación exclusiva y evita conflictos de intereses.



Funciones representativas

No podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario.



Función pública

Prohibición de ejercer cualquier otra función pública que no derive directamente de su cargo gubernamental.



Actividad privada

Incompatibilidad absoluta con cualquier actividad profesional o mercantil durante el ejercicio del cargo.



8. Los vicepresidentes del gobierno



La figura del **Vicepresidente tiene carácter potestativo**, como se infiere del artículo 98 de la Constitución al señalar que el Gobierno se compone del Presidente y, «en su caso», de los Vicepresidentes. Por tanto, pueden existir uno o varios, o ninguno según las necesidades del momento político.

Sustitución presidencial

Sustituir al Presidente en casos de fallecimiento, ausencia o enfermedad, garantizando la continuidad gubernamental.

Coordinación sectorial

Coordinar áreas específicas de la acción gubernamental según su especialización y experiencia.



Funciones delegadas

Ejercer aquellas competencias específicas que el Presidente les delegue según las necesidades del Gobierno.

9. Órganos de apoyo a la presidencia

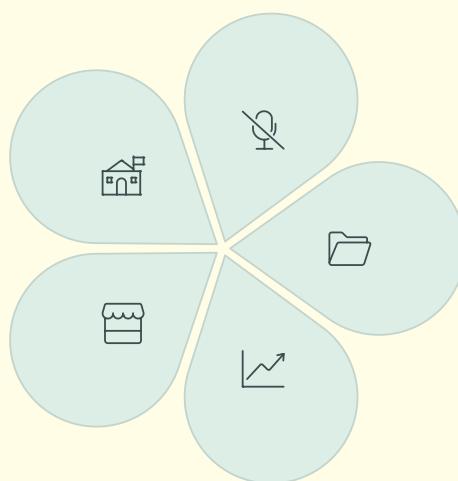
Tanto el Presidente como los Vicepresidentes cuentan con una serie de **órganos de apoyo directo** para el ejercicio eficaz de sus funciones gubernamentales y la coordinación de las políticas públicas.

Gabinete de la presidencia

Órgano principal de asesoramiento y apoyo técnico al Presidente.

Oficina económica

Asesoramiento especializado en política económica y financiera.



Portavoz del gobierno

Responsable de la comunicación oficial y las relaciones con los medios.

Secretarías presidenciales

Apoyo administrativo y organizativo al Presidente y Vicepresidentes.

Secretaría general

Coordinación general de la Presidencia del Gobierno.

Esta estructura organizativa permite al Presidente y a los Vicepresidentes contar con el **apoyo técnico y administrativo necesario** para desarrollar sus funciones constitucionales y liderar eficazmente la acción del Gobierno en todas sus dimensiones.

Tema 5: Los organismos superiores: ministros y secretarios de estado

En el marco de la Administración General del Estado, los **Ministros y Secretarios de Estado** constituyen los órganos superiores que articulan la estructura gubernamental española. Este tema aborda la organización ministerial, sus competencias y la jerarquía administrativa que define el funcionamiento del poder ejecutivo en España.

1. El ministro como jefe superior del departamento

Los **Ministros son los jefes superiores** de los distintos departamentos en que se divide la Administración General del Estado. Actúan bajo la autoridad del Gobierno y ostentan la condición de **superiores jerárquicos directos** de los Secretarios de Estado.

Cada Ministerio agrupa grandes áreas de acción política y gestión administrativa, integrando en su seno diversos órganos directivos y especializados, como las **Direcciones Generales**.



Autoridad gubernamental

Los ministros actúan bajo la autoridad directa del Gobierno

Jerarquía administrativa

Son superiores jerárquicos de los Secretarios de Estado

Gestión departamental

Dirigen grandes áreas de acción política y administrativa

2. Creación y estructura de los ministerios

La organización de la Administración General del Estado en departamentos ministeriales encuentra su **regulación fundamental en la Ley 40/2015**. Su artículo 57 establece que la Administración se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios, comprendiendo cada uno sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa.

- ⓘ **Aspecto capital para el examen:** La determinación del número, denominación y ámbito competencial de cada Ministerio corresponde en exclusiva al Presidente del Gobierno, quien lo establece mediante Real Decreto.

Aunque lo habitual es que cada Ministro esté al frente de un departamento, el ordenamiento prevé la figura del **Ministro sin cartera**, que es un miembro del Consejo de Ministros al que no se le asigna un departamento ministerial específico.

3. Estructura interna de los ministerios

La estructura interna de los Ministerios se articula en diversos órganos especializados que garantizan el funcionamiento eficaz de la administración pública.

01

Secretarías de estado

Su creación es **facultativa, no obligatoria**. Dependen directamente del Ministro y coordinan sectores específicos.

02

Subsecretaría

Órgano de gestión de los servicios comunes, del que depende una Secretaría General Técnica.

03

Direcciones generales

Constituyen la **estructura operativa fundamental** y son necesarias en todos los Ministerios.

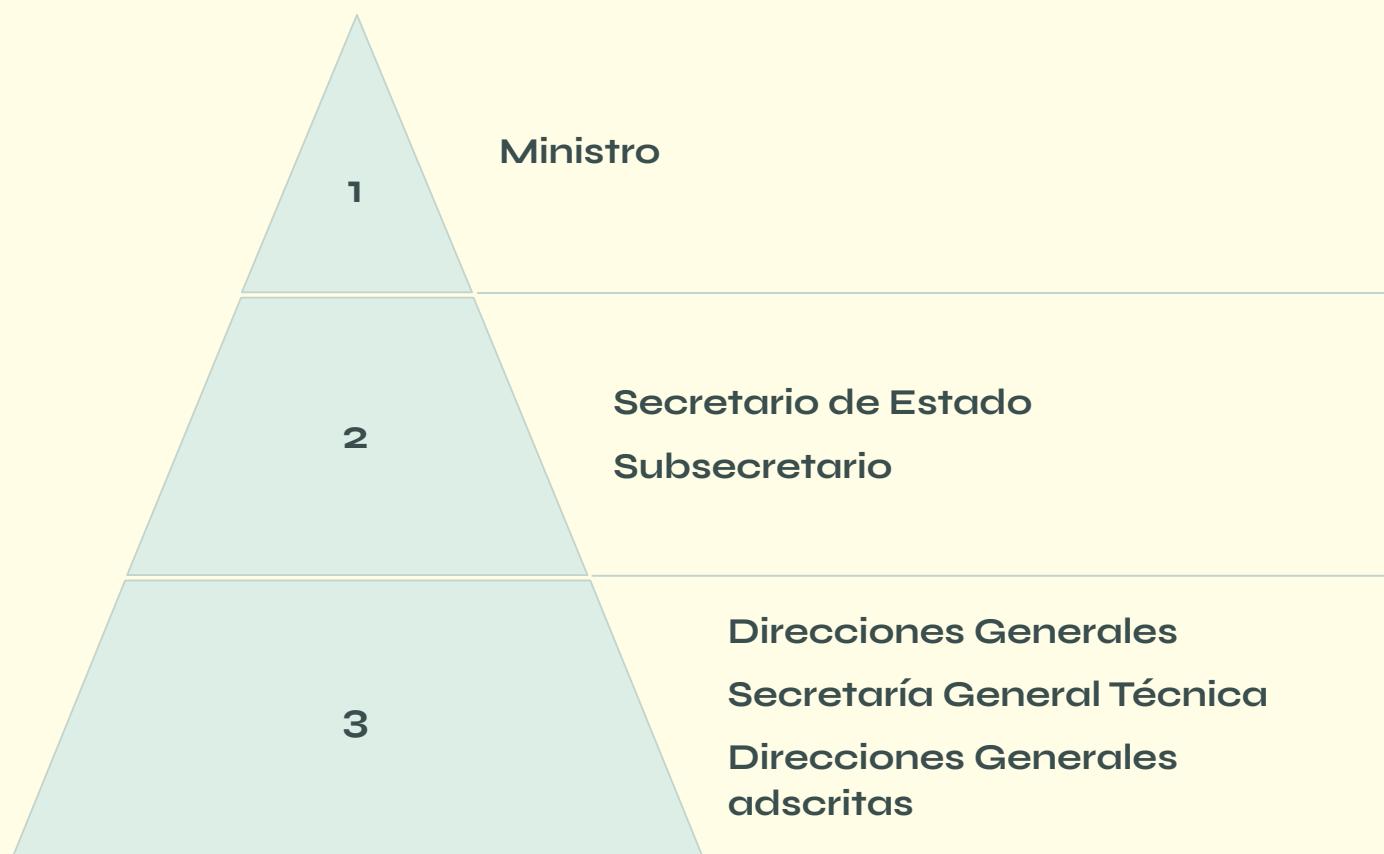
04

Secretarías generales

Pueden crearse **excepcionalmente** para la gestión de un sector específico de actividad administrativa.

4. Esquema organizativo ministerial

La estructura orgánica de un Ministerio tipo sigue un **modelo jerárquico claramente definido** que garantiza la coordinación y eficacia administrativa.



Esta estructura permite una **distribución eficaz de competencias** y una clara línea de mando que facilita la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.

5. Funciones del ministro

Además de las atribuciones que les corresponden como miembros del Gobierno, los **Ministros ostentan competencias específicas** como jefes de sus respectivos departamentos.

Potestad reglamentaria

Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Ministerio, cuyas disposiciones adoptan la forma de **Órdenes Ministeriales**.

Planificación estratégica

Fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación y asignar los recursos necesarios para su ejecución.

Gestión de personal directivo

Nombrar y separar a los titulares de los **órganos directivos del Ministerio** y de los organismos públicos dependientes.

- Elevar al Consejo de Ministros las **propuestas reservadas**
- Mantener relaciones con las **Comunidades Autónomas** en su ámbito competencial
- Resolver recursos contra resoluciones de órganos subordinados





6. Los secretarios de Estado

Los **Secretarios de Estado** son, junto con los **Ministros**, los órganos superiores de la Administración General del Estado. Su figura se encuentra regulada en el **artículo 62 de la Ley 40/2015**.

"Son **directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno** en un sector de actividad específica, dirigiendo y coordinando las Secretarías y Direcciones Generales situadas bajo su dependencia y respondiendo ante el Ministro."

Ejecución gubernamental



Responsables directos de ejecutar la acción del Gobierno en sectores específicos de actividad administrativa.

Coordinación directiva



Dirigen y coordinan las Secretarías y Direcciones Generales bajo su dependencia jerárquica.

Responsabilidad ministerial



Responden directamente ante el Ministro por la gestión de sus competencias asignadas.

7. Atribuciones de los secretarios de estado

Las **atribuciones específicas de los Secretarios de Estado** abarcan un amplio espectro de competencias administrativas y de gestión.



Dirección y coordinación

Dirigir y coordinar, bajo la superior dirección del Ministro, las **Direcciones Generales** que se les adscriban.

Funciones delegadas

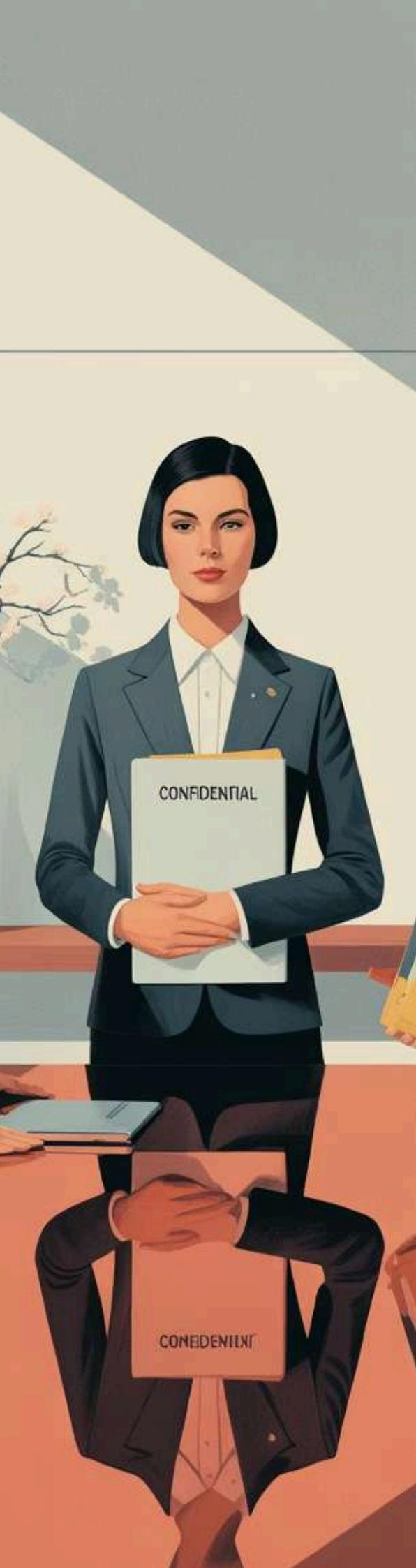
Ejercer las **funciones que expresamente les delegue el Ministro** en el ámbito de sus competencias.

Nombramientos

Nombrar y cesar a los Subdirectores Generales dentro de su área de responsabilidad.

Contratación y convenios

Celebrar contratos y convenios no reservados al Ministro y **otorgar subvenciones** dentro de los límites fijados.



8. Cuadro comparativo: ministro vs. secretario de estado

Para una **comprensión completa de las diferencias competenciales**, es fundamental analizar las atribuciones específicas de cada cargo.

Función	Ministro	Secretario de Estado
Potestad Reglamentaria	Sí, ejerce la potestad reglamentaria (Órdenes Ministeriales)	No, salvo por delegación
Dirección Política	Fija los objetivos generales del departamento	Ejecuta la acción del Gobierno en un sector específico
Nombramientos	Nombra a los altos cargos directivos del Ministerio	Nombra a los Subdirectores Generales
Relación Jerárquica	Es el superior jerárquico de todo el departamento	Depende directamente del Ministro y dirige a los Directores Generales
Resolución de Recursos	Resuelve recursos contra actos de órganos subordinados	Resuelve recursos contra actos de órganos que de él dependen y no agotan la vía

Además, los Secretarios de Estado tienen competencias para **resolver conflictos de atribuciones** entre los órganos que dependen de ellos y **mantener relaciones con las Comunidades Autónomas** en las materias que tienen atribuidas.

Tema 5: Los organismos superiores: ministros y secretarios de estado

En el marco de la Administración General del Estado, los **Ministros y Secretarios de Estado** constituyen los órganos superiores que articulan la estructura gubernamental española. Este tema aborda la organización ministerial, sus competencias y la jerarquía administrativa que define el funcionamiento del poder ejecutivo en España.

1. El ministro como jefe superior del departamento

Los **Ministros son los jefes superiores** de los distintos departamentos en que se divide la Administración General del Estado. Actúan bajo la autoridad del Gobierno y ostentan la condición de **superiores jerárquicos directos** de los Secretarios de Estado.

Cada Ministerio agrupa grandes áreas de acción política y gestión administrativa, integrando en su seno diversos órganos directivos y especializados, como las **Direcciones Generales**.



Autoridad gubernamental

Los ministros actúan bajo la autoridad directa del Gobierno

Jerarquía administrativa

Son superiores jerárquicos de los Secretarios de Estado

Gestión departamental

Dirigen grandes áreas de acción política y administrativa

2. Creación y estructura de los ministerios

La organización de la Administración General del Estado en departamentos ministeriales encuentra su **regulación fundamental en la Ley 40/2015**. Su artículo 57 establece que la Administración se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios, comprendiendo cada uno sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa.

- ⓘ **Aspecto capital para el examen:** La determinación del número, denominación y ámbito competencial de cada Ministerio corresponde en exclusiva al Presidente del Gobierno, quien lo establece mediante Real Decreto.

Aunque lo habitual es que cada Ministro esté al frente de un departamento, el ordenamiento prevé la figura del **Ministro sin cartera**, que es un miembro del Consejo de Ministros al que no se le asigna un departamento ministerial específico.

3. Estructura interna de los ministerios

La estructura interna de los Ministerios se articula en diversos órganos especializados que garantizan el funcionamiento eficaz de la administración pública.

01

Secretarías de estado

Su creación es **facultativa, no obligatoria**. Dependen directamente del Ministro y coordinan sectores específicos.

02

Subsecretaría

Órgano de gestión de los servicios comunes, del que depende una Secretaría General Técnica.

03

Direcciones generales

Constituyen la **estructura operativa fundamental** y son necesarias en todos los Ministerios.

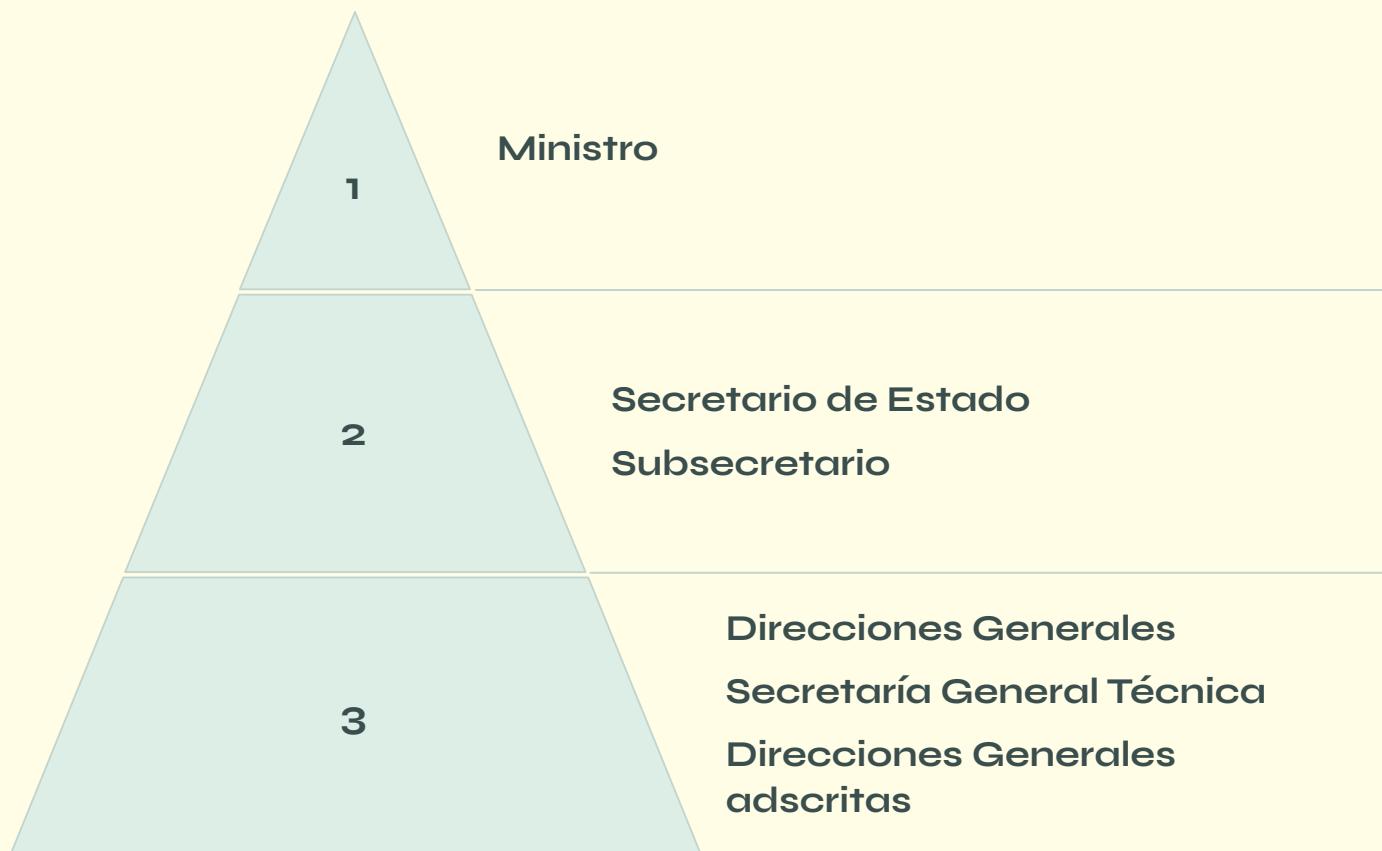
04

Secretarías generales

Pueden crearse **excepcionalmente** para la gestión de un sector específico de actividad administrativa.

4. Esquema organizativo ministerial

La estructura orgánica de un Ministerio tipo sigue un **modelo jerárquico claramente definido** que garantiza la coordinación y eficacia administrativa.



Esta estructura permite una **distribución eficaz de competencias** y una clara línea de mando que facilita la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.

5. Funciones del ministro

Además de las atribuciones que les corresponden como miembros del Gobierno, los **Ministros ostentan competencias específicas** como jefes de sus respectivos departamentos.

Potestad reglamentaria

Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Ministerio, cuyas disposiciones adoptan la forma de **Órdenes Ministeriales**.

