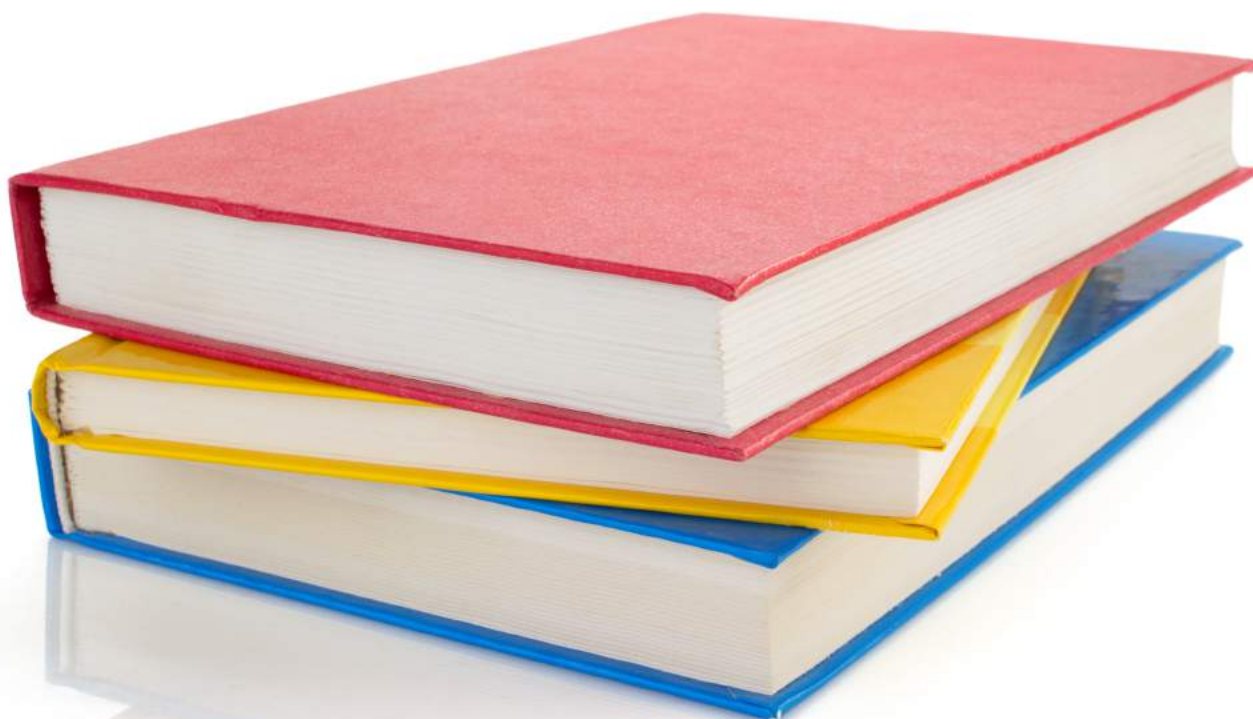




**PACK TEMARIO  
ADMINISTRATIVOS  
Comunidad de Madrid**

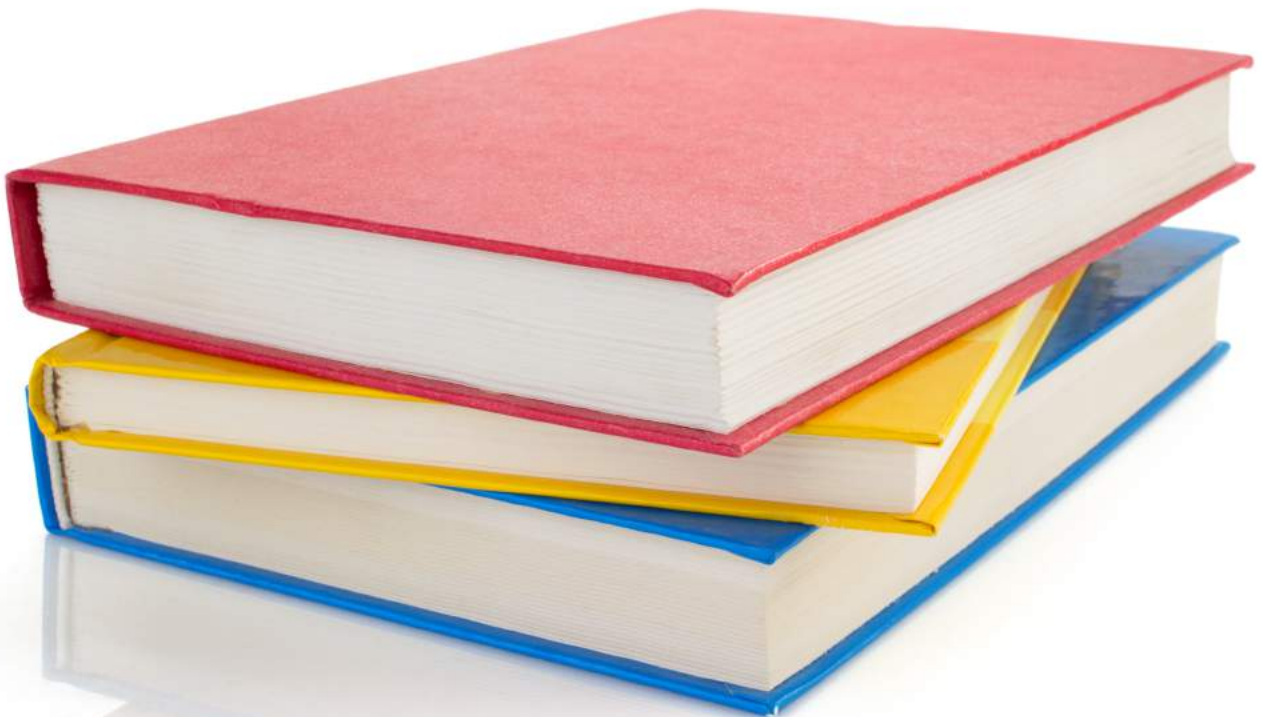
ED. 2018





**TEMARIO ADMINISTRATIVOS**  
**BLOQUE I: Org. del Estado y de la CAM**  
**Comunidad de Madrid**

ED. 2018



TEMARIO  
ADMINISTRATIVOS  
COMUNIDAD DE MADRID  
Ed. 2018

© Beatriz Carballo Martín (coord.)  
© Ed. TEMA DIGITAL, S.L.  
ISBN: 978-84-942320-2-2  
DOCUMENTACIÓN PARA OPOSICIONES (CC.AA.)  
Depósito Legal según Real Decreto 635/2015

*Prohibido su uso fuera de las condiciones  
de acceso on-line o venta*

*Prohibida su reproducción total o parcial  
sin permiso escrito de TEMA DIGITAL, S.L.*

## **TEMARIO**

### **BLOQUE I.- Organización del Estado y de la Comunidad de Madrid**

Tema 1.- La Constitución Española de 1978: Estructura y características. Los principios constitucionales y los valores superiores. Derechos y deberes fundamentales. Su garantía y suspensión.

Tema 2.- La Corona: Funciones del Rey. Las Cortes Generales: Composición, atribuciones y funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado.

Tema 3.- El Poder Judicial: La organización judicial española. El Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional.

Tema 4.- El Gobierno y la Administración: Principios constitucionales reguladores de la Administración Pública. La Administración General del Estado: Órganos superiores de la misma. La Administración Periférica del Estado: Delegados del Gobierno y Subdelegados del Gobierno.

Tema 5.- Organización territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas: Organización y competencias. Los Estatutos de Autonomía. La Administración Local.

Tema 6.- La Comunidad de Madrid (I). El Estatuto de Autonomía: Estructura y contenido. Las competencias de la Comunidad de Madrid: Potestad legislativa, potestad reglamentaria y función ejecutiva. La Asamblea de Madrid: Composición, funciones y potestades.

Tema 7.- La Comunidad de Madrid (II): La Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid: Estructura y contenido. La Presidencia y el Gobierno de la Comunidad de Madrid. La Administración Autonómica: Organización y estructura básica. Las Consejerías, Organismos Autónomos y Entes que integran la misma.

Tema 8.- Referencia a los Tratados originarios y modificativos de la Unión Europea. Instituciones principales: El Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito comunitario.

# TEMA 1.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LOS VALORES SUPERIORES. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES. SU GARANTÍA Y SUSPENSIÓN.

## INTRODUCCIÓN

Tras las Elecciones Generales del 15 de junio de 1977, el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el art. 3º de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución.

Una vez elaborada y discutida en el Congreso y Senado, mediante Real Decreto 2550/1978 se convocó el Referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución que tuvo lugar el 6 de diciembre siguiente. Se llevó a cabo de acuerdo con lo prevenido en el Real Decreto 2120/1978. El Proyecto fue aprobado por el 87,78% de votantes que representaba el 58,97% del censo electoral.

Su Majestad el Rey sancionó la Constitución durante la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado celebrada en el Palacio de las Cortes el miércoles 27 de diciembre de 1978. El BOE publicó la Constitución el 29 de diciembre de 1978, que entró en vigor con la misma fecha. Ese mismo día se publicaron, también, las versiones en las restantes lenguas de España.