Planificación estratégica

Fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación y asignar los recursos necesarios para su ejecución.

Gestión de personal directivo

Nombrar y separar a los titulares de los **órganos directivos del Ministerio** y de los organismos públicos dependientes.

- Elevar al Consejo de Ministros las **propuestas reservadas**
- Mantener relaciones con las **Comunidades Autónomas** en su ámbito competencial
- Resolver recursos contra resoluciones de órganos subordinados





6. Los secretarios de Estado

Los **Secretarios de Estado** son, junto con los **Ministros**, los órganos superiores de la Administración General del Estado. Su figura se encuentra regulada en el **artículo 62 de la Ley 40/2015**.

"Son **directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno** en un sector de actividad específica, dirigiendo y coordinando las Secretarías y Direcciones Generales situadas bajo su dependencia y respondiendo ante el Ministro."

Ejecución gubernamental



Responsables directos de ejecutar la acción del Gobierno en sectores específicos de actividad administrativa.

Coordinación directiva



Dirigen y coordinan las Secretarías y Direcciones Generales bajo su dependencia jerárquica.

Responsabilidad ministerial



Responden directamente ante el Ministro por la gestión de sus competencias asignadas.

7. Atribuciones de los secretarios de estado

Las **atribuciones específicas de los Secretarios de Estado** abarcan un amplio espectro de competencias administrativas y de gestión.



Dirección y coordinación

Dirigir y coordinar, bajo la superior dirección del Ministro, las **Direcciones Generales** que se les adscriban.

Funciones delegadas

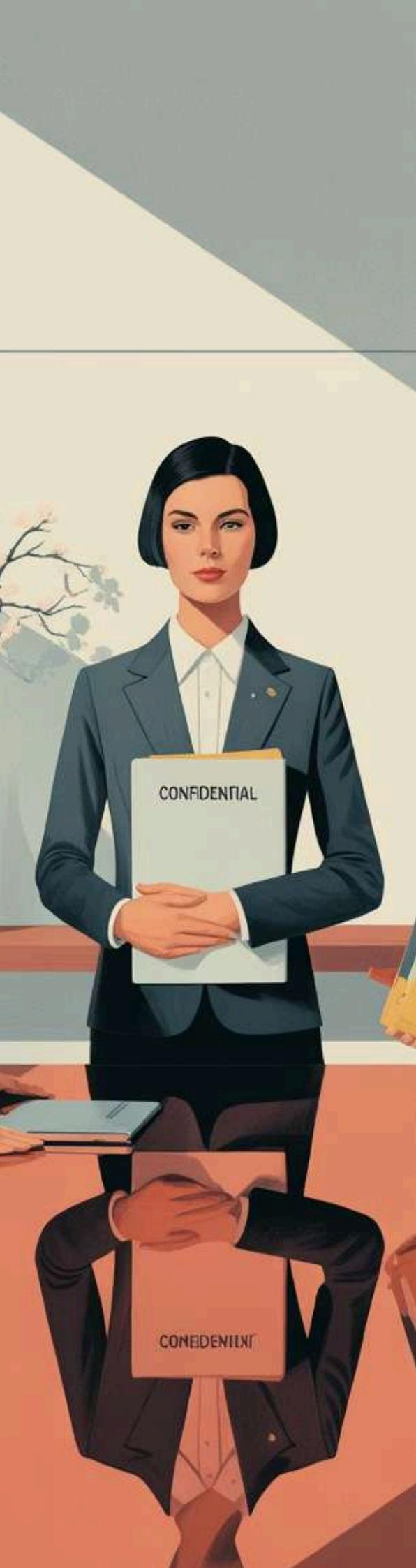
Ejercer las **funciones que expresamente les delegue el Ministro** en el ámbito de sus competencias.

Nombramientos

Nombrar y cesar a los Subdirectores Generales dentro de su área de responsabilidad.

Contratación y convenios

Celebrar contratos y convenios no reservados al Ministro y **otorgar subvenciones** dentro de los límites fijados.



8. Cuadro comparativo: ministro vs. secretario de estado

Para una **comprensión completa de las diferencias competenciales**, es fundamental analizar las atribuciones específicas de cada cargo.

Función	Ministro	Secretario de Estado
Potestad Reglamentaria	Sí, ejerce la potestad reglamentaria (Órdenes Ministeriales)	No, salvo por delegación
Dirección Política	Fija los objetivos generales del departamento	Ejecuta la acción del Gobierno en un sector específico
Nombramientos	Nombra a los altos cargos directivos del Ministerio	Nombra a los Subdirectores Generales
Relación Jerárquica	Es el superior jerárquico de todo el departamento	Depende directamente del Ministro y dirige a los Directores Generales
Resolución de Recursos	Resuelve recursos contra actos de órganos subordinados	Resuelve recursos contra actos de órganos que de él dependen y no agotan la vía

Además, los Secretarios de Estado tienen competencias para **resolver conflictos de atribuciones** entre los órganos que dependen de ellos y **mantener relaciones con las Comunidades Autónomas** en las materias que tienen atribuidas.

Tema 6: Las CCAA como administración territorial

La Constitución Española articula un modelo de Estado complejo que se fundamenta en un equilibrio entre dos principios capitales: **la unidad indisoluble de la Nación Española y el derecho a la autonomía** de las nacionalidades y regiones que la integran.

Conforme al artículo 137 de la Constitución Española, «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Estos entes territoriales gozan de **autonomía política y administrativa** para la gestión de sus respectivos intereses.

1. Organización territorial del Estado español

Nivel autonómico

17 Comunidades Autónomas

2 Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla)

Nivel local

Provincias

8.125 entidades locales

Municipios y otros entes

El sistema de descentralización territorial español se organiza en la actualidad con **instituciones y representantes propios**, así como con competencias tanto legislativas como ejecutivas.

2. Límites constitucionales al autogobierno

La autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas **no es absoluta ni puede entenderse como soberanía**. Se encuentra sometida a una serie de límites expresamente establecidos en la Constitución, principalmente en el Título VIII, Capítulo Primero.

Finalidad de los límites

Garantizar la **cohesión y el funcionamiento armónico** del Estado en su conjunto, manteniendo el equilibrio entre unidad y autonomía territorial.

3. El principio de unidad

Este principio, consagrado en el **artículo 2 de la Constitución Española**, opera como el límite primordial. El precepto declara que la Constitución «se fundamenta en la **indisoluble unidad de la Nación Española**, patria común e indivisible de todos los españoles».

01	02	03
Unidad de la Nación Española	Reconocimiento del derecho a la autonomía	Solidaridad entre nacionalidades y regiones

Se traduce en la existencia de una **organización superior, el Estado**, cuya área de actuación se extiende a todo el territorio nacional, colocándolo en una posición de superioridad respecto de los entes autonómicos y locales.

Es la **contrapartida a la unidad**, permitiendo el autogobierno de los territorios dentro del marco constitucional establecido.

Principio que **articula y modula la relación** entre la unidad y la autonomía, garantizando la cohesión territorial.

4. El principio de solidaridad y equilibrio económico

La solidaridad, enunciada en el artículo 2, se desarrolla como un límite explícito en el **artículo 138 de la Constitución**. Este principio impone al Estado la obligación de velar por el establecimiento de un **equilibrio económico, adecuado y justo** entre las diversas partes del territorio español.

- ⓘ Atención especial a las circunstancias del hecho insular en la aplicación del principio de solidaridad.



Consecuentemente, se prohíbe que las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía puedan implicar, en ningún caso, **privilegios económicos o sociales**.

5. El principio de igualdad

El **artículo 139 de la Constitución Española** establece un límite claro a la potestad normativa autonómica al disponer dos principios fundamentales:



Igualdad de derechos

Todos los españoles tienen los mismos **derechos y obligaciones** en cualquier parte del territorio del Estado, sin distinción por razón de residencia.



Libertad de circulación

Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes.

6. Límites a la potestad tributaria



En desarrollo del principio de igualdad económica, el **artículo 157.2 de la Constitución Española** limita la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas.

Prohibiciones tributarias

- Medidas tributarias sobre **bienes situados fuera de su territorio**
- Obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios

7. Prohibición de federación

El **artículo 145 de la Constitución Española** prohíbe expresamente la federación de Comunidades Autónomas. Si bien se fomenta la cooperación y los convenios entre ellas, se limita su capacidad negocial.



Cooperación permitida

Se fomenta la **cooperación y los convenios** entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de proyectos comunes.



Federación prohibida

Se limita su **capacidad negocial** para impedir la creación de alianzas que puedan menoscabar la unidad del Estado.

8. Límites a la función legislativa

La autonomía legislativa de las Comunidades Autónomas encuentra un límite en la potestad del Estado para dictar **leyes de armonización**.

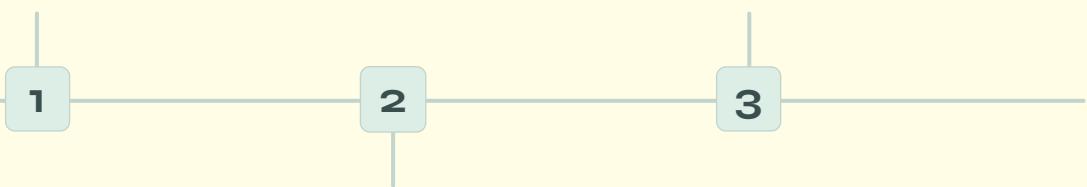
El **artículo 150.3 de la Constitución Española** establece que «el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el **interés general**».

Competencia autonómica

Las CCAA ejercen sus competencias legislativas en materias de su ámbito.

Armonización

Se dictan **leyes de armonización** para coordinar la normativa autonómica.



Interés general

Cuando el **interés general** lo requiere, el Estado puede intervenir.

9. Cuadro de límites constitucionales

Límite	Artículo CE	Contenido esencial
Unidad de la Nación	Art. 2	Subordinación al Estado como organización superior y patria común
Solidaridad	Arts. 2 y 138	Deber del Estado de garantizar un equilibrio económico justo entre territorios. Prohibición de privilegios
Igualdad	Art. 139	Igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en todo el territorio
Libre circulación	Arts. 139 y 157.2	Prohibición de obstaculizar la circulación de personas, bienes, mercancías y servicios
Prohibición de federación	Art. 145	Las Comunidades Autónomas no pueden federarse entre sí
Leyes de armonización	Art. 150.3	El Estado puede dictar leyes para armonizar la normativa autonómica por interés general

Tema 7: La organización de las comunidades autónomas y su financiación

1. La organización institucional autonómica

La estructura organizativa de las **Comunidades Autónomas** reproduce, en sus líneas maestras, el modelo ministerial de la Administración General del Estado, conformando un esquema de naturaleza piramidal.

La organización institucional autonómica, como elemento esencial para el examen, se basa en una **estructura tripartita de poderes**:

Asamblea legislativa o parlamento

Órgano de representación popular, elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegura la participación de las diversas zonas del territorio.





2. Estructura del poder ejecutivo autonómico

2.1 Un consejo de gobierno

Ejerce las **funciones ejecutivas y administrativas** de la Comunidad Autónoma.

2.2 Un presidente

Elegido por la Asamblea Legislativa de entre sus miembros y nombrado formalmente por el Rey. Al Presidente le corresponden las siguientes **funciones capitales**:

- **La dirección del Consejo de Gobierno**
- **La suprema representación** de la respectiva Comunidad Autónoma
- **La representación ordinaria del Estado** en la Comunidad

ⓘ Nótese que, en virtud del **principio de responsabilidad política**, tanto el Presidente como los miembros del Consejo de Gobierno responden de su gestión ante la Asamblea Legislativa.

3. Esquema 1: Estructura orgánica de las comunidades autónomas



01

Elección

La Asamblea elige al Presidente

02

Dirección

El Presidente dirige el Consejo de Gobierno

03

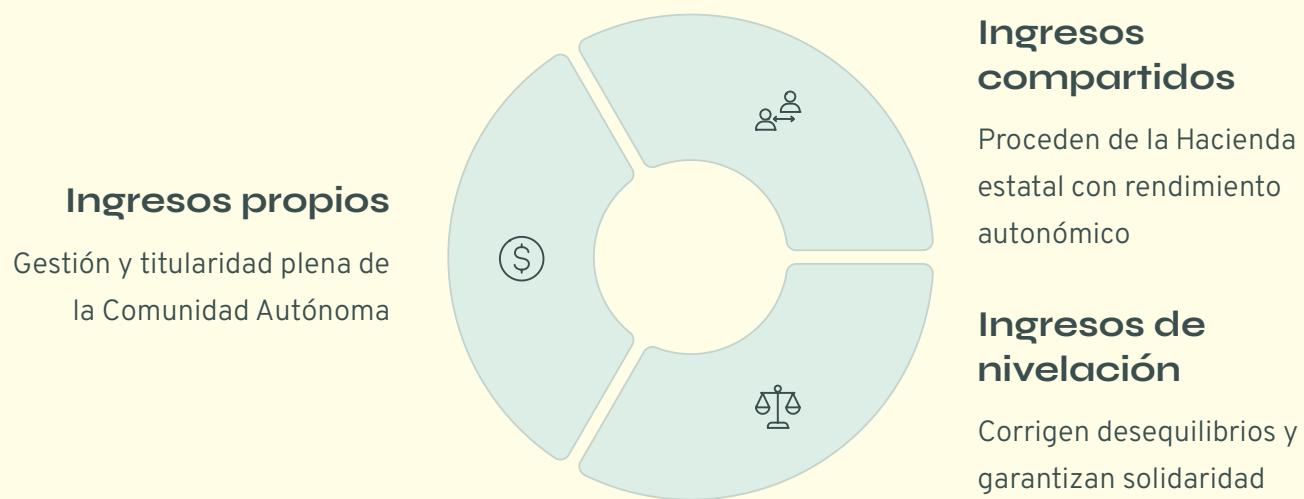
Responsabilidad

Ambos responden políticamente ante la Asamblea



4. El sistema financiero y fiscal autonómico

La **autonomía de las Comunidades Autónomas** requiere, para ser efectiva, de suficiencia financiera. La Constitución Española, en sus **artículos 157 y 158**, procede a enumerar los recursos que conforman las Haciendas autonómicas.



Dichos recursos pueden clasificarse en **tres grandes categorías**: ingresos propios, ingresos compartidos con el Estado e ingresos de nivelación.



5. Clasificación detallada de los ingresos autonómicos

5.1. Ingresos propios

Son aquellos cuya **gestión y titularidad corresponden plenamente** a la Comunidad Autónoma. Comprenden:

Tributos autonómicos

Impuestos, tasas y contribuciones especiales

Rendimientos patrimoniales

Los rendimientos procedentes de su **patrimonio o de operaciones de Derecho privado**

Operaciones crediticias

El producto de las **operaciones de crédito**



2.2. Ingresos compartidos

Proceden de la **Hacienda estatal**, pero su rendimiento se atribuye a las Comunidades. Incluyen:

- **Tributos cedidos** total o parcialmente por el Estado
- **Recargos sobre impuestos estatales**
- Otras participaciones en los ingresos del Estado

6. Ingresos de nivelación y solidaridad interterritorial

6.1. Ingresos de nivelación

Tienen por finalidad **corregir los desequilibrios interterritoriales** y hacer efectivo el **principio de solidaridad**. Se nutren de:



Asignaciones presupuestarias

Asignaciones con cargo a los **Presupuestos Generales del Estado**



Fondo de compensación

Los recursos provenientes del **Fondo de Compensación Interterritorial**, que deben destinarse a gastos de inversión

- ✓ El **Fondo de Compensación Interterritorial** constituye un mecanismo fundamental para garantizar la cohesión territorial y el desarrollo equilibrado de todas las regiones españolas.



7. Esquema 2: Clasificación de los recursos financieros autonómicos

Tipo de ingreso	Fuentes principales
Ingresos propios	- Impuestos, tasas y contribuciones propias - Rendimientos del patrimonio - Operaciones de crédito
Ingresos compartidos	- Tributos cedidos por el Estado - Recargos sobre impuestos estatales - Participaciones en ingresos del Estado
Ingresos de nivelación	- Asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado - Fondo de Compensación Interterritorial

3

Categorías principales

Tipos de ingresos autonómicos establecidos constitucionalmente

17

Comunidades autónomas

Entidades territoriales con autonomía financiera en España

2

Artículos constitucionales

Arts. 157 y 158 CE regulan la financiación autonómica

Este sistema financiero garantiza que las **Comunidades Autónomas** dispongan de los recursos necesarios para ejercer sus competencias, manteniendo el equilibrio entre autonomía y solidaridad territorial.

Tema 8: Competencias de las comunidades autónomas

El estatuto de autonomía como norma habilitante constituye el fundamento jurídico esencial del sistema autonómico español. Como se ha estudiado, los Estatutos de Autonomía constituyen la norma institucional básica de cada Comunidad. Su naturaleza y contenido esencial se encuentran definidos en el artículo 147 de la Constitución Española, que establece que **«los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».**

Dicho precepto exige que los Estatutos contengan, entre otros elementos, **«las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas»**. Este último punto resulta de capital importancia para el examen, pues consagra el **principio dispositivo**: las Comunidades Autónomas no adquieren sus competencias de forma automática, sino que deben asumirlas expresamente a través de la reforma o aprobación de su respectiva norma institucional básica.

El **artículo 148 de la Constitución Española** enumera un catálogo de competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus Estatutos. Corresponde, por tanto, a cada Comunidad la iniciativa de incorporar dichas materias a su ámbito de autogobierno.

El proceso de asunción de competencias



Constitución española (Art. 148)

Ofrece un catálogo de competencias asumibles por las comunidades autónomas

Comunidad autónoma

Ejerce su iniciativa política para asumir las competencias que considera necesarias

Elaboración/reforma del estatuto de autonomía

Proceso formal de incorporación de las competencias al marco jurídico autonómico

Competencia autonómica efectiva

Asume expresamente las competencias y puede ejercerlas en su territorio

Límites generales al ejercicio de las competencias autonómicas

La potestad de las Comunidades Autónomas para asumir y ejercer competencias se encuentra sometida a una serie de **límites constitucionales** que garantizan la cohesión del Estado y el equilibrio territorial.

El principio de territorialidad

Como regla general, las competencias de una Comunidad Autónoma se ejercen dentro de los confines de su territorio. **Dos entes autonómicos pueden ostentar una misma competencia simultáneamente**, sin que ello genere un conflicto, pues cada uno la ejerce en su propio ámbito territorial.

No obstante, este principio no debe interpretarse en un sentido absoluto, ya que es inevitable que el ejercicio de ciertas competencias produzca **efectos indirectos en otras partes del territorio nacional**.

- ⓘ El principio de territorialidad permite que múltiples comunidades autónomas ejerzan las mismas competencias sin conflicto, siempre que lo hagan dentro de sus respectivos límites territoriales.



Ejercicio territorial

Cada comunidad ejerce sus competencias en su propio territorio

Efectos indirectos

Algunas decisiones pueden tener impacto más allá de las fronteras autonómicas

La prevalencia del interés nacional

El **artículo 137 de la Constitución Española** garantiza la autonomía de las Comunidades para la gestión de sus «respectivos intereses». Este **interés autonómico** constituye el fundamento político-material que legitima la asunción de una competencia.

Interés autonómico

Las comunidades autónomas gestionan los intereses específicos de su territorio y población, lo que justifica constitucionalmente su capacidad de autogobierno.

Interés nacional

El Estado tiene constitucionalmente atribuida la gestión de los intereses nacionales o generales que afectan al conjunto del territorio español.