A lo largo de su vigencia ha tenido dos reformas:

- En 1992, que consistió en añadir el inciso "*y pasivo*" en el artículo 13.2, referido al derecho de sufragio en las elecciones municipales.
- En 2011, que consistió en sustituir íntegramente el artículo 135 para establecer constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria, como consecuencia de la crisis económica y financiera que padecemos.

## 1.- LA CONSTITUCIÓN: PRINCIPIOS GENERALES, ESTRUCTURA Y CONTENIDO

### 1.1.- ANTECEDENTES

Las múltiples influencias de una Constitución derivada como la española de 1978 -además de aquellas recibidas del constitucionalismo histórico español- hay que buscarlas preferentemente dentro de las nuevas corrientes europeas que aparecen después de la Segunda Guerra Mundial, y en tal sentido ha recibido claras influencias de otros textos constitucionales europeos, así como de diferentes Tratados de Derecho Internacional:

- De la Constitución italiana de 1947 habría que destacar la configuración del poder judicial y sus órganos de gobierno, o los antecedentes del Estado Regional Italiano.

## TEMA 2.- LA CORONA: FUNCIONES DEL REY. LAS CORTES GENERALES: COMPOSICIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO.

### 1.- LA CORONA

INTRODUCCIÓN.- El artículo 1.3 de la Constitución establece que la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria. Esta definición implica que el Rey, aún cuando ostenta el cargo de Jefe del Estado, está sometido al Parlamento, siéndole de aplicación la máxima de que “*El Rey reina pero no gobierna*”. En desarrollo de lo dispuesto en el mencionado artículo 1.3, el Título II de la Constitución (arts. 56 a 65) se encabeza con el enunciado “*De la Corona*” que es el nombre clásico para indicar el conjunto de prerrogativas y funciones que corresponden a la Monarquía, personalizada en el Rey.

La Corona, término adoptado del constitucionalismo comparado, es la denominación específica que en España se le ha dado a un órgano constitucional: la Jefatura del Estado. Este órgano constitucional es, pues, un órgano del Estado cuyo titular es el Rey y al que se le atribuyen funciones propias y diferenciadas de las del resto de los poderes del Estado.

CARACTERÍSTICAS.- El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en la Constitución, careciendo de validez sin dicho refrendo (salvo lo dispuesto sobre distribución del presupuesto para el sostenimiento de su Familia y Casa, y el nombramiento y cese de los miembros civiles y militares de la Casa Real, pues se trata de actos que serán realizados libremente por el Rey).

SUCESIÓN.- La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.

Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

## TEMA 3.- EL PODER JUDICIAL: LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL ESPAÑOLA. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

### 1.- EL PODER JUDICIAL

INTRODUCCIÓN.- La función del Poder Judicial es garantizar el cumplimiento de la ley por parte de las instituciones y los ciudadanos. Los ciudadanos pueden acudir a los tribunales de justicia para obtener protección de sus derechos, son la última garantía de los mismos. Estas funciones la realizan aplicando la ley a cada caso concretos. Garantizan la ejecución de sus sentencias. Estas funciones las realizan con independencia e imparcialidad.

Es un poder del Estado único y exclusivo para todo el territorio nacional. En la actualidad se complementa con otros tribunales internacionales como el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo o el de la Unión Europea para temas propios de la UE o el Tribunal de la Haya en caso de Conflictos Internacionales. Y está formado por tres tipos de órganos:

- El Consejo General del Poder Judicial: Su función es garantizar la independencia del Poder Judicial de los otros poderes del estado y frente a todos. Es el órgano de Gobierno de los Jueces. Gobierna y administra los jueces y tribunales. Las normas regulan de forma detallada como realizar estas funciones de gobierno para garantizar su imparcialidad. El Consejo General del Poder Judicial tiene 21 miembros. Son Jueces o juristas de prestigio. Las Cortes Generales proponen el nombramiento de 20 de sus miembros necesitan para ello una mayoría especialmente reforzada. Estos miembros son nombrados por el Rey. Su presidente es el Presidente del Tribunal Supremo. El mandato de sus miembros es de 5 años. El nombramiento de sus miembros por parte de las Cortes Generales garantiza su legitimidad democrática. Actúan con independencia.
- Los Tribunales: son los encargados de aplicar las leyes a situaciones y conflictos concretos. Sus titulares son los Jueces, están encargados de resolver conflictos, aplicar la ley y garantizar los derechos de todos. Se rigen por normas especiales, éstas limitan algunos de sus derechos para garantizar su independencia e imparcialidad frente a todos en al ejercer sus funciones. Se organizan de la siguiente forma:
  - Especializados por materias en distintos órdenes judiciales;
  - Distribuidos por todo el territorio nacional, con una competencia territorial concreta -unos sobre todo el territorio de España y otros solo sobre una parte del mismo-.
  - Organizados en distintos niveles o instancias. De esta forma los casos puedan ser revisados por los tribunales superiores en algunos casos. El Tribunal Supremo es el Superior y ejerce sus competencias sobre todo el territorio nacional.