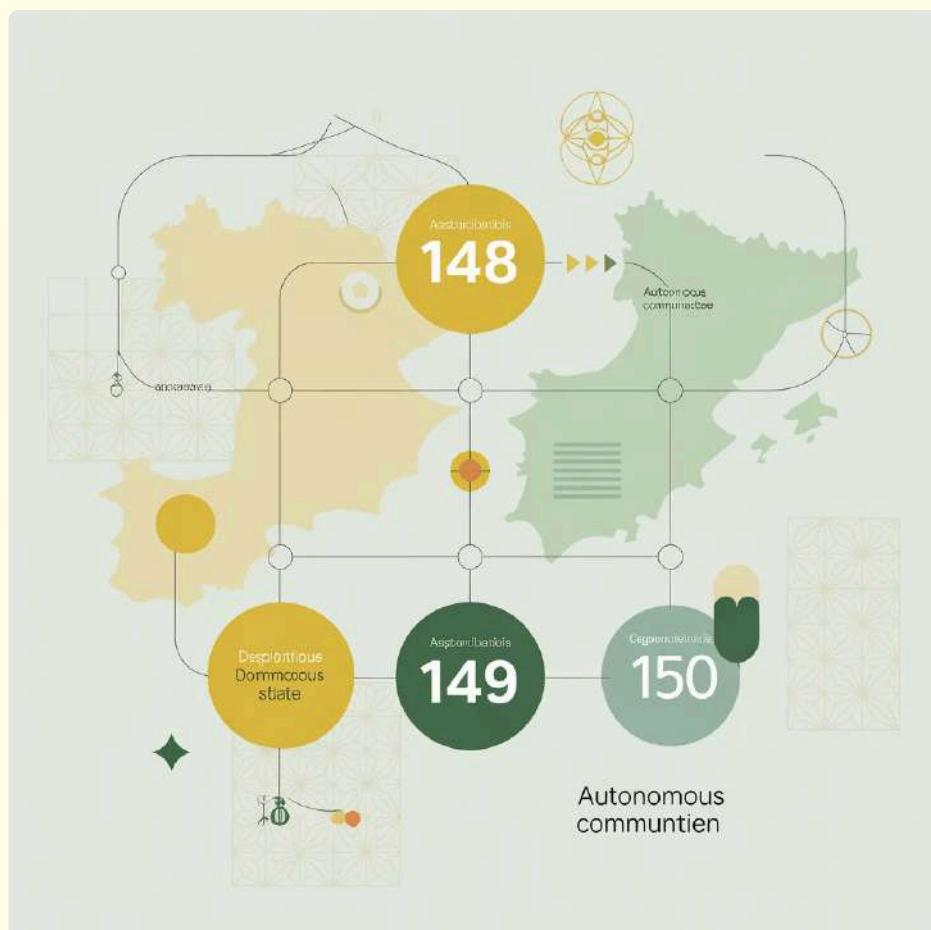
Prevalencia constitucional

En aquellos supuestos en que se produzca una colisión entre ambos tipos de intereses, **deben prevalecer los intereses nacionales**.



El marco constitucional de competencias: artículos 149 y 150

La Constitución articula un **complejo sistema de reparto competencial**, cuyos ejes fundamentales son los artículos 148 y 149. Este sistema establece las bases para la distribución del poder entre el Estado y las comunidades autónomas.



Las competencias exclusivas del estado (Art. 149 CE)

El **artículo 149 de la Constitución** enumera una lista de **32 materias** cuya competencia se atribuye con carácter exclusivo al Estado. En consecuencia, ninguna Comunidad Autónoma puede asumir dichas competencias de forma exclusiva a través de su Estatuto.

Conviene precisar, no obstante, que **no todas estas materias son exclusivas del Estado en un sentido absoluto**. En la mayor parte de ellas, la propia Constitución prevé una competencia concurrente o compartida con las Comunidades Autónomas, reservando al Estado la legislación básica y a las Comunidades el desarrollo normativo y la ejecución.



Ministerio de España

1 Competencias exclusivas absolutas

Materias donde el Estado mantiene todas las funciones legislativas, reglamentarias y ejecutivas sin posibilidad de participación autonómica.

2 Competencias compartidas

La mayoría de las materias del artículo 149 permiten la participación autonómica en el desarrollo normativo y la ejecución.

3 Legislación básica estatal

El Estado establece las normas fundamentales mientras las comunidades desarrollan la normativa específica.

Las reglas de cierre del sistema (Art. 149.3 CE)

A fin de evitar **vacíos competenciales** y resolver posibles conflictos, el **artículo 149.3** establece tres reglas complementarias de cierre que garantizan la cobertura total del ordenamiento jurídico:

Competencia residual autonómica	Competencia residual estatal	Supletoriedad del derecho estatal
Las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.	La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado.	El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. Esta regla, además, incentiva a las Comunidades a regular el mayor número de materias y a calificarlas, en lo posible, como exclusivas.

- ⓘ Estas reglas de cierre garantizan que no existan lagunas en el sistema competencial español, asegurando que toda materia tenga un titular competencial claramente definido.

Mecanismos de alteración del orden competencial



Adicionalmente, el **artículo 150 de la Constitución Española** prevé la posibilidad de que el Estado, mediante **Ley Orgánica**, pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de dicha transferencia o delegación.



Transferencia competencial

El Estado puede ceder de forma permanente el ejercicio de determinadas competencias a las comunidades autónomas mediante ley orgánica.



Delegación de facultades

Mecanismo temporal por el cual el Estado mantiene la titularidad pero permite el ejercicio autonómico de ciertas facultades.



Requisitos constitucionales

Solo pueden transferirse o delegarse materias que por su naturaleza sean susceptibles de estos mecanismos de alteración competencial.

Recapitulación de límites competenciales

Recapitulando, los **límites a la asunción de competencias autonómicas** constituyen un sistema integral que garantiza el equilibrio territorial y la unidad del Estado español.



Principio de territorialidad

Las competencias autonómicas se ejercen dentro de los límites territoriales de cada comunidad, aunque pueden producir efectos indirectos.



Supremacía del interés nacional

En caso de conflicto entre intereses autonómicos y nacionales, prevalecen estos últimos por mandato constitucional.



Listado de competencias estatales del artículo 149

Enumera las 32 materias de competencia estatal, muchas de ellas compartidas con las comunidades autónomas.



Posibilidad de delegación estatal del artículo 150

Permite la transferencia o delegación de competencias estatales a las comunidades mediante ley orgánica.

Tipología de competencias en el modelo autonómico

Tipo de competencia	Fundamento constitucional	Características
Exclusivas de la C.A.	Art. 148 CE y Estatuto de Autonomía	La C.A. ostenta la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.
Exclusivas del Estado	Art. 149 CE	El Estado ostenta todas las funciones sobre la materia. Son pocas en sentido estricto.
Concurrentes o compartidas	Art. 149 CE (en la mayoría de sus apartados)	El Estado dicta la legislación básica y la C.A. aprueba la legislación de desarrollo y asume la ejecución.
Delegadas por el Estado	Art. 150 CE	La C.A. ejerce por delegación facultades de titularidad estatal.

4

32

17

Tipos principales

Categorías fundamentales de competencias en el sistema autonómico español

Materias estatales

Competencias enumeradas en el artículo 149 de la Constitución

Comunidades autónomas

Entes territoriales que pueden asumir competencias según sus estatutos

Tema 9: Conflicto entre atribuciones

1. Introducción a los conflictos de atribuciones

El estudio de los conflictos entre atribuciones resulta **fundamental para comprender el funcionamiento de la Administración Pública**. Estos conflictos surgen cuando existe una discrepancia sobre qué órgano tiene la potestad o la competencia para resolver un determinado asunto. Se distingue entre dos tipos de conflictos: los conflictos positivos y los conflictos negativos.

Conflictos positivos

Se presentan cuando **dos o más órganos se consideran, de forma simultánea, competentes** para conocer y resolver un mismo asunto. Cada uno de ellos cree tener la potestad legalmente atribuida, lo que genera una superposición de funciones.

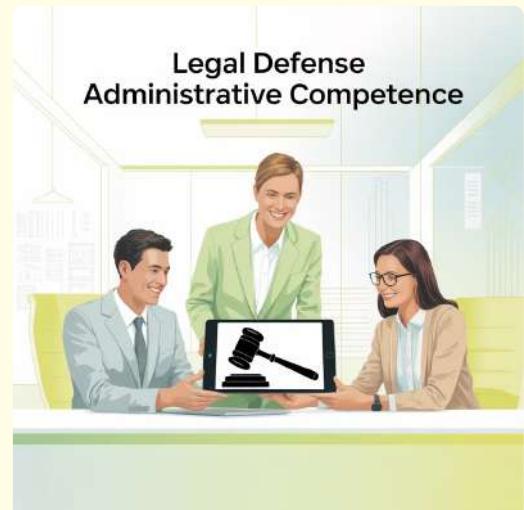
Conflictos negativos

Ocurren cuando **dos o más órganos, ante un mismo asunto, sostienen que carecen de competencia** y que esta le corresponde a otro órgano, "lavándose las manos como Poncio Pilato".

2. La competencia como deber y su defensa

La ley establece que **la competencia es un atributo irrenunciable**. Esto implica no solo que cada órgano está obligado a resolver los asuntos que tiene asignados, sino que también tiene el deber de proteger sus atribuciones frente a la intromisión de cualquier otro órgano.

Este **deber de defensa** exige que el órgano salvaguarde sus competencias de cualquier otro que pretenda ejercerlas indebidamente, menoscabando así sus funciones.



Surge la disputa

Conflictos entre órganos del mismo departamento ministerial sobre competencias específicas.

Intervención jerárquica

El superior jerárquico común debe resolver la controversia administrativa.

Resolución definitiva

La jerarquía actúa como **principio organizador** para dirimir controversias internas.

El mecanismo de resolución de estos conflictos de atribuciones, ya sean positivos o negativos, depende de la estructura organizativa. Cuando la disputa surge entre órganos que pertenecen a un mismo departamento ministerial, la resolución recae sobre el superior jerárquico común. Esto pone en evidencia **la importancia de la jerarquía como principio organizador** para dirimir estas controversias dentro de la Administración.

3. Potestad de inspección y comprobación de la administración

En el marco del control administrativo, la ley reconoce de manera explícita a las administraciones y organismos públicos **la potestad de inspección y comprobación**. Esta facultad les permite verificar que se cumplen los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

- ⓘ **Ley 40/2015:** La Administración Pública y los entes públicos están facultados para comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que sean necesarias, siempre dentro de los límites legales.



Comprobar y verificar

Facultad para examinar hechos y actos administrativos que requieran supervisión oficial.



Investigar

Capacidad de indagación profunda sobre actividades y estimaciones sujetas a control.



Inspeccionar

Herramienta esencial para garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Esta **potestad de inspección y comprobación es una herramienta esencial** para que la Administración garantice el cumplimiento del ordenamiento jurídico y la normativa vigente.

4. Tipos de conflictos de atribuciones

Conflicto positivo

- Dos o más órganos se consideran competentes para un mismo asunto
- Ambos creen tener la potestad atribuida

Conflicto negativo

- Dos o más órganos consideran que no son competentes para un asunto
- Ambos atribuyen la competencia al otro

5. Resolución de conflictos de atribuciones

Surge el conflicto

Dos o más órganos discrepan sobre su competencia (positivo o negativo)

Identificación de la jerarquía

Se verifica si los órganos en conflicto pertenecen al mismo departamento ministerial

Resolución por el superior

El superior jerárquico común de los órganos en conflicto es el encargado de resolver la disputa

Decisión y ejecución

El superior emite una resolución que define qué órgano es el competente, y esta decisión debe ser acatada por las partes

Tema 10: El ente local más básico: la administración local

El estudio de la **Administración Local** requiere un análisis riguroso de su sistema de fuentes. Se parte del reconocimiento constitucional de la **autonomía de los entes locales**, un principio fundamental que garantiza su capacidad para gestionar sus propios intereses.

La **Constitución Española de 1978**, en su artículo 137, establece al municipio y a la provincia, junto a las comunidades autónomas, como las entidades en las que se organiza territorialmente el Estado, y en su artículo 140, garantiza la autonomía y la plena personalidad jurídica del municipio.

1. El sistema de fuentes del régimen local

Esta **autonomía** se encuentra regulada por un marco normativo que tiene su origen principal en la **legislación básica del Estado**, cuya competencia para aprobarla se atribuye al mismo en la Constitución Española.

Esta legislación fundamental está compuesta por la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local**, disposiciones del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, y el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.



A esta normativa estatal básica se suma el **derecho de las comunidades autónomas**, que puede tener competencias específicas sobre aspectos del régimen local, y del que el derecho estatal es supletorio, según el artículo 149.3 de la Constitución.

2. La potestad normativa local

Ordenanzas

Regulan asuntos que afectan a la esfera jurídica de los administrados

Reglamentos

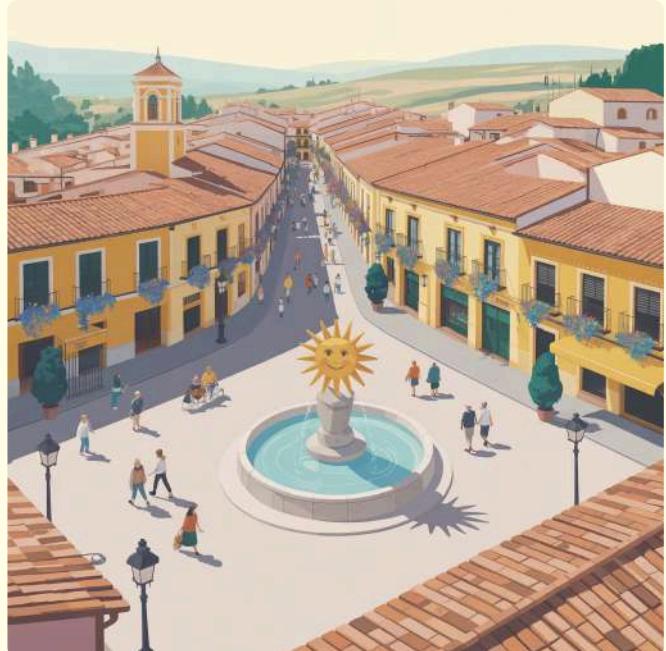
Disciplinan la organización interna, el funcionamiento y los servicios de la entidad

La **autonomía de las entidades locales**, según el artículo 177 de la Constitución Española, se manifiesta en la **potestad normativa** que poseen, cuya naturaleza es estrictamente reglamentaria. Dicha potestad se ejerce a través de estos dos tipos de normas fundamentales.

2. El municipio como entidad local por excelencia

El **municipio** se configura como la entidad local por excelencia. De acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el municipio, junto con la provincia y la isla en los archipiélagos Balear y Canario, constituye una de las principales entidades locales.

El municipio es definido como una **entidad básica de la organización territorial del Estado** y un cauce directo de participación ciudadana en los asuntos públicos.



Dato importante: Actualmente, existen más de **8.000 ayuntamientos** en España.

3. Los elementos constitutivos del municipio



Territorio

El **término municipal** es la extensión de terreno dentro de la cual el ayuntamiento puede ejercer sus competencias.



Población

Está conformada por todas las personas inscritas en el **padrón municipal**, las cuales ostentan sus respectivos derechos y obligaciones como vecinos.



Organización

Conjunto de instituciones de autogobierno que presenta dos variantes principales de funcionamiento.

4. La organización municipal

La **organización municipal**, o conjunto de instituciones de autogobierno, presenta dos variantes fundamentales: el **Ayuntamiento** y el **Consejo Abierto**.



Ayuntamiento

Forma de organización municipal más extendida

Consejo Abierto

Sistema alternativo para municipios pequeños



5. El ayuntamiento



El **Ayuntamiento** es la forma de organización municipal más extendida y se compone de dos órganos principales:

El Alcalde

Ejerce la **presidencia del Ayuntamiento**. Su elección puede corresponder tanto a los concejales como a los propios vecinos, conforme al artículo 140 de la Constitución.

El Pleno

Es el **órgano colegiado** que se integra por todos los concejales, quienes son elegidos por sufragio universal.

6. El consejo abierto

El **Consejo Abierto** es un sistema de organización alternativo al Ayuntamiento, especialmente concebido para **municipios pequeños**, definidos como aquellos con una población inferior a 100 habitantes.

Democracia Directa

Modelo donde el gobierno y la administración municipal se atribuyen al Alcalde y a una asamblea vecinal

Participación Total

En la asamblea participan todos los electores del municipio

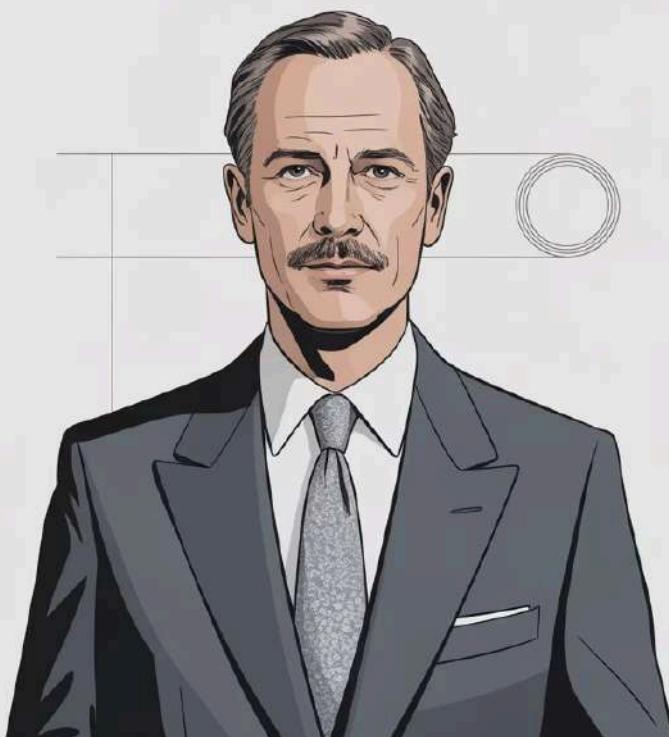
Tradición Local

Su funcionamiento se basa en los usos y costumbres locales tradicionales

7. Sistema de fuentes del régimen local



Este esquema jerárquico muestra cómo se estructura el **sistema normativo** que regula la administración local española, desde el nivel constitucional hasta la potestad reglamentaria local.



gobierno local



8. Elementos y organización municipal

Elementos del Municipio

01

Territorio

El **término municipal**, ámbito geográfico de actuación del Ayuntamiento

02

Población

Los habitantes inscritos en el **padrón municipal**

03

Organización

Instituciones de **autogobierno municipal**

Tipos de Organización



Ayuntamiento

- **Alcalde:** Presidente, elegido por concejales o vecinos
- **Pleno:** Integrado por concejales electos



Consejo Abierto

- Sistema para municipios de **menos de 100 habitantes**
- Gobierno a cargo del Alcalde y asamblea de vecinos

Tema 11: Entes locales

Los entes locales constituyen una pieza fundamental en la organización territorial del Estado español, representando el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y garantizando la gestión eficiente de los intereses locales.

1. Concepto y fundamento constitucional de la provincia

La provincia, como entidad local, es una pieza fundamental en la organización territorial del Estado español. Su existencia y autonomía se encuentran reconocidas en el **artículo 137 de la Constitución Española (CE)**, el cual establece que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan" y que "todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

La Constitución define a la provincia, en su **artículo 141**, como una "entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado". El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo.



Dato importante: El ordenamiento jurídico español se divide en **50 provincias**.

2. Sistema de fuentes y funciones de la provincia

El sistema de fuentes que rige a las provincias es el mismo que para los demás entes locales. La **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)** es la normativa clave, y su **artículo 1** equipara la autonomía de la provincia a la del municipio, concediéndoles las mismas potestades:

Potestad reglamentaria

Capacidad de dictar normas propias

Potestad de auto-organización

Organización interna autónoma

Potestad tributaria

Gestión de tributos locales

Potestad financiera

Administración de recursos económicos

Potestad de planificación

Desarrollo de planes territoriales

La principal función de la provincia, ejercida a través de las diputaciones provinciales, es la de:

Cooperación y asistencia económica a los municipios. Esta labor se materializa mediante aportaciones económicas y planes provinciales dirigidos a apoyar a los municipios en áreas como:

- Saneamiento
- Control ambiental
- Urbanismo
- Bienestar social



Esta función es crucial, ya que permite abordar **proyectos de mayor envergadura que superan la capacidad individual de un solo municipio**, como la construcción de una carretera que atraviesa varios de ellos.

3. Elementos constitutivos y organización provincial

Los elementos que definen a la provincia, de forma similar al municipio, son el **territorio, la población y la organización**.



Territorio

El **territorio provincial** está constituido por la agrupación de los términos municipales que la integran.



Población

La **población** está formada por el conjunto de los habitantes empadronados en todos los municipios de la provincia.



Organización

La **organización**, que gobierna y administra la provincia, recae en la diputación provincial.

4. Órganos de la diputación provincial

La organización de la diputación provincial está compuesta por los siguientes **órganos básicos**:

01

Presidente

Máxima autoridad de la diputación. Dirige su gobierno y administración y la representa, de manera similar a la figura del alcalde en el municipio.

02

Vicepresidentes

Figuras **designadas libremente por el presidente** de entre los miembros de la junta de gobierno. Su principal función es sustituir al presidente en caso de ausencia y ejercer las atribuciones que este les delegue.

03

Junta de gobierno

Integrada por el presidente, que la preside, y un número de diputados que **no puede exceder de un tercio** de los miembros del Pleno. Los miembros son nombrados y separados libremente por el presidente.

04

Pleno

Órgano compuesto por **todos los diputados** que conforman la corporación provincial.

5. Elementos de la provincia



Territorio
Agrupación de municipios



Población
Conjunto de habitantes empadronados en los municipios



Organización
Diputación Provincial

La provincia se configura como una **entidad intermedia** entre el municipio y la comunidad autónoma, facilitando la coordinación y cooperación intermunicipal.



6. Órganos de la diputación provincial



Esta estructura organizativa garantiza el **funcionamiento democrático y eficiente** de la administración provincial, estableciendo una clara jerarquía de responsabilidades y competencias que permite la gestión adecuada de los intereses provinciales y la prestación de servicios de cooperación a los municipios.

- ✓ **Conclusión:** La provincia constituye un elemento esencial del sistema de organización territorial español, actuando como **ente de cooperación intermunicipal** y garantizando la prestación de servicios supramunicipales.

Bloque 6

EL ACTO ADMINISTRATIVO: la actuación
más importante de la administración

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

I

Última actualización 10/09/2025



DERECHO
VIRTUAL

AVISO LEGAL

Este libro es propiedad exclusiva de **Derecho Virtual** y ha sido elaborado únicamente para el uso de los alumnos inscritos en la academia. Su contenido está protegido por las leyes de propiedad intelectual y derechos de autor.

Queda estrictamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comercialización, comunicación pública, transformación o cualquier otro uso no autorizado total o parcial del contenido de esta obra, en cualquier formato o por cualquier medio, sin el consentimiento previo y por escrito de Derecho Virtual.

El incumplimiento de esta prohibición podrá dar lugar a las responsabilidades legales correspondientes.

Todos los derechos reservados.

Tema 1: Actos administrativos

1. Concepto y características del acto administrativo

El acto administrativo es un concepto fundamental en el Derecho Administrativo, definido como un **acto jurídico, no normativo, y unilateral**, que emana de la Administración Pública. Su esencia radica en ser una **declaración de la Administración**. Por ejemplo, la denegación de una beca por parte del Ministerio de Universidades constituye un acto administrativo. Del mismo modo, una multa por incumplir una normativa también se configura como tal, lo que demuestra su relevancia en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Las **características esenciales** que definen un acto administrativo son fundamentales para comprender su naturaleza jurídica y su aplicación práctica en el ámbito del Derecho Administrativo español.



Acto jurídico

Produce efectos en la esfera del Derecho, afectando la situación legal de las personas

No normativo

No crea nuevas normas generales, sino que aplica la ley a un caso concreto

Unilateral

Manifestación de voluntad de una sola parte: la Administración Pública

2. Declaración de la administración pública

Unilateralidad: Es una manifestación de voluntad de una sola parte, la Administración Pública. A diferencia de un contrato público, no requiere la bilateralidad o el consentimiento de otra parte.



Declaración de voluntad

Ocurre cuando la Administración toma una decisión o emite una resolución, como la **denegación de una beca**.



Declaración de juicio o deseo

Se da cuando la Administración emite un informe o una opinión, como la **solicitud de fondos europeos** por parte de una consejería.



- ⓘ Estos actos, por su **gran incidencia en los derechos y obligaciones de los ciudadanos**, deben estar rigurosamente regulados, garantizando la existencia de un procedimiento y una serie de garantías que protejan al administrado.

Esto asegura que la actuación de la Administración sea **transparente y sujeta a la ley**, protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con el poder público.

Tema 2: Elementos del acto administrativo

1. Requisitos de validez del acto administrativo.

Para que un acto administrativo sea válido, debe cumplir con **cuatro requisitos fundamentales**: subjetivos, formales, de contenido y teleológicos.

Requisitos subjetivos

Órgano competente y titular sin conflictos

Requisitos formales

Procedimiento legal y exteriorización

Requisitos de contenido

Claridad y motivación cuando proceda

Requisitos teleológicos

Ajuste a fines públicos legítimos

1.1. Requisitos subjetivos

El acto debe ser dictado por un **órgano competente** y por la persona física titular de dicho órgano que no tenga causas de abstención o recusación. Si, por ejemplo, Juan recibe una multa de la Dirección General de Tráfico (DGT), el acto será válido solo si ha sido emitido por la DGT, por el órgano específico competente dentro de ella, y por un funcionario que ostente la titularidad de ese órgano y no esté en una situación de **conflicto de intereses**.

1.2. Requisitos formales

El requisito formal tiene **dos vertientes**:

Procedimiento

El acto administrativo debe estar enmarcado en un **procedimiento establecido por la ley**. Esto significa que la Administración no puede actuar arbitrariamente, sino que debe seguir los pasos legales para emitir el acto. Este principio está regulado en el **artículo 34 de la Ley 39/2015**.



01

Inicio del procedimiento

La Administración debe seguir el procedimiento legal establecido

02

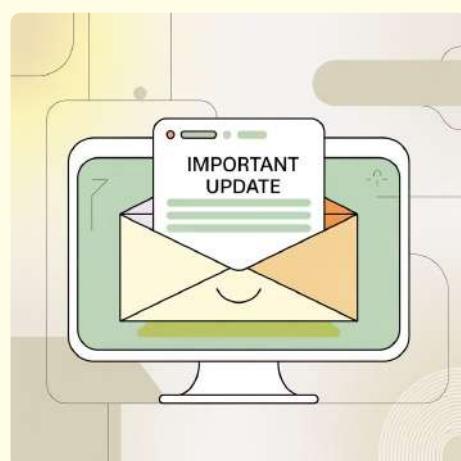
Tramitación reglamentaria

Cumplimiento de todos los pasos procedimentales obligatorios

- ⓘ **Importante:** La falta de procedimiento o exteriorización adecuada puede invalidar completamente el acto administrativo.

Exteriorización

El acto debe ser **comunicado por escrito**, preferiblemente a través de medios electrónicos. Sin embargo, puede haber excepciones, como actos verbales, visuales o acústicos, aunque si el acto se da de forma verbal, es recomendable que se documente por escrito.



03

Comunicación formal

Exteriorización del acto por escrito o medios electrónicos



2. Requisitos de contenido y teleológicos

2.1. Requisitos de contenido

El contenido de un acto administrativo debe ser **claro y, en ciertos casos, motivado**. El **artículo 35.1 de la Ley 39/2015** distingue entre dos tipos de actos:

Actos regulados

La Administración se limita a **aplicar la ley sin margen de discrecionalidad**. Por ejemplo, la concesión de una beca si se cumplen todos los requisitos.

- Aplicación automática de la norma
- Sin discrecionalidad administrativa
- Cumplimiento estricto de requisitos

Actos motivados

Estos se dan cuando la Administración tiene un **cierto grado de discrecionalidad**. El artículo 35.1 de la Ley 39/2015 enumera los casos en que la motivación es obligatoria, como cuando se imponen sanciones o se limitan derechos subjetivos.

- Discrecionalidad administrativa
- Motivación obligatoria por ley
- Argumentación escrita requerida

Si se deniega una beca, la Administración debe **motivar y argumentar su decisión por escrito**, explicando por qué no se cumplen los ⁴¹² requisitos.

2.2. Requisitos teleológicos y causales

El acto administrativo debe ajustarse a los **fines públicos que persigue** y no a intereses particulares. El **artículo 34.2 de la Ley 39/2015** establece que el contenido de los actos debe ser "determinado y adecuado a los fines de aquellos".



Fin público legítimo

El acto debe servir al interés general

Proporcionalidad

Adecuación entre medios y fines

Evitar desviación

No perseguir intereses particulares

La jurisprudencia interpreta este principio como la necesidad de que el acto sirva a un **fin público**, ya que, de lo contrario, se incurriría en **desviación de poder**.

✖ Ejemplo de desviación de poder

Una expropiación de una vivienda para construir una vía de tren que luego se cancela; si la Administración insistiera en expropiar la vivienda, estaría cometiendo una **desviación de poder**.

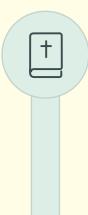
3. Estructura del acto administrativo escrito

Los actos administrativos que se emiten por escrito tienen una **estructura definida** para garantizar su validez y claridad.



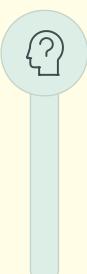
Encabezamiento

Contiene la **identificación de la autoridad** que dicta el acto, como el Ministerio de Universidades en el caso de una beca.



Preámbulo

Aquí se hace referencia a los **actos preparatorios y las normas** que justifican la competencia del órgano que emite el acto.



Motivación

En este apartado se exponen los **argumentos y razones** por los que se toma la decisión, especialmente en los casos en que la ley exige esta motivación.



Resolución

Es la **parte central del acto**, donde se expresa la decisión administrativa (por ejemplo, la concesión o denegación de una beca).



Lugar, fecha y firma

Al final se incluyen el **lugar y la fecha de emisión**, así como la firma del titular del órgano que emite el acto.

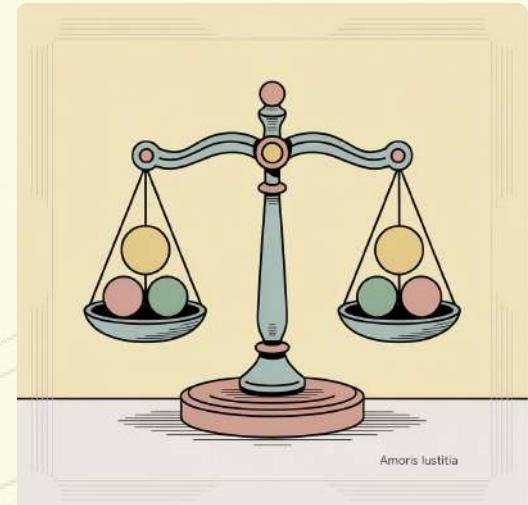
- ✓ **Recuerda:** Cada elemento de la estructura es esencial para la validez del acto administrativo y debe cumplir con los requisitos legales establecidos.

Tema 3: Tipos de actos administrativos

1. Actos favorables y desfavorables

Esta clasificación se basa en el efecto que el acto administrativo tiene sobre el destinatario. Los **actos favorables** son aquellos que otorgan un derecho al ciudadano o lo eximen de una obligación. Un ejemplo de un acto favorable es la concesión de una beca, que otorga un derecho, o la anulación de una multa, que exime de una obligación.

Por el contrario, los **actos desfavorables** son los que imponen una obligación o deniegan un derecho. Por ejemplo, una multa que obliga a un pago o la denegación de una solicitud de beca.



La distinción entre estos dos tipos de actos es importante porque, como se ha señalado, **los actos desfavorables deben estar siempre motivados**. Los actos favorables, por su parte, suelen ser actos reglados, lo que implica menos discrecionalidad por parte de la Administración.

Actos favorables

- Otorgan derechos al ciudadano
- Eximen de obligaciones
- Ejemplo: concesión de becas
- Suelen ser actos reglados

Actos desfavorables

- Imponen obligaciones
- Deniegan derechos
- Ejemplo: multas administrativas
- Deben estar siempre motivados

2. Actos resolutivos y de trámite

Esta segunda clasificación se centra en la función del acto dentro del procedimiento administrativo. **La distinción es fundamental para entender el desarrollo del proceso administrativo.**

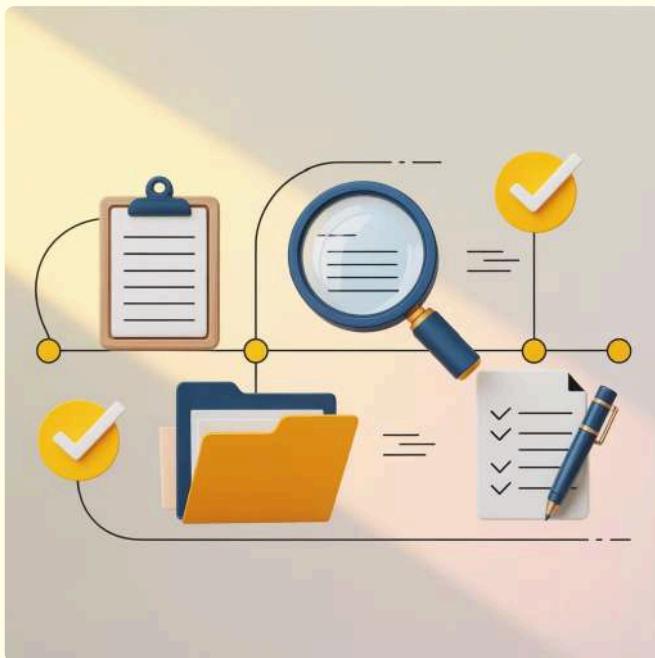


Actos de trámite

Son aquellos que se van produciendo a lo largo del procedimiento, **pero sin ponerle fin**. Por ejemplo, una comunicación que informa al solicitante de una beca que su expediente está siendo estudiado es un acto de trámite.

Actos resolutivos

En cambio, son los que **finalizan el procedimiento administrativo**. La resolución final de una beca, ya sea para concederla o denegarla, es un acto resolutivo que da por concluido el proceso en la vía administrativa.



ⓘ Importancia de la distinción

Esta clasificación es esencial para determinar en qué momento del procedimiento nos encontramos y qué acciones pueden emprenderse. **Los actos de trámite preparan la decisión final, mientras que los resolutivos la materializan.**

3. Actos que agotan o no la vía administrativa

Dentro de los actos resolutivos, es crucial distinguir entre aquellos que agotan la vía administrativa y los que no. **Esta clasificación tiene consecuencias directas sobre las opciones de recurso del ciudadano.**



Actos que no agotan la vía administrativa

Permiten interponer un recurso ante un superior jerárquico del órgano que emitió el acto, como **un recurso de alzada contra la denegación de una beca.**

Actos que agotan la vía administrativa

Ya no es posible interponer más recursos dentro de la misma Administración. En este caso, **la única opción para continuar reclamando es acudir a la jurisdicción administrativa**, es decir, iniciar un proceso judicial.

En resumen, la clasificación de los actos administrativos es un tema central del Derecho Administrativo. **Conocer si un acto es favorable o desfavorable, de trámite o resolutivo, y si agota o no la vía administrativa, es esencial para comprender las implicaciones de las decisiones de la Administración y saber cómo actuar en consecuencia.**



Clasificación por efectos

Favorables vs.
desfavorables



Clasificación por función

De trámite vs.
resolutivos



Clasificación por recursos

Agotan o no la vía
administrativa

Tema 4: La notificación de los actos administrativos

1. Actos que requieren notificación y quiénes son los interesados

No todos los actos administrativos deben notificarse. Únicamente es **obligatorio notificar:**

Las resoluciones

Son los actos que **ponen fin al procedimiento administrativo.**

Los actos de trámite cualificados

Aquellos que, sin poner fin al procedimiento, **afectan de forma grave a los derechos de defensa** del interesado, como la solicitud de documentación para que un procedimiento pueda continuar.

La notificación debe dirigirse a **los interesados en el procedimiento**. El artículo 4 de la Ley 39/2015 establece que se consideran interesados:

Promotores del procedimiento

Aquellos que promueven el procedimiento como **titulares de derechos o intereses legítimos.**

Afectados por la resolución

Aquellos con derechos que puedan verse afectados por la resolución, incluso **sin haber iniciado el procedimiento.**

Intereses legítimos

Aquellos con **intereses legítimos** que puedan resultar afectados por la decisión.

Asociaciones representativas

Las asociaciones y organizaciones representativas de **intereses económicos y sociales.**

Herederos y sucesores

Los herederos o quienes tengan una **relación jurídica transmisible** con el interesado original.

2. Métodos de notificación y rechazo

La notificación puede realizarse de **dos formas principales**:

Medios electrónicos

A través de plataformas digitales y correo electrónico certificado.

Entrega en papel

Mediante entrega física en el domicilio del interesado.

Un punto importante es qué sucede cuando **la notificación no se puede entregar**. La ley distingue entre dos situaciones:

Notificación infructuosa

Esto ocurre cuando la Administración **intenta notificar al interesado al menos en dos ocasiones** y no logra contactar con nadie mayor de 14 años en el domicilio. En este caso, la notificación se publica en el **Boletín Oficial del Estado (BOE)**. De este modo, el acto administrativo surte efectos, demostrando que **la estrategia de no recoger una notificación para evitar sus consecuencias no funciona**.

Notificación rechazada

A diferencia de la anterior, esta situación se da cuando **el interesado o su representante rechaza expresamente la notificación**. En este caso, la notificación se considera efectuada y el procedimiento administrativo continúa **sin necesidad de publicación en el BOE**.

3. Contenido de la notificación y sus defectos

Para que una notificación sea **jurídicamente válida**, debe incluir un contenido mínimo:

		
Texto íntegro del acto administrativo El contenido completo y literal de la resolución administrativa.	Indicación sobre la vía administrativa Si el acto agota o no la vía administrativa .	Recursos procedentes Los recursos que proceden y los órganos ante los que deben interponerse .

 **Importante:** La omisión de alguno de estos requisitos puede generar defectos en la notificación.

Sin embargo, **una notificación defectuosa no siempre beneficia al interesado**. Si la notificación omite alguno de estos requisitos (excepto el texto íntegro del acto), pero el interesado realiza actuaciones que demuestren que **conoce el contenido y el alcance de la resolución**, la notificación surte plenos efectos desde la fecha de dichas actuaciones.

Por lo tanto, si un interesado **interpone un recurso aunque la notificación no indicara cuál**, se entiende que la notificación ha sido válida.



Principio de subsanación

Las actuaciones del interesado pueden **subsanar los defectos** de la notificación cuando demuestren conocimiento del acto.

Tema 5: Actos administrativos nulos y anulables

1. Nulidad de pleno derecho y anulabilidad: una distinción fundamental

La invalidez de los actos administrativos se produce cuando estos carecen de alguno de los requisitos esenciales para su validez. En el Derecho Administrativo, la invalidez puede manifestarse de dos formas: **la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad**.

Nulidad de pleno derecho

Un acto nulo de pleno derecho se considera **inexistente desde el principio (ex tunc)**, y por lo tanto, no produce efectos jurídicos en ningún momento. Es una forma de invalidez reservada para **los vicios más graves**.

Anulabilidad

Un acto anulable, por el contrario, **existe y produce efectos jurídicos**, pero adolece de un vicio o defecto que permite a los interesados solicitar su anulación. Si esta solicitud prospera, el acto es declarado nulo. En el Derecho Administrativo, **la anulabilidad es la regla general** para los defectos menos graves.

2. Consecuencias y causas de nulidad

2.1 Retroactividad de efectos

La principal consecuencia de que un acto sea declarado nulo es **la retroactividad de sus efectos**. Esto significa que los efectos del acto se retrotraen al momento en que fue dictado.

- ⓘ **Ejemplo práctico:** Si se anula un acto que denegaba una pensión de invalidez, la Administración deberá abonar la pensión desde la fecha en que se emitió el acto nulo.

Sin embargo, en algunas situaciones, este principio de retroactividad puede no aplicarse por **motivos de seguridad jurídica**.

3. Causas de nulidad de pleno derecho

El **artículo 47 de la Ley 39/2015** establece las causas de nulidad de pleno derecho, las cuales se aplican en los casos de invalidez más graves.

1 Lesión de derechos y libertades fundamentales

Un acto administrativo que lesione **derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional**, como la libertad de información, es nulo de pleno derecho.

Ejemplo: el cierre de un periódico por orden del Ministerio del Interior.

4. Tipos específicos de nulidad

Incompetencia manifiesta

El acto es nulo si ha sido dictado por un órgano que **carence de competencia por razón de la materia o del territorio**.

Ejemplo: la emisión de actos que exceden el ámbito de competencia de una administración autonómica, como ocurrió en el caso de Cataluña.

Omisión total y absoluta del procedimiento legal

Se produce cuando la Administración emite un acto **sin seguir el procedimiento legalmente establecido**.

Ejemplo: la denegación de una pensión de incapacidad absoluta sin seguir los trámites y garantías procedimentales.

Contenido imposible

Un acto con un **contenido irrealizable, tanto fáctica como jurídicamente**, es nulo de pleno derecho.

Actos constitutivos de infracción penal

Los actos que son, **en sí mismos, un delito**, son nulos.

Inobservancia de la ley

Los actos que son **contrarios al ordenamiento jurídico** y que conceden derechos o facultades sin que se cumplan los requisitos esenciales para su adquisición son nulos de pleno derecho.

5. Casos de anulabilidad

La anulabilidad ocurre cuando un acto administrativo adolece de un **vicio menos grave** que los de nulidad de pleno derecho. La anulabilidad permite que un acto produzca efectos, pero si el interesado lo recurre y el defecto es confirmado, **el acto puede ser anulado**.



Diferencia clave

A diferencia de la nulidad de pleno derecho, **las causas de anulabilidad no están recogidas en un listado específico**.



Marco legal

La **Ley 39/2015** establece que serán anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

✓ Ejemplo práctico de anulabilidad

Un ejemplo de acto anulable sería **la denegación de una beca escolar sin una justificación adecuada**.



Características de la anulabilidad

- Produce **efectos jurídicos** hasta su anulación
- Requiere **recurso del interesado**
- Aplicable a **vicios menos graves**
- Incluye la desviación de poder

Tema 6: Ejecución forzosa actos administrativos

1. El procedimiento de ejecución forzosa

El procedimiento de ejecución forzosa, regulado por la **Ley 39/2015**, se inicia con un **apercibimiento**. Este es una comunicación formal que advierte al obligado de que, si no cumple con su obligación en un plazo determinado, se procederá a la ejecución forzosa.