## **TEMA 4.- EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES REGULADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: ÓRGANOS SUPERIORES DE LA MISMA. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO: DELEGADOS DEL GOBIERNO Y SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO.**

### **1.- EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

El Gobierno constituye, junto con la Administración, el Poder Ejecutivo, y equivale al Consejo de Ministros, y respecto del mismo la Constitución señala que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la defensa del Estado, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Los principios que configuran su funcionamiento son tres: el principio de dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos; la colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros, y el principio de organización departamental que otorga al titular de cada Departamento (Ministerio) una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

Por su parte, la Administración Pública puede entenderse básicamente desde una perspectiva funcional o de actividad y desde una perspectiva orgánica:

-Funcional.- En este sentido administración hace referencia a un concepto dinámico que se contrapone a otras formas de manifestación del Poder Público, como la función legislativa o la jurisdiccional.

-Orgánica.- Desde esta perspectiva se considera a la Administración como el conjunto de órganos o instituciones que llevan a cabo esa actividad que se estima administrativa.

Atendiendo a su sentido etimológico o vocablo Administrar proviene del latín "ad ministrare" que significa servir. El diccionario de Lengua Española, por su parte emplea el término *administrar* como equivalente a gobernar, regir, o cuidar, y el administrador es la persona que administra bienes ajenos.

En consecuencia, Administración, por su raíz etimológica recoge dos ideas fundamentales: las de gestión y subordinación, pues la función administrativa supone una actividad gestora (esto es, de realización de fines mediante el empleo de medios pertinentes), y una actividad subordinada, en cuanto que esos fines y esos medios vienen predeterminados por consideraciones superiores de tipo político. A ello se añade la nota de alteridad, ya que la acción administrativa se ejerce, normalmente, respecto de bienes o intereses que no son propios sino, muy al contrario, ajenos: los de la comunidad.

La Administración Pública se presenta en nuestro ordenamiento jurídico totalmente organizada, como un auténtico órgano del Estado, siendo los funcionarios simples agentes de dicha organización. La Administra-



## TEMA 5.- ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

### 1.- EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El Estado de las Autonomías surge en la transición, cuando se planteaba cómo pasar del estado centralizado franquista a un estado descentralizado. En el proceso se decidió que la Constitución no definiría la forma de organización territorial del Estado. En su lugar contendría una serie de disposiciones que contienen los principios básicos y de organización y deja en manos de los distintos territorios la iniciativa para obtener la autonomía y constituirse en territorios autónomos. Así, se inicia un proceso que culmina a finales de los 90, por el que los distintos territorios que conforman España se constituyen en lo que hoy conocemos como las 17 Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Los principios que regirán este nuevo estado autonómico serán tres: principio de unidad, autonomía y solidaridad. El principio de unidad hace referencia a que todos los territorios, pese a la autonomía que puedan obtener, formarán parte de España y serán parte de una política nacional conjunta (art. 2 CE). La autonomía es la potestad que tendrán de manejar las competencias que obtengan como propias, sin injerencia del Estado, siempre y cuando respeten la ley y el resto de principios (art. 2 y 137 CE). Por último, el principio de solidaridad se refiere a la igualdad que debe haber entre todos los territorios y la obligación de destinar más recursos a aquellas Comunidades que lo necesiten, además de la prohibición de privilegios económicos o sociales (art. 138 CE).