- ⓘ Es importante saber que un **recurso contra el apercibimiento no suspende automáticamente la ejecución**. Sin embargo, el interesado puede solicitar la suspensión si la ejecución pudiera causarle "perjuicios de imposible o muy difícil reparación", según el **artículo 117 de la Ley 39/2015**.

Por ejemplo, en un caso de expropiación de un inmueble, la **demolición de la propiedad** podría ser un daño difícil de revertir si el afectado gana el recurso.



2. Medios de ejecución forzosa

La ley contempla **cuatro medios de ejecución forzosa** para que la Administración pueda hacer cumplir sus actos.

Apremio sobre el patrimonio

Para el cobro de deudas económicas

Ejecución subsidiaria

Cuando otro puede realizar el acto

Multa coercitiva

Multas periódicas para presionar

Compulsión sobre las personas

Uso de la fuerza física



3. Apremio sobre el patrimonio y ejecución subsidiaria

Apremio sobre el patrimonio

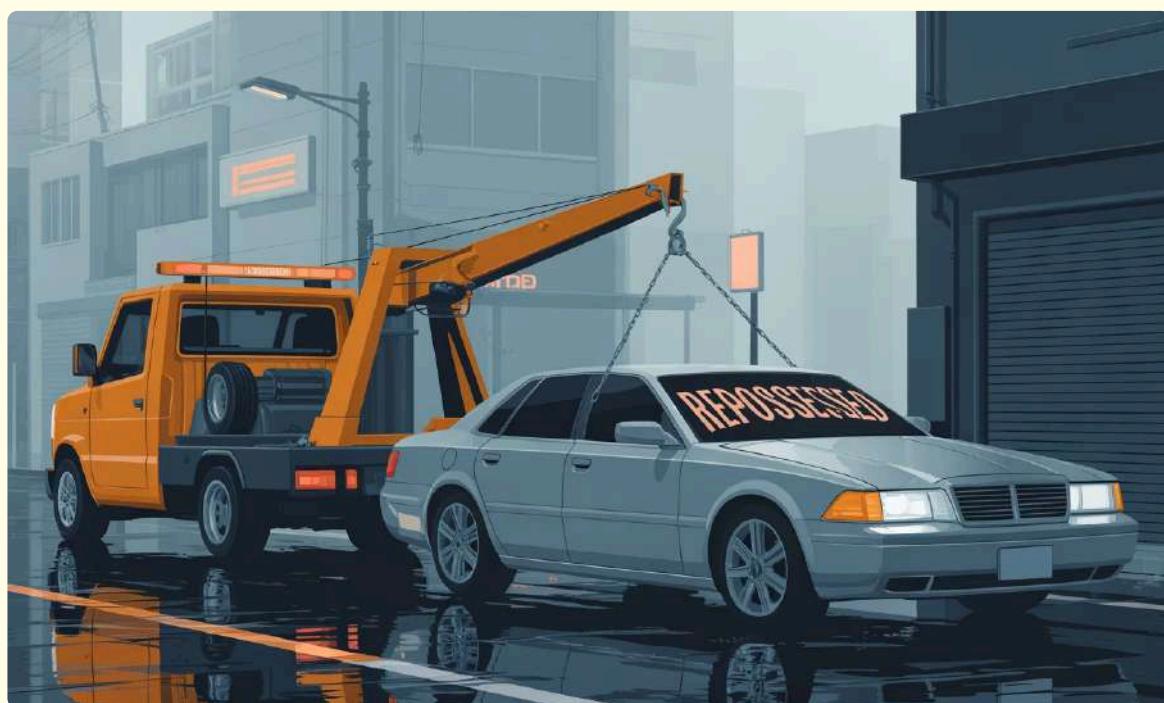
Es el **medio más común** y se utiliza para el cobro de deudas económicas. Si el obligado no paga, la Administración puede **embargar bienes** de su cuenta bancaria o de su patrimonio para saldar la deuda.

Ejecución subsidiaria

Se aplica cuando la obligación consiste en un **acto que puede ser realizado por otra persona**. Si el obligado no cumple, la Administración encarga la ejecución a un tercero y luego le cobra al obligado los gastos generados.

✓ Ejemplo práctico

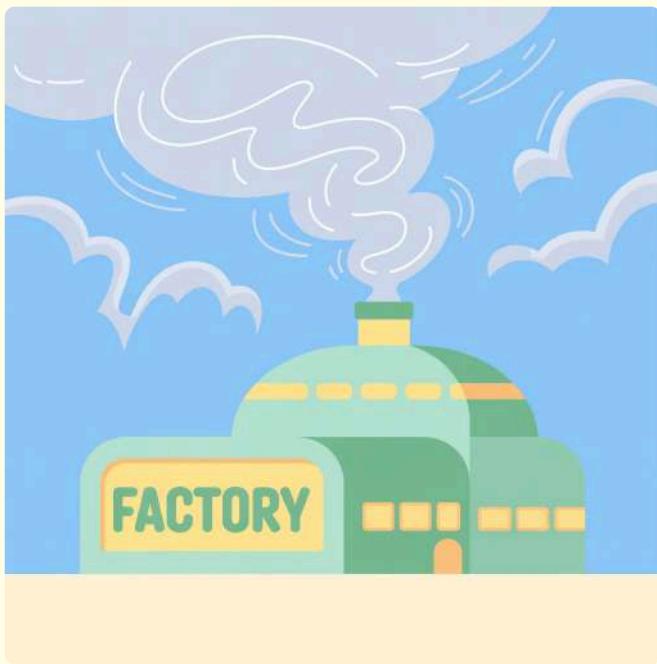
Un ejemplo es cuando la Administración **retira un vehículo mal estacionado con una grúa** y luego le cobra al dueño los gastos del servicio.



4. Multa coercitiva y compulsión sobre las personas

Multa coercitiva

Consiste en la **imposición de multas periódicas** para presionar al obligado a que cumpla con una obligación de hacer o no hacer.



Por ejemplo, se le puede imponer a una empresa una **multa por cada día** que continúe causando contaminación acústica, hasta que cese la actividad.

Compulsión sobre las personas

Este es el **medio más polémico** y solo se utiliza cuando la obligación es de "no hacer" o "soportar algo". Implica el **uso de la fuerza física** para obligar a una persona a cumplir el acto.



Un ejemplo es la **intervención policial** para disolver una manifestación que ha alterado el orden público.

- ✖ Este medio debe estar **amparado por una ley** y debe respetar los **derechos fundamentales** del afectado.

5. Esquema de los medios de ejecución forzosa

Medio	Tipo de obligación	Ejemplo
Apremio sobre el patrimonio	Pagar una deuda	Embargo de una cuenta bancaria para cobrar una multa
Ejecución subsidiaria	Realizar un acto	La Administración retira un coche con una grúa y cobra los gastos al propietario
Multa coercitiva	Obligaciones de "hacer" o "no hacer"	Multas periódicas a una empresa que no cesa en la contaminación acústica
Compulsión sobre las personas	Obligación de "no hacer" o "soportar algo"	Uso de la fuerza policial para disolver una manifestación violenta



Apremio patrimonial

El más utilizado para deudas económicas



Ejecución subsidiaria

Terceros ejecutan por cuenta del obligado



Multa coercitiva

Presión económica periódica



Compulsión física

Uso excepcional de la fuerza

Tema 7: El silencio administrativo

El silencio administrativo constituye una figura jurídica fundamental en el Derecho Administrativo español. Se produce cuando **la Administración Pública no cumple con su obligación de dictar resoluciones expresas** en todos los procedimientos dentro del plazo establecido, tal como señalan los artículos 21 y 81 de la Ley 39/2015.

Concepto fundamental

Situación jurídica que surge cuando la Administración no responde en el plazo establecido

Base legal

Artículos 21 y 81 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común

Finalidad

Proteger los derechos de los ciudadanos ante la inactividad administrativa

Esta institución jurídica representa un mecanismo de protección ciudadana que evita que los procedimientos administrativos se prolonguen indefinidamente, garantizando la seguridad jurídica y el derecho a una respuesta por parte de la Administración.



1. Plazos y cómputo del silencio administrativo

El plazo para que la Administración responda puede variar según las circunstancias del procedimiento. **Si no hay un plazo máximo fijado por la norma específica, este será de tres meses** como regla general.

Procedimientos a instancia de parte

El cómputo comienza desde la fecha en que la solicitud tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración

Ampliación excepcional

Possible ampliación motivada por una sola vez, sin exceder el plazo original, cuando se agoten los medios disponibles

1

2

3

Procedimientos de oficio

El plazo se inicia desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo



Importante: La ampliación del plazo debe estar debidamente motivada y solo puede realizarse una vez durante todo el procedimiento.

El control riguroso de estos plazos es esencial para el correcto funcionamiento del sistema administrativo y la protección de los derechos de los ciudadanos.

2. Tipos de silencio: positivo y negativo

El silencio administrativo puede manifestarse de dos formas distintas, cada una con consecuencias jurídicas diferentes. **La regla general establece que el silencio administrativo es positivo o estimatorio**, lo que significa que si la Administración no contesta en el plazo establecido, se entiende que la solicitud del interesado ha sido aprobada.

Silencio administrativo positivo

Se produce cuando la falta de respuesta de la Administración se interpreta como una aprobación de la solicitud presentada por el interesado

- Es la regla general según la Ley 39/2015
- Equivale a un acto administrativo favorable
- Concede lo solicitado por el ciudadano

Silencio administrativo negativo

Se interpreta como una denegación de la solicitud, permitiendo al interesado recurrir esta decisión ficticia

- Establecido por el artículo 24 de la Ley 39/2015
- Más común en la práctica administrativa
- No constituye un verdadero acto administrativo

Sin embargo, **en la práctica, las excepciones del artículo 24 se aplican en la mayoría de los casos**, lo que hace que el silencio negativo sea más frecuente que el positivo en el día a día de la Administración.

3. Casos específicos de silencio negativo

El artículo 24 de la Ley 39/2015 establece una serie de excepciones específicas en las que **el silencio administrativo debe interpretarse como negativo o desestimatorio**. Estos casos responden a la necesidad de proteger el interés público y evitar situaciones que puedan resultar perjudiciales.

Requisitos esenciales incumplidos Cuando se solicitan facultades o derechos sin cumplir con los requisitos esenciales para su adquisición	Normas específicas Cuando una norma con rango de ley, de Derecho Comunitario o Internacional establece expresamente el silencio negativo	Derecho de petición En el ejercicio del derecho fundamental de petición reconocido constitucionalmente	Protección medioambiental Procedimientos que implican actividades que pueden causar daños al medio ambiente
Dominio público Solicitudes de transferencias de facultades relativas al dominio o servicio público	Responsabilidad patrimonial Procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas	Vía de recurso Todos los procedimientos tramitados en vía de recurso administrativo	

- ✓ **Excepciones al silencio negativo:** Existen casos específicos donde sigue aplicándose el silencio positivo, como la solicitud de inscripción de un partido político o el cambio de centro escolar.

4. Consecuencias jurídicas y esquemas prácticos

Las consecuencias del silencio administrativo varían significativamente según su naturaleza. **Es fundamental comprender que solo el silencio positivo equivale a un auténtico acto administrativo**, mientras que el negativo constituye únicamente un remedio procesal.

Silencio positivo

Constituye un acto administrativo favorable que concede efectivamente lo solicitado por el interesado

Silencio negativo

No es un acto administrativo, sino que abre la vía para impugnar en sede contencioso-administrativa

5. Plazos del silencio administrativo

Tipo de procedimiento	Plazo ordinario	Inicio del cómputo
A instancia de parte	El establecido en la norma o 3 meses	Fecha de entrada en el registro electrónico
De oficio	El establecido en la norma o 3 meses	Fecha del acuerdo de iniciación

6. Comparativa del silencio administrativo

Tipo	Consecuencia	¿Es un acto administrativo?
Positivo (Estimatorio)	Se entiende aprobada la solicitud	Sí, es un acto favorable
Negativo (Desestimatorio)	Se entiende denegada la solicitud	No, es un remedio procesal para recurrir

⚠️ Acreditación del silencio: Para impugnar un silencio administrativo, el interesado debe poder acreditar su existencia mediante certificado de la Administración o cualquier otro medio de prueba válido en Derecho.

Bloque 7

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS RECURSOS

Tema 1: Introducción al procedimiento administrativo

1. Concepto y finalidad del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo es una **secuencia de trámites consecutivos** que va desde el inicio hasta la finalización de un asunto. No es solo un camino para crear actos administrativos, sino que también sirve como una **garantía de que la actuación administrativa es adecuada y transparente**.

La finalidad principal del procedimiento administrativo es **fundamentar los actos y potenciar la objetividad** en la toma de decisiones. Sirve como una herramienta que mejora la calidad de las decisiones administrativas, asegurando que estén basadas en una serie de actuaciones y datos previos, y no en la arbitrariedad.



Al estar fundamentados, los actos son más objetivos y pueden ser **comprendidos y, si es necesario, impugnados por los ciudadanos**.

Transparencia

Garantiza actuación administrativa adecuada

Objetividad

Fundamenta los actos administrativos

Calidad

Mejora las decisiones basadas en datos

2. Marco constitucional y normativo

La **Constitución Española (CE)**, en su **artículo 105**, establece que una ley debe regular los procedimientos a través de los cuales se producen los actos administrativos, garantizando la **audiencia de los ciudadanos y su acceso a los archivos y registros**. La Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es la normativa que desarrolla estas garantías a nivel general.



Constitución española

Artículo 105 - Base constitucional del procedimiento administrativo



Ley 39/2015

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas



Garantías ciudadanas

Audiencia y acceso a archivos y registros



La importancia del procedimiento radica en que **asegura una verdadera defensa de los derechos de los ciudadanos**. Les da la oportunidad de entender el razonamiento detrás de una decisión, como una sanción, y de presentar alegaciones y recursos para defender sus intereses.

⚠️ Si este canal no existiera, la Administración podría caer fácilmente en el **abuso de poder**, y el ciudadano se vería obligado a acudir directamente a los tribunales, lo que es un proceso mucho más complejo y costoso.

3. El expediente administrativo

Un elemento clave en el procedimiento administrativo es el **expediente administrativo**. Es el **conjunto ordenado de documentos, en formato electrónico**, que recoge y refleja toda la tramitación del procedimiento.

o1

Creación del expediente

Se inicia con la documentación del procedimiento administrativo

o2

Recopilación de documentos

Conjunto ordenado de todos los trámites y actuaciones

o3

Control y transparencia

Permite acceso a interesados para consulta y seguimiento

o4

Resolución final

Base documental para la decisión administrativa

El expediente es **fundamental para el control y la transparencia**, ya que permite a los interesados acceder a todos los documentos y trámites que han llevado a una determinada resolución.

Cuando se notifica un acto administrativo, se hace referencia al **número de expediente**, lo que permite al interesado identificar el procedimiento al que corresponde.



ⓘ El **impulso del expediente es siempre de oficio**, es decir, a iniciativa del órgano instructor, que es el responsable de su tramitación.

4. La objetividad en la actuación administrativa



Principio fundamental

La objetividad es esencial en toda actuación administrativa

La **objetividad es un principio fundamental** en la actuación administrativa. Los funcionarios responsables de tramitar los procedimientos deben ser **imparciales y no estar influidos por intereses particulares**, sino por los intereses generales o públicos.

Imparcialidad

Los funcionarios deben actuar sin sesgos personales

Interés público

Priorizar siempre el interés general sobre el particular

5. Mecanismos de abstención y recusación

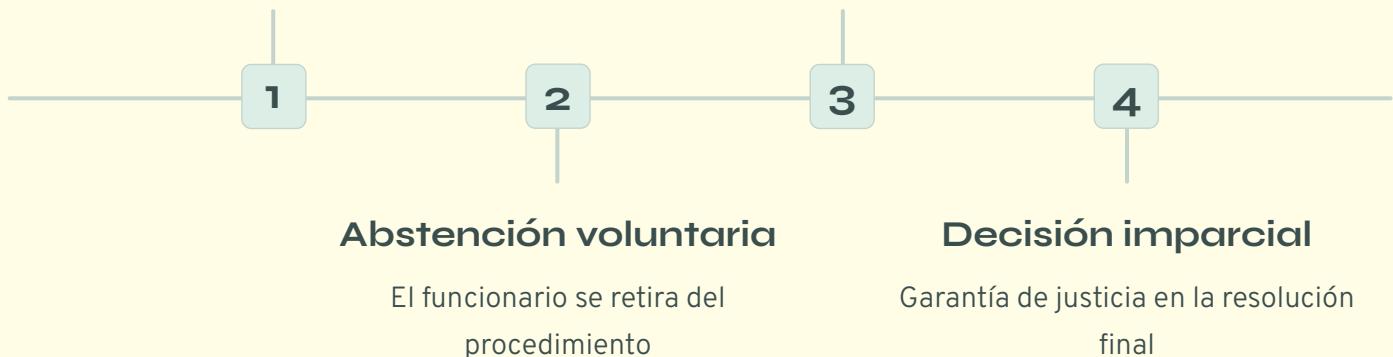
Para asegurar esta objetividad, existen **mecanismos de abstención y recusación**. Estos permiten a un funcionario retirarse de un procedimiento si existe alguna causa que pueda sesgar su actuación.

Identificación del conflicto

Relación de parentesco, afinidad o interés personal

Recusación por interesado

Solicitud de retirada por falta de objetividad

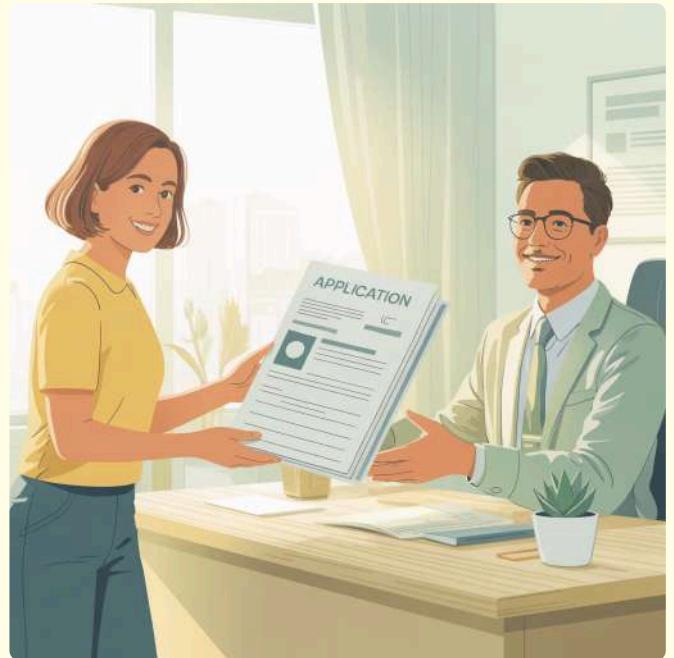


Abstención

- Parentesco o afinidad con interesado
- Interés personal en el asunto
- Cualquier causa de sesgo

Recusación

- Solicitud por parte del interesado
- Cuando considera falta de objetividad
- Derecho de defensa ciudadana



Estos mecanismos son una **garantía para que la decisión final sea justa e imparcial**, incluso en situaciones cotidianas como un procedimiento que afecte a un vecino o a un amigo de un funcionario.

- ✓ Los mecanismos de abstención y recusación constituyen una **salvaguarda esencial** del principio de objetividad, asegurando que todos los ciudadanos reciban un trato justo e imparcial en sus relaciones con la Administración.

Tema 2: Principios del procedimiento administrativo

Los **principios del procedimiento administrativo** son esenciales para entender la actuación de la Administración. Estos principios se entrelazan con los principios que rigen a los agentes y a la Administración en general, garantizando una actuación coherente y alineada con el **interés público**.

Derecho institucional de tutela

Ningún procedimiento debe resolverse sin escuchar a los afectados. Los ciudadanos tienen el derecho a ser oídos y a participar en el proceso.

Trámite de audiencia

Manifestación directa del derecho de tutela que garantiza la participación ciudadana en los procedimientos administrativos.

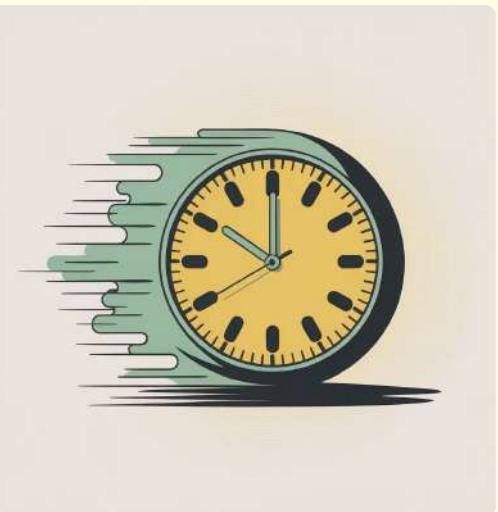
Esto se complementa con los **principios de objetividad y oficialidad** que obligan a la Administración a impulsar el procedimiento de oficio y a garantizar que este se desarrolle con las mismas condiciones y garantías para todos, persiguiendo siempre el **interés público**.

1. Celeridad, eficacia y eficiencia

1.1. Celeridad

La **celeridad** busca evitar dilaciones indebidas y resolver los procedimientos en el menor tiempo posible. Este principio no solo implica una tramitación rápida, sino también una mayor **accesibilidad y menos formalismos** en comparación con la vía judicial.

Por ejemplo, las alegaciones en un procedimiento administrativo no requieren los mismos formalismos que una demanda judicial, lo que facilita la defensa de los derechos para el ciudadano común.



1.2 Eficacia

Evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos encomendados a los servicios públicos y la calidad de sus prestaciones.

1.3 Eficiencia

Se refiere a la optimización de los recursos económicos, buscando una relación adecuada entre los costos de los medios y la calidad de los resultados obtenidos.

Estos principios, aunque universales para cualquier organización, son **cruciales en la Administración** para asegurar que se cumplan sus fines de manera efectiva y con una gestión responsable de los **recursos públicos**.



2. Objetividad, imparcialidad y servicio ciudadano



Objetividad e imparcialidad

La **neutralidad ideológica, imparcialidad y objetividad** son esenciales. El procedimiento administrativo garantiza estos valores al establecer las mismas reglas para todos.



Servicio al ciudadano

La Administración debe considerar al particular como un **ciudadano al que sirve**, y no al revés.



Oficialidad

El principio de **oficialidad** impone que la Administración impulse el procedimiento de oficio, sin que el interesado deba suplicar o presionar.

El procedimiento administrativo ofrece un **trámite de alegaciones universal** y permite el control judicial a través del recurso contencioso-administrativo si el ciudadano no está de acuerdo con la resolución final.

Esto garantiza que la Administración asuma la **responsabilidad de la tramitación** y evite obstáculos que puedan retrasar el ejercicio de los **derechos** de los interesados.

3. Publicidad, gestión electrónica e igualdad

3.1 Publicidad y gestión electrónica

La **publicidad** se materializa en el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros administrativos que les conciernen y a conocer el estado de su procedimiento.

La **gestión electrónica** es una evolución de este principio, con la Ley 39/2015 obligando a las administraciones a contar con un **registro electrónico general**.

o1

Acceso electrónico

Los ciudadanos pueden relacionarse con la Administración a través de un punto de acceso electrónico.

o2

Digitalización

Cualquier documento presentado de manera presencial debe ser digitalizado e incorporado al expediente electrónico.



Principio antiformalista

Una de las mayores ventajas de la vía administrativa. Se traduce en la imposición de requisitos mínimos para las actuaciones de los interesados.



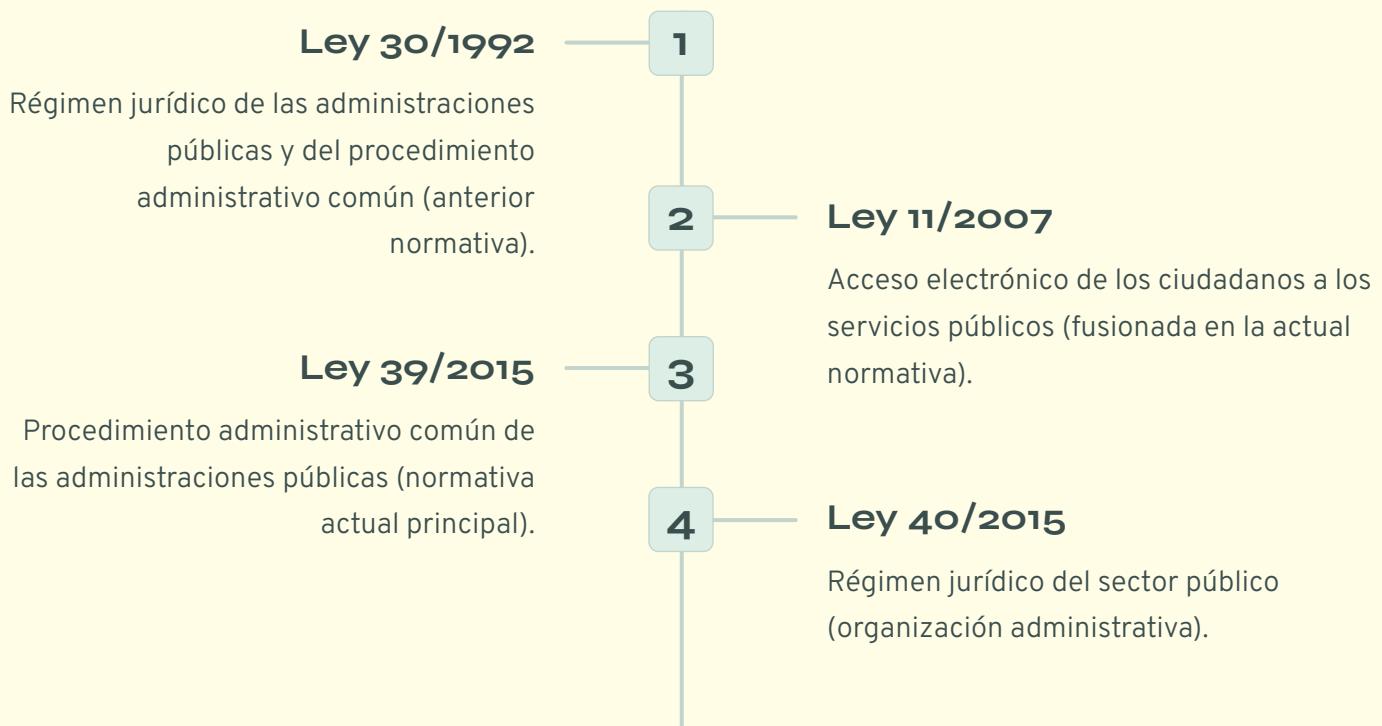
Principio de igualdad

Exige que los procedimientos se tramiten según su orden de incoación, garantizando que no se dé un trato de preferencia.

Permite la **subsanación de errores** y la no necesidad de presentar documentos originales salvo excepciones, garantizando que no se dé un trato de preferencia a unos ciudadanos sobre otros.

4. Régimen jurídico del procedimiento administrativo

El marco normativo principal es la **Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**. Esta ley fusionó la anterior Ley 30/1992 y la Ley 11/2007 de acceso electrónico.



Otorga un **carácter complementario** a los procedimientos especiales y deja fuera de su alcance a algunos procedimientos. La **Ley 40/2015** es también relevante en la organización administrativa, mientras que la **Ley de Transparencia y Buen Gobierno** aporta principios adicionales para la actuación de la Administración.



- ⓘ **Marco normativo integrado:** La legislación actual proporciona un sistema coherente y moderno para la gestión de los procedimientos administrativos, adaptado a la era digital y centrado en el servicio al ciudadano.

Tema 3: Procedimiento administrativo en la práctica (Parte 1)

1. La iniciación del procedimiento administrativo

El inicio de un procedimiento administrativo es **el primer paso para la toma de una decisión** por parte de la Administración. Antes de su inicio formal, pueden llevarse a cabo **actuaciones previas** para recabar información y valorar si es pertinente incoar el procedimiento.

Actuaciones previas

Recabar información necesaria para fundamentar la decisión

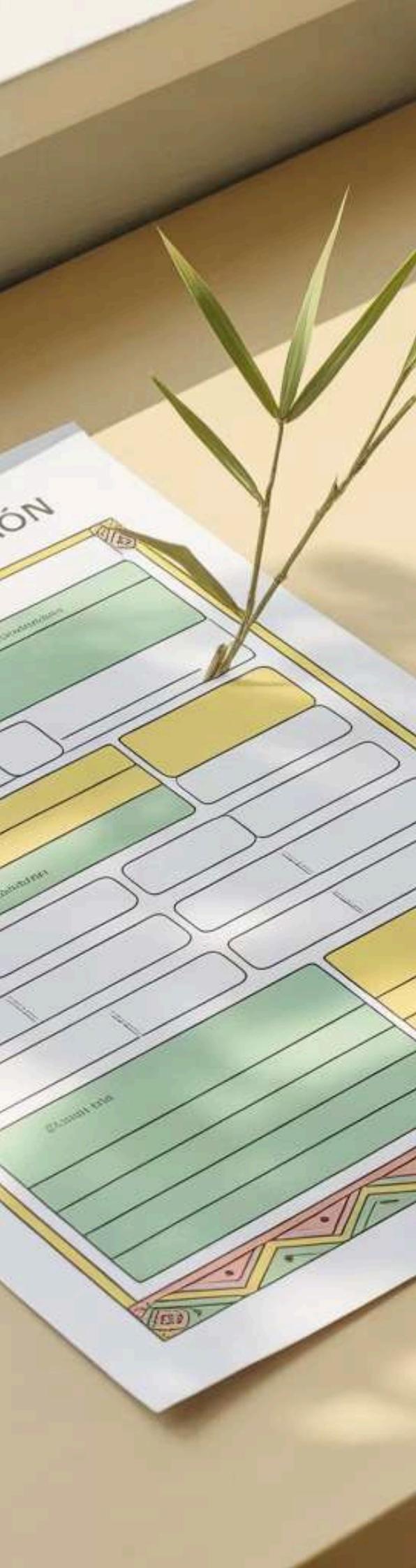
Valoración de pertinencia

Evaluar si es apropiado iniciar el procedimiento

Fundamentación sólida

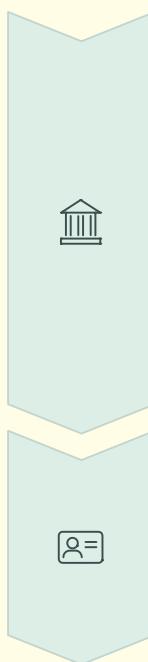
Especialmente importante en procedimientos sancionadores

Estas actuaciones sirven para asegurar que **la decisión de iniciar un procedimiento, especialmente uno sancionador, esté sólidamente fundamentada**. Los órganos responsables son quienes deciden iniciar el procedimiento y, en su caso, adoptar las medidas provisionales necesarias.



2. Formas de iniciación del procedimiento

Un procedimiento puede iniciarse de **dos maneras fundamentales**:



De oficio

A iniciativa de la Administración. Puede ser por acuerdo del órgano competente, por orden de un superior, a petición de otros órganos o por una denuncia.

Ejemplo: Una multa de tráfico se inicia de oficio.

A instancia de parte

A solicitud de un interesado.

Ejemplo: Cuando solicitas una licencia de obra.

2.1 La solicitud del interesado

Cuando el procedimiento se inicia **a instancia de parte**, el interesado debe presentar su solicitud. Esta puede hacerse en un impreso o modelo oficial, si existe, o en un escrito que contenga la información necesaria.

Estos documentos deben incluir, como mínimo, **los elementos esenciales** que garanticen la correcta tramitación del procedimiento administrativo.

3. Requisitos de la solicitud

1 Identificación personal

Nombre y apellidos del interesado y, si aplica, de su representante.

2 Medio de notificación

Identificación del medio electrónico o lugar físico para las notificaciones.

3 Contenido de la petición

Los hechos, razones y peticiones de la solicitud.

4 Datos formales

Lugar, fecha y la firma del solicitante.

5 Destinatario

El órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

- ⓘ Estos formularios, ya sean físicos o electrónicos, responden al **principio antiformalista** y sirven como una guía para el ciudadano, asegurando que su solicitud contenga todos los datos necesarios.

Si no hay un formulario específico, se puede usar una "**solicitud general**" que cumpla con todos los requisitos establecidos por la normativa administrativa.

4. Presentación de solicitudes y subsanación

4.1 Lugares de presentación

Las solicitudes pueden presentarse en **varios lugares autorizados**:



Registro del órgano

En el registro del órgano al que se dirigen.



Canales electrónicos

A través de los canales electrónicos de la Administración.



Representaciones diplomáticas

En representaciones diplomáticas y consulares españolas.



Oficinas de correos

Enviando el escrito en sobre abierto para que sea fechado y sellado.

Acuse de recibo y subsanación

Cuando se presenta una solicitud, **el registro electrónico de la Administración emite un acuse de recibo** que certifica la fecha y hora de presentación, un elemento crucial para el cumplimiento de los plazos.



La presentación de una instancia obliga a la Administración a iniciar el procedimiento administrativo.

Si la solicitud contiene defectos, **la Administración tiene la obligación de requerir al interesado** para que los subsanen en un plazo de **diez días**. Además, el interesado puede modificar o mejorar su solicitud de manera voluntaria.

5. Tipos de Iniciación de Procedimientos



De oficio

- **Iniciativa propia** del órgano competente
- **Orden de un superior**
- **Petición razonada** de otros órganos
- **Denuncia**



A instancia de parte

Presentación de una solicitud por un interesado.

6. Requisitos de la solicitud del interesado



Datos personales

Nombre, apellidos, representación



Medio de notificación

Identificación del medio de notificación



Objeto de la solicitud

Hechos, razones, peticiones



Datos formales

Lugar, fecha y firma



Órgano destinatario

Identificación del órgano al que se dirige

Tema 4: Procedimiento administrativo en la práctica (Parte 2)

1. La tramitación del procedimiento

Un aspecto importante a destacar es **el plazo para que los interesados cumplan con los trámites**. Generalmente, se establece un **plazo de 10 días hábiles** a partir del día siguiente a la notificación, a menos que la normativa aplicable especifique otro plazo. Este plazo se aplica, por ejemplo, cuando la Administración requiere la subsanación de algún defecto en una solicitud.

El **cómputo de estos plazos es crucial** y tiene sus propias particularidades, que deben ser bien entendidas para evitar que los plazos precluyan.

Plazo general

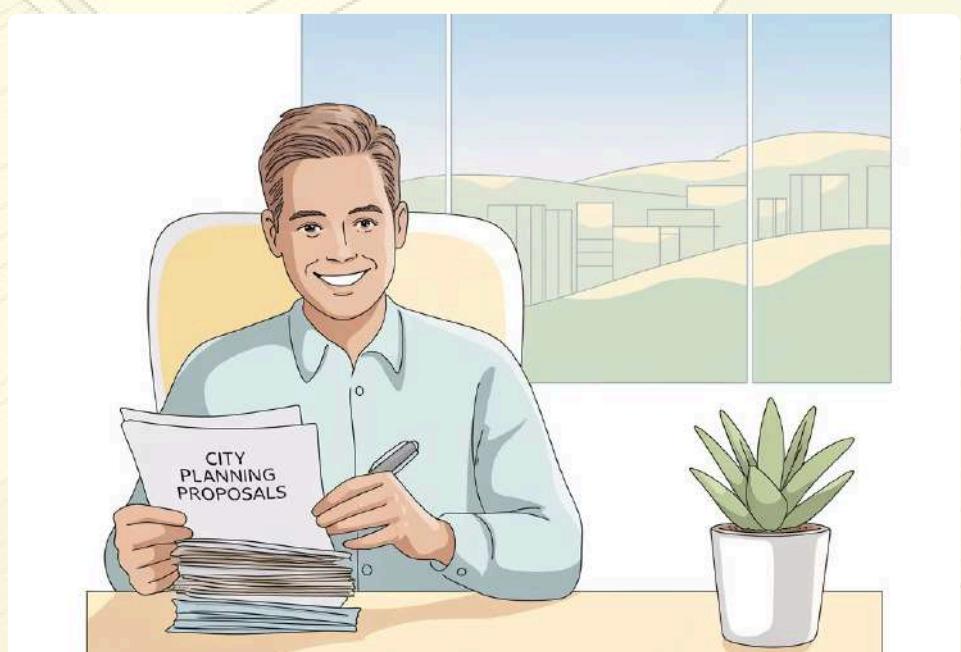
10 días hábiles desde la notificación

Cómputo especial

Particularidades según normativa aplicable

Consecuencias

Evitar preclusión de plazos



2. La fase de instrucción: aportación de pruebas y garantías

La **instrucción** es la fase del procedimiento que sigue a la iniciación. Es el momento en que se recaban todos los elementos de hecho, se realizan comprobaciones y se practican pruebas.

Durante esta fase, los interesados pueden alegar cualquier defecto de tramitación, omisión de trámites o incumplimiento de plazos. Esto es una **garantía fundamental del procedimiento**, y si se detecta un incumplimiento, puede dar lugar a la responsabilidad disciplinaria del funcionario infractor.



01

Recabar elementos de hecho

Recopilación de toda la información relevante para el caso

02

Realizar comprobaciones

Verificación de datos y documentos presentados

03

Practicar pruebas

Obtención de evidencias necesarias para la resolución

3. Trámites esenciales de la instrucción

En la práctica, la instrucción incluye una serie de trámites esenciales que garantizan el correcto desarrollo del procedimiento administrativo:

1

Trámite de alegaciones

Permite a los interesados presentar argumentos y documentos en defensa de sus derechos.

2

Informes

La Administración puede solicitar informes a otros órganos para recabar información relevante.

3

Información pública

En ciertos casos, se puede abrir un período de información pública para que cualquier persona pueda examinar el expediente.

4

Prueba

La Administración puede practicar pruebas para verificar los hechos alegados.





4. Audiencia al interesado

Antes de la resolución, se da la oportunidad al interesado de examinar el expediente y presentar sus alegaciones finales.



Examen del expediente

Revisión completa de toda la documentación



Alegaciones finales

Última oportunidad de defensa antes de la resolución



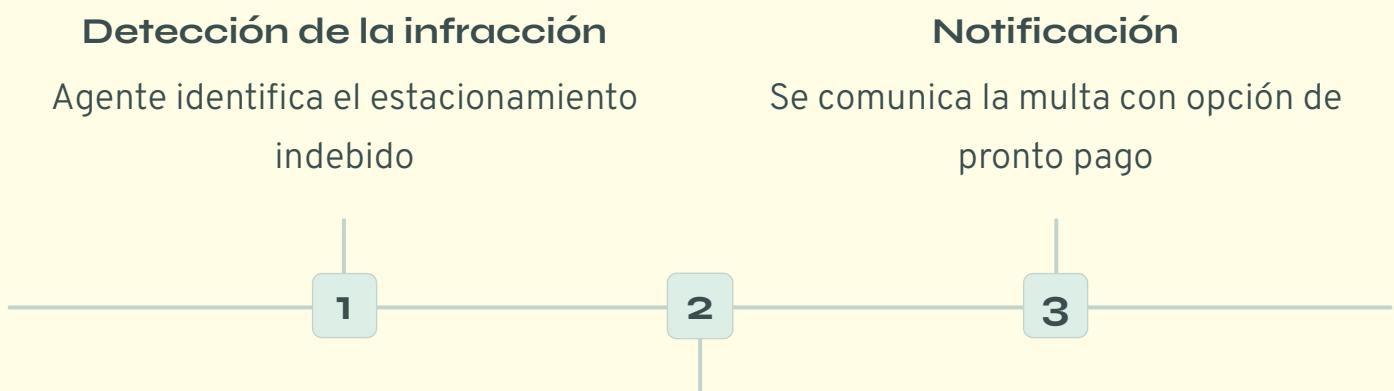
Garantía procesal fundamental: La audiencia al interesado constituye un derecho esencial que debe respetarse en todo procedimiento administrativo.

4.1 Ejemplos prácticos de iniciación e instrucción

4.2 Procedimiento de oficio (sancionador)

Imaginemos que **estaciones tu coche en un lugar de carga y descarga** durante toda la mañana. Un agente de la autoridad detecta la infracción y **se inicia un procedimiento sancionador de oficio**.

Se te notifica la multa, la cual incluye **la infracción, la sanción y la posibilidad de un pronto pago** (con una bonificación del 50%).

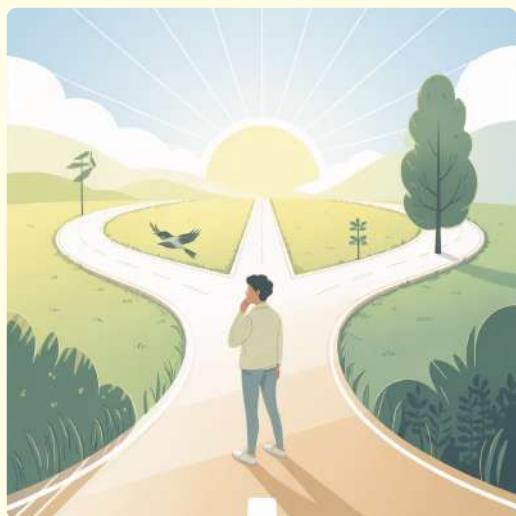


Inicio del procedimiento

Se inicia de oficio el expediente sancionador



5. Decisión del interesado en el procedimiento sancionador



En este punto, **te enfrentas a una decisión**: aceptar la bonificación y pagar la mitad de la multa, o recurrirla, lo que te hace **perder el beneficio del pronto pago**.

Si decides recurrir, **presentas tus alegaciones dentro del plazo establecido**, dando inicio a la fase de instrucción del procedimiento.



Aceptar bonificación

Pago del 50% de la multa

Ventaja: Ahorro económico

Recurrir la multa

Presentar alegaciones

Consecuencia: Pérdida del descuento



Importante: La decisión de recurrir implica renunciar automáticamente al beneficio del pronto pago.

6. Procedimiento a instancia de parte

Solicitud de licencia de obra mayor

Consideremos el caso de una **solicitud de licencia de obra mayor**. El procedimiento **se inicia a instancia de parte** cuando presentas la solicitud.

01	02	03
Presentación de solicitud	Documentación requerida	Acuse de recibo
Utilizar modelo oficial y rellenar todas las casillas	Proyecto de obra, planos, titularidad del inmueble, etc.	La web proporciona confirmación de la presentación

Si, después de unos meses, **el ayuntamiento te notifica la denegación de la licencia**, ese acto administrativo no es definitivo. Todavía puedes **recurrirlo dentro del procedimiento administrativo**, argumentando que cumplías todos los requisitos y que la denegación es injustificada.

Este recurso forma parte de la fase de instrucción, que te permite defender tu pretensión antes de que el procedimiento se cierre y la vía administrativa se agote.



Tema 5: Finalización del procedimiento administrativo

1. Desistimiento y renuncia

El **desistimiento** y la **renuncia** son dos formas de finalización del procedimiento que dependen de la voluntad del interesado.

Desistimiento

Implica la **manifestación del interesado de no querer que el procedimiento continúe**. Es decir, el interesado retira su petición, pero **el derecho en el que se basaba la petición sigue intacto**.

Por ejemplo, si solicitas una licencia de obra y desistes, puedes volver a solicitarla en el futuro.

Renuncia

A diferencia del desistimiento, la renuncia **afecta al derecho en sí mismo**. La persona interesada **pierde la titularidad del derecho** al que renunció.

Por lo que no podrá volver a presentar una solicitud que se base en ese mismo derecho en el futuro.

En procedimientos iniciados de oficio, la Administración también puede desistir, pero debe **motivar su decisión para garantizar la objetividad**. Un ejemplo de renuncia es la renuncia a una subvención, que implica perder la posibilidad de obtenerla para siempre.

2. Caducidad del procedimiento

La **caducidad** es la finalización del procedimiento por la **inactividad** del interesado o de la Administración. Se produce cuando un procedimiento se paraliza por un tiempo prolongado.

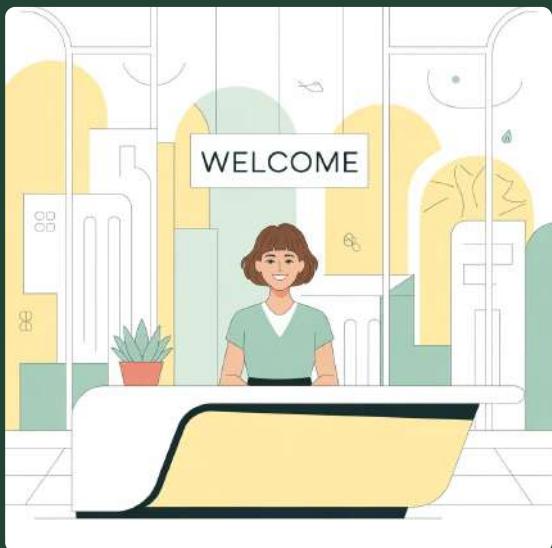
Inactividad del interesado



Ocurre cuando el interesado **no realiza un trámite necesario en el plazo establecido**, por ejemplo, no subsana un defecto en la solicitud en el plazo de 10 días.

Esto no significa que la Administración le dé la razón, sino que **el procedimiento se da por terminado**.

Inactividad de la administración



Los procedimientos iniciados de oficio también pueden **caducar** si la Administración no los impulsa.

Si el interesado quiere retomar su petición, debe **iniciar un nuevo procedimiento desde cero**.

⚠️ Consecuencias significativas de la caducidad: Si la normativa aplicable cambia, el nuevo procedimiento tendrá que ajustarse a la nueva ley.

Esto explica por qué muchos **proyectos de construcción quedan inconclusos**: si la licencia de obra caduca y la normativa urbanística posterior es más restrictiva, el proyecto original ya no se puede llevar a cabo, y el promotor tendría que **demoler lo construido para ajustarse a las nuevas reglas**.

3. Esquema de las formas de finalización

Las diferentes formas de finalización del procedimiento administrativo tienen **causas y consecuencias específicas** que es fundamental conocer.

Forma	Causa	Consecuencias
Resolución	Decisión final de la Administración	Finaliza el procedimiento de forma definitiva, dando respuesta a la petición
Desistimiento	Voluntad del interesado de no continuar	El procedimiento termina, pero el derecho a la petición se mantiene
Renuncia	Voluntad del interesado de abandonar el derecho	El procedimiento termina y se pierde el derecho sobre el que se fundamentaba la petición
Caducidad	Inactividad del interesado o de la Administración	El procedimiento termina, pero el derecho puede volver a solicitarse con un nuevo procedimiento, sujeto a la normativa vigente

■ Resolución administrativa

Es la forma más común y definitiva de finalización, donde la Administración toma una decisión motivada sobre la petición del interesado.

■ Finalización por voluntad del interesado

Tanto el desistimiento como la renuncia permiten al ciudadano poner fin al procedimiento, pero con diferentes implicaciones jurídicas para el futuro.

■ Finalización por inactividad

La caducidad protege la eficacia administrativa evitando que los procedimientos se prolonguen indefinidamente sin actividad de las partes.

Tema 6: Recursos administrativos parte I

1. La función y los tipos de recursos administrativos.

La Administración está sujeta al **principio de legalidad**, lo que significa que todos sus actos deben estar en consonancia con el ordenamiento jurídico. Para garantizar esto, ha creado **mecanismos de autocontrol**, como los recursos administrativos, que permiten a los ciudadanos impugnar actos administrativos que consideren ilegales. Estos recursos son resueltos por **tribunales administrativos** y se aplican en áreas como la función pública, la gestión tributaria y la responsabilidad patrimonial.

Recursos ordinarios

Se pueden interponer contra cualquier acto administrativo que se considere que vulnera el ordenamiento jurídico. No se limitan a casos específicos, por lo que cualquier infracción legal o reglamentaria puede ser motivo para su presentación.

Recursos extraordinarios

Están reservados para casos mucho más graves y están restringidos a supuestos muy concretos. Se utilizan para corregir vulneraciones graves del principio de seguridad jurídica.



2. Requisitos y tramitación de los recursos

Para interponer un recurso administrativo, deben cumplirse varios requisitos fundamentales que garantizan el correcto funcionamiento del sistema de control administrativo.

01

Iniciación a instancia de parte

Los recursos siempre deben ser presentados por **el ciudadano afectado**, no por la Administración.

02

Carácter contradictorio

El recurso debe exponer las **razones por las que no se está de acuerdo** con el acto.

03

Resolución informada

La Administración debe emitir una **resolución que valore la información disponible** y los intereses en juego, informando al recurrente sobre la decisión.

Importante: Todos estos requisitos deben cumplirse simultáneamente para que el recurso sea válido y pueda ser tratado correctamente por la Administración.

3. Cumplimiento de requisitos

El recurso debe cumplir con **tres tipos de requisitos** para ser admitido por la Administración competente:

1

Requisitos temporales

Debe presentarse **dentro del plazo establecido** por la normativa vigente.

2

Requisitos de objetivo

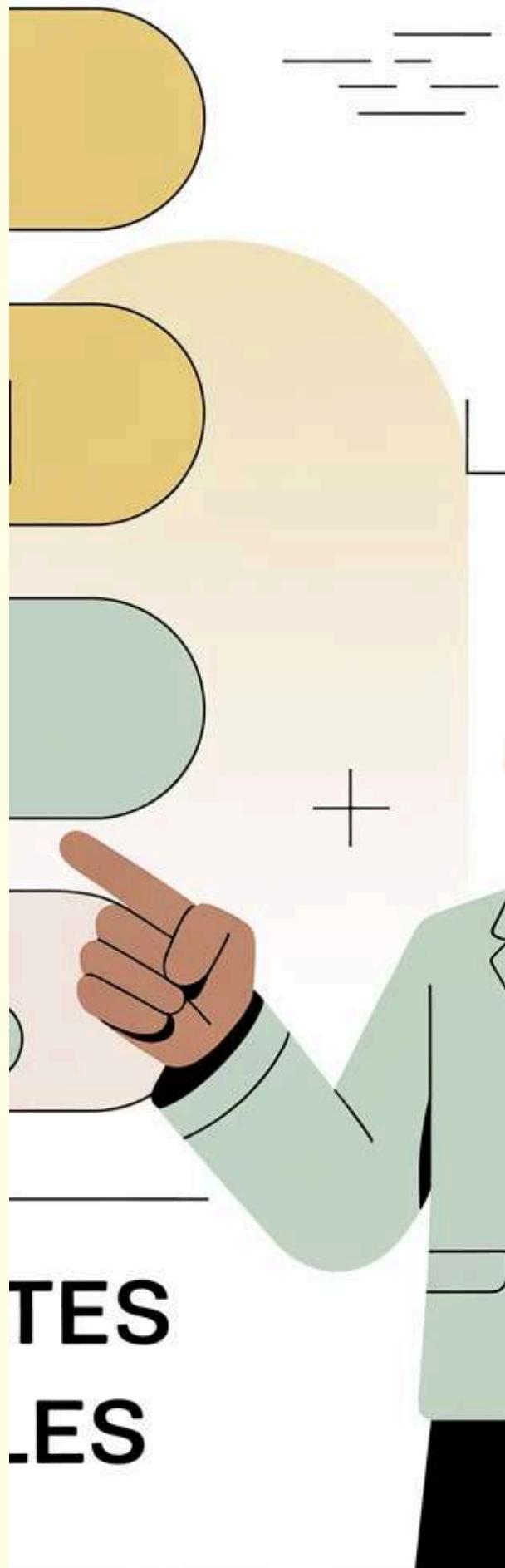
Debe señalar un **defecto en el acto administrativo** que se impugna.

3

Requisitos de legitimación

Debe ser presentado por una persona que haya **sufrido un perjuicio** como consecuencia del acto.

Si el interesado no sabe a qué órgano dirigirse, puede presentar el recurso ante **el mismo órgano que dictó el acto impugnado**. Este órgano tiene la obligación de redirigir el escrito al órgano competente para su resolución.



4. Vías especiales de recurso

Además de los recursos ordinarios y extraordinarios, existen **vías especiales** para impugnar actos administrativos en áreas concretas:



Reclamaciones económico-administrativas

Permiten resolver **conflictos con la Administración Tributaria** (Hacienda) sin tener que recurrir a la vía judicial.



Recurso para la fijación del justiprecio expropiatorio

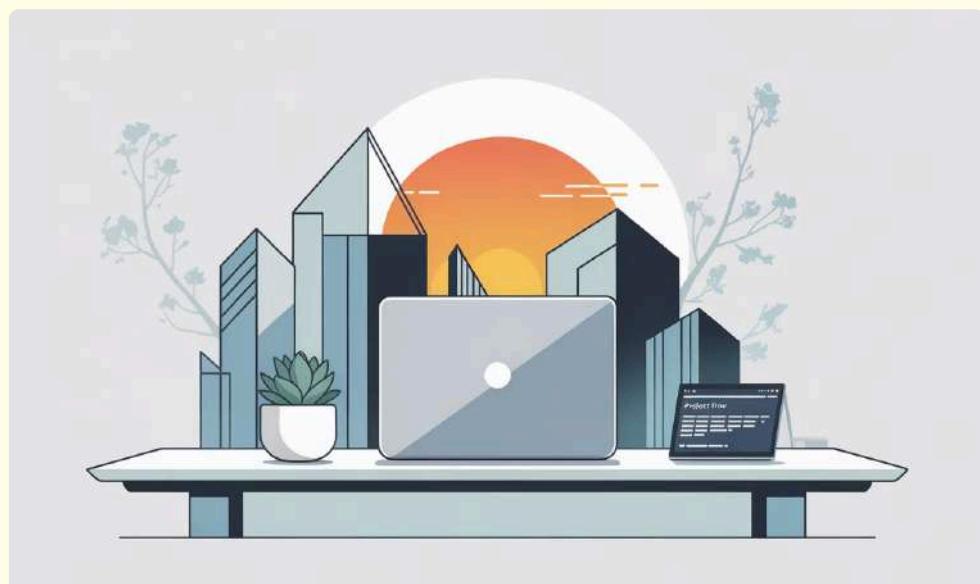
Se utiliza para impugnar el **valor que la Administración da a una propiedad** en un proceso de expropiación forzosa.

Aunque la vía administrativa es una herramienta de autocontrol, algunos ciudadanos consideran que es difícil que **la Administración revoque su propia decisión**. Por ello, se ha planteado la posibilidad de utilizar **mecanismos alternativos de resolución de conflictos**, como el arbitraje o la mediación, aunque estos no se han implementado plenamente en el Derecho Administrativo español.



Futuro:

Los mecanismos alternativos como arbitraje y mediación podrían complementar el sistema actual.



Tema 7: recursos administrativos.

Parte 2

1. Requisitos y objeto del recurso administrativo

Para que se pueda interponer un recurso administrativo, deben cumplirse varias condiciones fundamentales que garantizan el correcto funcionamiento del sistema de revisión administrativa.

Acto administrativo previo

Es necesario que exista un acto administrativo contra el que se presenta el recurso. Sin este requisito fundamental, no puede iniciarse el procedimiento de revisión.

2. Objeto del recurso

El recurso puede interponerse contra **actos administrativos definitivos** o contra **actos de trámite** que cumplan alguna de las siguientes condiciones específicas:

1 Decisión sobre el fondo

Decidan directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, afectando de manera sustancial los derechos del interesado.

2 Impedimento procedural

Impidan la continuidad del procedimiento administrativo, bloqueando el desarrollo normal del expediente.

3 Indefensión o perjuicio

Produczan **indefensión** o un **perjuicio irreparable** a los derechos e intereses legítimos del afectado.

3. Legitimación

Solo puede interponer el recurso quien esté **legitimado**, es decir, quien tenga un **interés directo** en el asunto. La legitimación es un requisito esencial que determina quién puede acceder al sistema de recursos administrativos.

- ⓘ **Ejemplo práctico de legitimación:** Si una convocatoria de empleo público no reserva plazas para personas con discapacidad, un solicitante con discapacidad que se vea afectado estará legitimado para recurrir. Sin embargo, una persona que no tenga interés en la convocatoria no estaría legitimada para interponer el recurso.

4. Competencia y finalidad del recurso administrativo

4.1 Órgano competente

El recurso se presenta ante la **misma Administración** que emitió el acto y esta es la que debe resolverlo. Este principio garantiza que sea la propia administración la que revise sus decisiones.

4.2 Finalidad del recurso

El objetivo del recurso es lograr la **modificación o anulación** del acto impugnado, corrigiendo los posibles errores o ilegalidades detectadas.

Presentación del recurso El ciudadano presenta el recurso ante la administración competente, exponiendo sus argumentos y fundamentos jurídicos.	Revisión administrativa La administración analiza los argumentos presentados y reconsidera su decisión inicial de manera objetiva.	Resolución final Se emite una resolución que puede confirmar, modificar o anular el acto administrativo impugnado.

4.3 Mecanismo de autocorrección administrativa

El recurso administrativo brinda una **oportunidad valiosa** para que la Administración reconsidere su decisión, tomando en cuenta los argumentos presentados por el ciudadano que, de otro modo, podrían haber pasado desapercibidos.

En esencia, es un **mecanismo de autocorrección** para que la propia Administración revise y, si es necesario, anule o corrija sus actos para garantizar la legalidad y proteger los derechos de los ciudadanos.

Garantía de legalidad

Asegura que los actos administrativos cumplan con el ordenamiento jurídico vigente.

Protección ciudadana

Salvaguarda los derechos e intereses legítimos de los administrados.

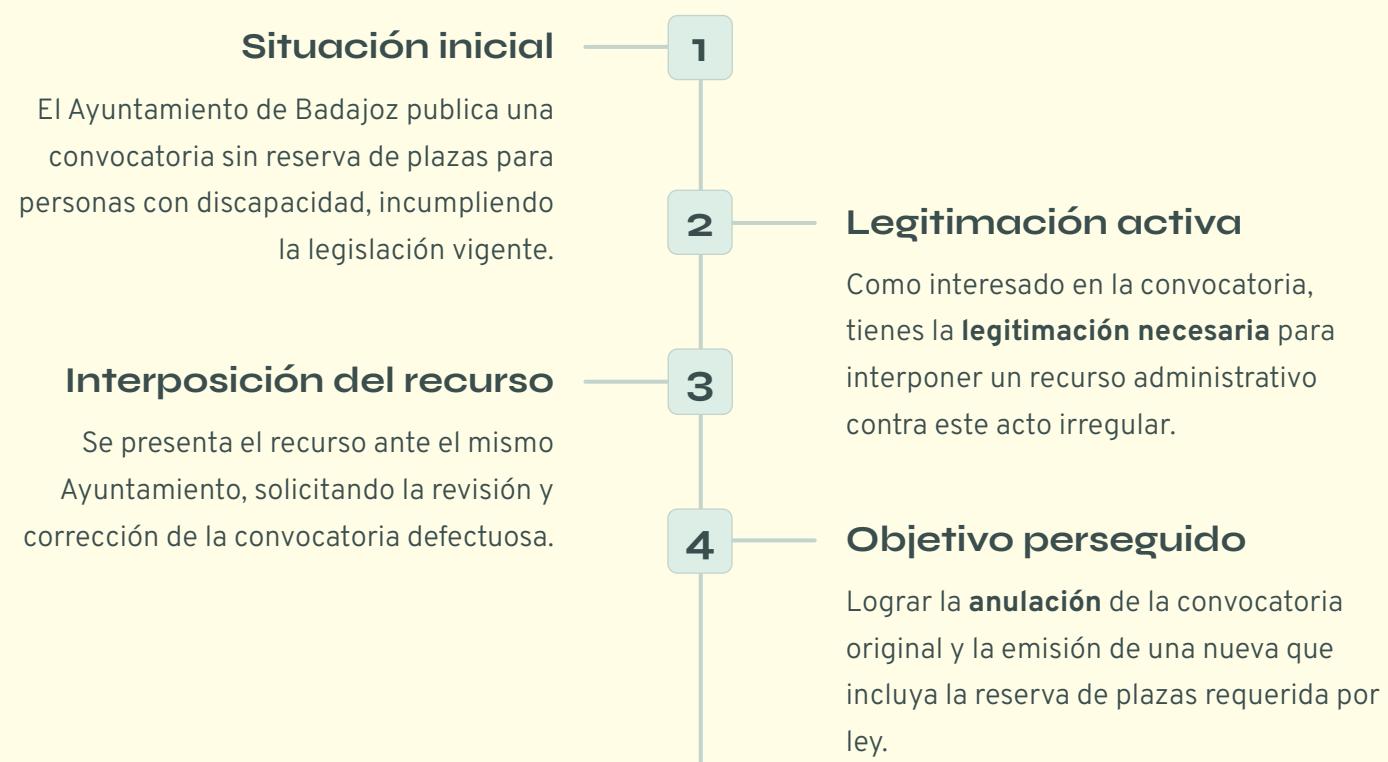
Mejora continua

Permite la corrección de errores y la mejora de los procedimientos administrativos.

4.4 Ejemplo práctico de recurso administrativo

4.5 Caso: convocatoria de empleo público irregular

Imagina que una **convocatoria de empleo público** para auxiliar administrativo no incluye la reserva de plazas para personas con discapacidad. Este acto administrativo es **illegal**, ya que viola la normativa vigente sobre inclusión y accesibilidad laboral.



Fundamentos del recurso

- **Violación normativa**: Incumplimiento de la legislación sobre reserva de plazas
- **Perjuicio directo**: Afectación a los derechos de las personas con discapacidad
- **Interés legítimo**: Condición de aspirante afectado por la irregularidad
- **Solicitud de corrección**: Petición de nueva convocatoria conforme a derecho

Resultados esperados

El objetivo de este recurso es que el **Ayuntamiento de Badajoz**, que fue la entidad que emitió la convocatoria, reconsideré su decisión. El recurso buscaría la anulación de la convocatoria original y la emisión de una nueva que sí incluya la reserva de plazas, **corrigiendo así el perjuicio** causado a tus derechos y garantizando el cumplimiento de la legalidad vigente.

Autocorrección administrativa

La administración tiene la oportunidad de corregir su error sin necesidad de acudir a la vía

Garantía de derechos

467 Se protegen los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, asegurando el

Tema 8: Recurso de alzada

El **recurso de alzada** es el **primer tipo de recurso ordinario**. Procede contra los actos que **no ponen fin a la vía administrativa**.

Actos que ponen fin a la vía administrativa

Para entender qué actos son recurribles en alzada, es crucial conocer cuáles son los actos que, por el contrario, ponen fin a la vía administrativa.

Estos actos están regulados en el **artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo** y son, en general, los que finalizan un procedimiento. Algunos ejemplos son:

- **Las resoluciones de los recursos de alzada**
- **Las resoluciones de órganos administrativos** que no tienen un superior jerárquico
- **Los acuerdos, pactos, convenios o contratos** que ponen fin a un procedimiento
- **Las resoluciones de procedimientos de responsabilidad patrimonial**
- **Los actos de los miembros y órganos del Gobierno** y los emanados de los ministros y secretarios de Estado, en el ámbito estatal



- ⓘ El **recurso de alzada**, por lo tanto, se puede interponer contra **todos los demás actos**, es decir, contra aquellos que **no agotan la vía administrativa**.

1. Plazos para interponer el recurso de alzada

Los **plazos para interponer el recurso** varían si el acto es **expreso o presunto** (no expreso):



Acto expreso

El plazo es de **un mes a partir del día siguiente** a la notificación del acto.

Un acto expreso es aquel en el que la Administración manifiesta su decisión por escrito, como una multa.

Acto no expreso o presunto

No hay límite de tiempo para interponer el recurso.

Se puede presentar en cualquier momento a partir de la fecha en que se produce el **silencio administrativo**.

El **silencio administrativo** es la **falta de resolución de la Administración** en el plazo legal establecido para resolver el procedimiento correspondiente.

Notificación del acto

Punto de partida para el cómputo del plazo

30 días naturales

Plazo máximo para interponer el recurso



2. Órgano competente y resolución

El **recurso de alzada** puede presentarse ante **el mismo órgano que dictó el acto** o ante **el superior jerárquico** que debe resolverlo.

01

Presentación del recurso

Ante el órgano que dictó el acto o su superior jerárquico

02

Plazo de resolución

Tres meses para que el órgano competente resuelva

03

Silencio administrativo

Si no hay resolución, se entiende **desestimada** la solicitud

Una vez resuelto el recurso de alzada, **se agota la vía administrativa**. A partir de ese momento, el ciudadano puede optar por:

Vía judicial

Interponiendo un **recurso contencioso-administrativo**

Casos excepcionales

Un **recurso extraordinario de revisión**



✓ Punto clave

El **silencio administrativo negativo** significa que transcurridos **tres meses sin resolución**, se considera que la Administración ha desestimado el recurso, permitiendo al interesado acudir a la vía judicial.

Tema 9: El recurso de reposición

El recurso de reposición es el segundo tipo de recurso ordinario, junto al de alzada. Una de sus principales características es que se debe interponer y ser resuelto por el **mismo órgano que dictó el acto recurrido**. Por ejemplo, si se recurre un acto de la Agencia Tributaria, es esta misma entidad la que debe resolverlo.

Característica principal

Se interpone ante el **mismo órgano** que dictó el acto administrativo recurrido

Ámbito de aplicación

Contra actos que **ponen fin a la vía administrativa**

Naturaleza jurídica

Es un recurso **potestativo** y optional

La principal diferencia con el recurso de alzada es que el de reposición se interpone contra actos que **ponen fin a la vía administrativa**. En el vídeo anterior se vio un listado de qué tipo de actos ponían fin a la vía administrativa, como las resoluciones de los recursos de alzada o las resoluciones de órganos que no tienen un superior jerárquico. Por lo tanto, el recurso de reposición cubre el ámbito de los actos que no pueden ser recurridos en alzada.

Otra característica importante del recurso de reposición es que es **potestativo**. Esto significa que, en lugar de interponerlo, el interesado puede optar por ir directamente a la vía judicial a través de un recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, si se decide interponer el recurso de reposición, se debe esperar a que este se resuelva antes de poder acudir al contencioso-administrativo. No pueden estar ambos recursos resolviéndose al mismo tiempo.

1. Plazos y procedimiento del recurso de reposición

El plazo para interponer un recurso de reposición es de **un mes** si el acto es expreso, o en cualquier momento si el acto no es expreso (silencio administrativo). El plazo para que la Administración resuelva el recurso es también de **un mes**. Si no se resuelve en ese plazo, el recurso se considera desestimado por silencio administrativo.

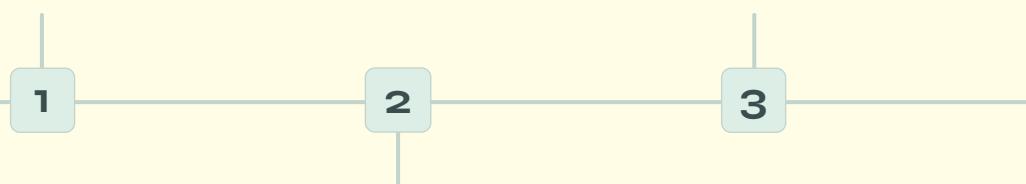


Interposición del recurso

1 mes desde la notificación del acto expreso

Silencio administrativo

Si no hay resolución, se considera **desestimado**



Resolución administrativa

1 mes para que la Administración resuelva

Ejemplo práctico

Un ejemplo de un recurso de reposición sería una **multa del ayuntamiento por aparcar en una zona de carga y descarga**. En este caso, la multa es un acto que pone fin a la vía administrativa. Por lo tanto, se debe recurrir ante el propio ayuntamiento mediante un recurso de reposición.

Para facilitar el proceso a los ciudadanos, lo habitual es que el propio acto de sanción indique el procedimiento a seguir. Esto garantiza que los administrados conozcan sus derechos y las vías de recurso disponibles contra las decisiones administrativas que les afecten.

Tema 10: recursos especiales

Un **recurso especial en materia de contratación** es un tipo de recurso administrativo que se aplica solo a un ámbito específico: la contratación pública. Su finalidad es asegurar que la Administración Pública, al contratar con terceros, cumpla con la **normativa de contratos del sector público**, que exige principios de publicidad y concurrencia para que el contrato se adjudique a la mejor oferta en términos de calidad y precio.

1. Características clave de este recurso

Órgano resolutor

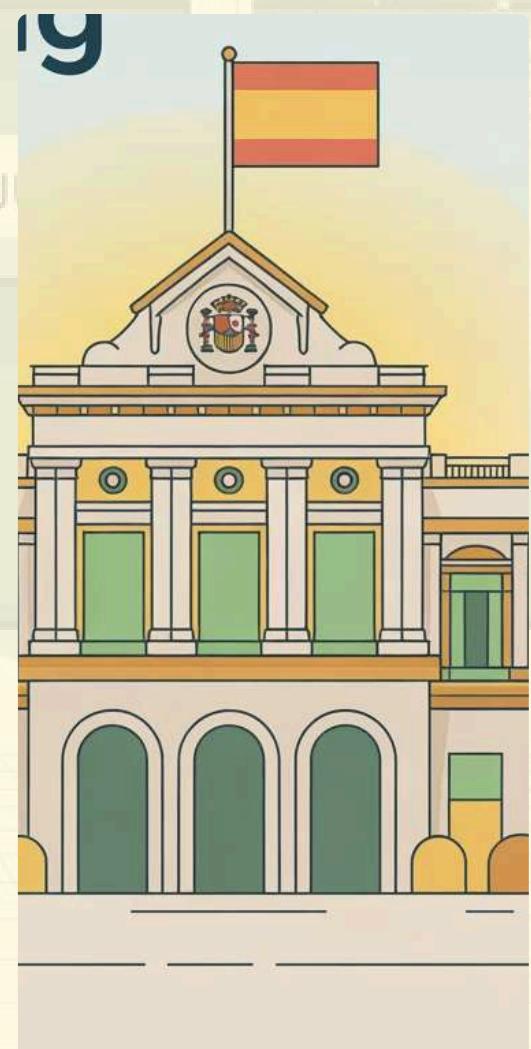
Lo resuelve un órgano independiente y especializado, el **Tribunal Administrativo de Contratación Pública de España**, no el mismo órgano que inició la licitación.

Naturaleza potestativa

Su interposición es voluntaria, pero si se elige esta vía, **no se puede interponer un recurso ordinario**, como el de alzada o reposición, contra las mismas actuaciones.

Entidad contratante

Para que se pueda interponer, la entidad contratante debe ser un **poder adjudicador**, condición que generalmente cumplen todas las Administraciones Públicas.



2. Actos recurribles y requisitos

Se pueden impugnar mediante este recurso los siguientes actos administrativos en el ámbito de la contratación pública:

01

Anuncios de licitación

Los **anuncios de licitación** y los documentos contractuales que establecen las condiciones del proceso.

02

Actos de trámite

Los **actos de trámite** que causen indefensión o un perjuicio irreparable a los licitadores.

03

Acuerdos de adjudicación

Los **acuerdos de adjudicación** de los contratos públicos una vez tomada la decisión final.

- ⚠ Este recurso está limitado por el valor del contrato. Solo procede para contratos de obras con un valor superior a **3 millones de euros** y contratos de suministros con un valor superior a **100.000 euros**.

2.1 Legitimación y motivos de impugnación

Legitimación activa

La ostenta el **recurrente**, que debe tener un interés directo en la licitación. Por ejemplo, una empresa que presentó una oferta en el concurso.

Legitimación pasiva

Corresponde a la **entidad contratante**, que es la autora del acto recurrido, como un ayuntamiento o ministerio.



Un motivo común para recurrir es cuando el ayuntamiento, como entidad contratante, **no adjudica el contrato a la empresa que ofreció la mejor relación calidad-precio**. Esto permite a las empresas afectadas impugnar la decisión por incumplimiento de la legalidad vigente en materia de contratación pública.⁴⁷⁴

Tema 11: El recurso extraordinario de revisión

El **recurso extraordinario de revisión** constituye una vía excepcional dentro del procedimiento administrativo español, diseñada para corregir errores graves o situaciones extraordinarias que afectan la validez de los actos administrativos. Este mecanismo legal permite revisar decisiones administrativas firmes cuando concurren circunstancias muy específicas y tasadas por la ley.

Naturaleza excepcional

Se trata de un recurso de carácter extraordinario que solo procede en casos muy específicos establecidos por la ley

Causas tasadas

Las causas están limitadas y definidas expresamente en el artículo 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo

Finalidad correctora

Busca corregir errores graves o situaciones que vician la validez del acto administrativo original

Causas de interposición

Las causas para interponer este recurso están **tasadas en el artículo 125** de la Ley de Procedimiento Administrativo y se limitan a situaciones muy específicas que comprometen la validez del acto administrativo:

Error de hecho

El acto se dictó basándose en una **equivocación evidente** sobre los datos o hechos relevantes. Por ejemplo, si la Administración deniega una subvención para rehabilitar una casa rural porque erróneamente lee en la documentación que tiene 10 años de antigüedad en lugar de 50, se ha incurrido en un error de hecho.

Causas adicionales del recurso

Aparición de nuevos documentos

Si después de la resolución, aparecen **documentos de valor esencial** que demuestran el error de la decisión, se puede interponer este recurso. Esta causa reconoce que la Administración puede haber tomado una decisión correcta con la información disponible en su momento, pero que nuevos elementos probatorios revelan la necesidad de revisar dicha decisión.



Documentos o testimonios falsos

Si la resolución se basó en documentos o testimonios que, según una **sentencia judicial firme**, son falsos. Esta causa protege la integridad del procedimiento administrativo frente a la manipulación fraudulenta de la información.

Delito

Si la resolución fue dictada como consecuencia de un **delito** (como prevaricación, cohecho, o violencia) y esto ha sido declarado en una sentencia judicial firme. Esta causa busca purgar del ordenamiento administrativo las decisiones viciadas por conductas delictivas.

Procedimiento y plazos

El procedimiento para la interposición del recurso extraordinario de revisión presenta características específicas que lo distinguen de otros recursos administrativos:

Órgano competente

El recurso se interpone ante el **mismo órgano** que dictó el acto recurrido, aunque también existe la opción de presentarlo ante el Tribunal Económico Administrativo Central por los mismos motivos.

Flexibilidad procedural

Esta dualidad de órganos competentes ofrece al interesado cierta flexibilidad en la elección del órgano ante el cual presentar su recurso.

Plazos y resolución del recurso

Plazos de interposición

El plazo para presentar el recurso **varía según la causa** que lo motive, estableciendo un sistema diferenciado que atiende a la naturaleza específica de cada supuesto:

Error de hecho

Cuatro años desde la notificación del acto administrativo. Este plazo más amplio reconoce que los errores de hecho pueden no ser evidentes de forma inmediata.



Otras causas

Tres meses desde que se descubre el documento falso, desde que la sentencia judicial declara la falsedad de un documento o testimonio, o desde que se dicta la sentencia judicial que declara el delito.

Requisitos procedimentales

- ① Es **obligatorio** un **dictamen** del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la comunidad autónoma para que el recurso sea admitido, aunque el dictamen no tiene que ser favorable. Este requisito garantiza un control técnico-jurídico previo a la admisión del recurso.

Resolución del recurso

La Administración no solo debe decidir si **admite o no el recurso**, sino que también debe pronunciarse sobre el fondo de la cuestión. Esta doble función asegura una resolución completa del conflicto planteado.

- Decisión sobre admisibilidad
- Pronunciamiento sobre el fondo
- Resolución expresa obligatoria



Si no se emite una resolución en el plazo de **tres meses**, se entiende que el recurso ha sido desestimado por silencio administrativo negativo, lo que abre la puerta a la vía contencioso-administrativa.

01

Interposición del recurso

Presentación ante el órgano competente con la documentación requerida

02

Dictamen preceptivo

Solicitud de dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico

03

Resolución administrativa

Decisión sobre admisibilidad y pronunciamiento sobre el fondo del asunto

04

Vía contencioso-administrativa

Posibilidad de recurrir ante los tribunales en caso de desestimación

Tema 12: El recurso extraordinario de revisión

El **recurso extraordinario de revisión** constituye un mecanismo excepcional dentro del procedimiento administrativo español que permite revisar actos administrativos firmes cuando concurren circunstancias muy específicas y graves que afectan a la legalidad de la resolución.

Causas de interposición

Las causas están **tasadas en el artículo 125** de la Ley de Procedimiento Administrativo y no pueden ampliarse por analogía.

Error de hecho

El acto se dictó basándose en una **equivocación evidente** sobre los datos o hechos relevantes del expediente.

Un ejemplo claro de **error de hecho** sería cuando se deniega una subvención para rehabilitar una casa rural porque la Administración leyó mal la documentación y creyó que el inmueble solo tenía 10 años de antigüedad en vez de los 50 años reales que constaban en los documentos.

- ⓘ **Importante:** La aparición de nuevos documentos de valor esencial que demuestren el error de la decisión también constituye causa válida para la interposición de este recurso extraordinario.

1. Documentos falsos y delitos como causas

1.1 Documentos o testimonios falsos

Se puede interponer el recurso cuando la resolución administrativa se basó en **documentos o testimonios que han sido declarados falsos** mediante una sentencia judicial firme. Esta circunstancia debe estar acreditada judicialmente.

Delito como causa

La resolución fue dictada como consecuencia de un **delito** (prevaricación, cohecho, violencia, etc.) que ha sido declarado en una **sentencia judicial firme**.

Procedimiento y plazos

El **órgano competente** para conocer del recurso es el mismo que dictó el acto recurrido, quien debe resolverlo.



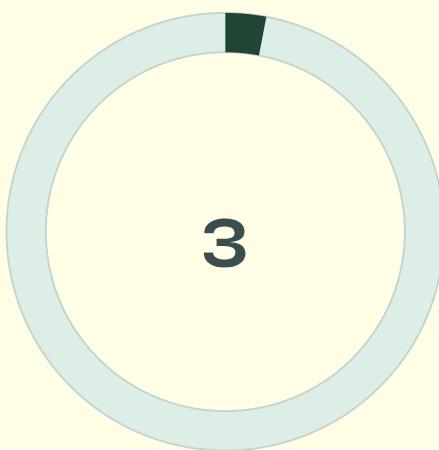
Tribunal económico administrativo

También puede presentarse ante el **Tribunal Económico Administrativo Central** por estos mismos motivos establecidos en la ley.



Años para error de hecho

Plazo desde la notificación del acto administrativo



Meses para otras causas

Desde el descubrimiento del documento falso o sentencia

2. Requisitos y resolución del recurso

01

Dictamen obligatorio

Para que se tramite el recurso, es **obligatorio un dictamen del Consejo de Estado** o del órgano consultivo de la comunidad autónoma correspondiente.

02

Carácter no vinculante

Aunque el dictamen es obligatorio, **no es necesario que sea favorable** para que la Administración pueda resolver el recurso.

03

Resolución sobre el fondo

La Administración no solo debe decidir si admite o no el recurso, sino que también debe **pronunciarse sobre el fondo de la cuestión** planteada.



Silencio administrativo negativo

Si no hay respuesta en **tres meses**, se entiende que el recurso ha sido desestimado por silencio administrativo negativo.



Esta desestimación presunta por silencio administrativo **abre la vía a la jurisdicción contencioso-administrativa**, permitiendo al interesado acudir a los tribunales para impugnar la falta de resolución expresa de la Administración.



Vía judicial abierta

Posibilidad de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa tras el silencio negativo



Garantía procesal

El sistema asegura que siempre exista una vía de impugnación efectiva para el administrado

Tema 13: La revisión de oficio

1. Concepto y alcance de la revisión de oficio

La **revisión de oficio** es una herramienta de autocontrol de la Administración que permite **declarar la nulidad de un acto que ella misma ha dictado**. Es importante destacar que esta revisión se dirige únicamente contra actos que tengan un **vicio de nulidad de pleno derecho**, no de anulabilidad.

Autocontrol administrativo

La Administración puede revisar sus propios actos cuando detecta vicios graves

Solo nulidad plena

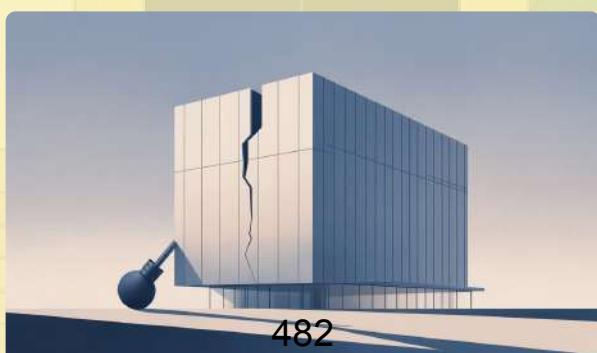
Se aplica únicamente a actos con vicios de nulidad de pleno derecho

Límites importantes

No puede ir contra la equidad, buena fe o derechos de particulares

Sin embargo, esta potestad de la Administración tiene un **límite fundamental**: no puede ejercerse si va en contra de la **equidad, la buena fe o los derechos de los particulares**.

 **Ejemplo práctico:** Si un ayuntamiento autorizó la construcción de un edificio que ya está terminado, una revisión de oficio para anular esa autorización diez años después podría ser considerada desproporcionada, ya que anular el acto requeriría la demolición del edificio, un perjuicio mayor que el vicio original del acto.



2. Procedimiento de la revisión de oficio

La revisión de oficio puede iniciarse de dos maneras diferentes, cada una con sus propias características y consecuencias procedimentales.



De oficio

A iniciativa de la propia Administración cuando detecta el vicio



A instancia de parte

A solicitud de un particular interesado en la anulación



3. Requisitos previos

Para que un acto pueda ser objeto de revisión de oficio, debe haber **puesto fin a la vía administrativa** o haber **adquirido firmeza** por no haber sido recurrido en el plazo legal.

Inicio de oficio

Si no se resuelve en **6 meses**, el procedimiento **caduca**

Resolución favorable

El órgano competente debe determinar las indemnizaciones correspondientes



Inicio a instancia de parte

Si no se resuelve en **6 meses**, se produce **silencio administrativo negativo**

4. Actos con vicios de anulabilidad

Cuando un acto tiene un **simple vicio de anulabilidad** (o una irregularidad administrativa), **no es posible utilizar la revisión de oficio**. En estos casos, la Administración debe seguir un procedimiento diferente.

01

Declaración de lesividad

La Administración puede declarar el acto **lesivo para el interés público** en un plazo de **cuatro años** desde que se dictó

02

Impugnación judicial

Después de la declaración de lesividad, la Administración puede **impugnar el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa**

ⓘ Diferencias clave

- **Nulidad plena:** Revisión de oficio directa
- **Anulabilidad:** Declaración de lesividad + impugnación judicial
- **Plazo:** 4 años para declarar la lesividad



Este mecanismo garantiza que la Administración no pueda anular arbitrariamente actos con vicios menores, requiriendo la **intervención judicial** para proteger los derechos de los particulares y asegurar el **principio de seguridad jurídica**.