La Constitución estableció el marco sobre el cual los territorios podrían acceder a la autonomía. Sin embargo, al principio del proceso se dio preferencia a aquellas Comunidades que hubieran aprobado en el pasado sus propios Estatutos de Autonomía y tuvieran en ese momento un organización autonómica provisional. Por ese procedimiento, Cataluña, País Vasco y Galicia se acogieron, en base a la disposición transitoria segunda, a la vía de acceso del artículo 151 CE. Con este procedimiento, estas comunidades adquirieron todas las competencias que contemplaran sus Estatutos de Autonomía (menos las reservadas al Estado) sin tener que esperar. Este proceso se conoce comúnmente como la “*vía rápida*” de acceso a la autonomía. En años posteriores Andalucía, Navarra, Valencia y Canarias siguieron unos procedimientos muy similares que también les permitieron ponerse al nivel de Cataluña, País Vasco y Galicia. Sin embargo, todos estos procedimientos no hicieron más que provocar profundos desequilibrios entre las comunidades y en los años 1981 y 1992 tuvieron lugar los llamados Pactos Autonómicos. En el primero se perfiló el mapa actual de 17 Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas y se estableció el segundo de los procesos de creación de CC.AA. para el resto, siguiendo el artículo 143, que establece unas competencias iniciales (contempladas en el art. 148 CE) y un periodo posterior de 5 años antes de adoptar más competencias. Este procedimiento es el que se conoce como “*vía lenta*”. Pese a todo, y en vista del profundo desequilibrio existente entre los territorios, se decide hacer un segundo Pacto Autonómico en 1992 con el que se pretende igualar a aquellas Comunidades de la vía lenta.

## **TEMA 6.- LA COMUNIDAD DE MADRID (I). EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: ESTRUCTURA Y CONTENIDO. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID: POTESTAD LEGISLATIVA, POTESTAD REGLAMENTARIA Y FUNCIÓN EJECUTIVA. LA ASAMBLEA DE MADRID: COMPOSICIÓN, FUNCIONES Y POTESTADES.**

### **1.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

El proceso por el que Madrid accedió a su autonomía está rodeado de características singulares que le diferencian en gran medida del que han seguido el resto de las Comunidades Autónomas.

En efecto, la negativa de las provincias castellano-manchegas a la integración de Madrid en su región, su falta de entidad regional histórica, su existencia como Área Metropolitana, y el ser la Villa de Madrid la capital del Estado significaron que la provincia madrileña partiese de cero en el camino de su autonomía, sin trámites intermedios, sin régimen preautonómico.

Conforme nos narran algunos juristas, fueron tres las soluciones que se pretendieron manejar para dar respuesta al problema madrileño:

- **Primera**: conceder un Estatuto especial para Madrid, Área-Metropolitana, incluyendo el resto de la provincia en las CC.AA. limítrofes. La propuesta a semejanza, por ejemplo, de México Distrito Federal o de Washington Distrito Federal, tenía por objeto crear una suerte de Madrid Distrito Federal, confiriendo a la Villa de Madrid un régimen particular, derivado del hecho de ser la capital del Estado.
- **Segunda**: incluir la provincia de Madrid en el seno de alguna Comunidad en gestación, fundamentalmente en Castilla-la Mancha, opción por la que se decantaron la mayor parte de los representantes parlamentarios de Madrid. Tal es así que el Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega, estableció en el apartado 1 de su Disposición Adicional que "la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias..." El ulterior proceso de incorporación se desarrollaría, sin embargo, a partir de la idea de que la integración no se produjera en régimen de absoluta igualdad, sino conservando un cierto grado de autogobierno para Madrid. Esto supuso el lógico rechazo de los representantes castellanos, que desecharon la idea, dejando expedito el camino para la configuración de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial.
- **Tercera**: constituir Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial, que es por la que se optó.

# **TEMA 7.- LA COMUNIDAD DE MADRID (II): LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID: ESTRUCTURA Y CONTENIDO. LA PRESIDENCIA Y EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA: ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA BÁSICA. LAS CONSEJERÍAS, ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTES QUE INTEGRAN LA MISMA..**

## **1.- LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

### **1.1.- ESTRUCTURA**

La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, consta de 85 artículos, con la siguiente estructura:

[Preámbulo]

TÍTULO PRELIMINAR

TÍTULO I. Del Presidente

CAPÍTULO I. Elección y Estatuto personal

CAPÍTULO II. Atribuciones

CAPÍTULO III. Incapacidad y cese del Presidente

TÍTULO II. Del Consejo de Gobierno y de los Consejeros

CAPÍTULO I. Naturaleza y composición del Consejo de Gobierno

CAPÍTULO II. Atribuciones del Consejo de Gobierno

CAPÍTULO III. Funcionamiento del Consejo de Gobierno

CAPÍTULO IV. De la Vicepresidencia y de los Consejeros

Sección Primera. De la Vicepresidencia

Sección Segunda. De los Consejeros

TÍTULO III. De las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea

CAPÍTULO I. Del impulso de la acción política y de gobierno

CAPÍTULO II. De la responsabilidad política del Consejo de Gobierno

CAPÍTULO III. De los Decretos legislativos

TÍTULO IV. De la Administración de la Comunidad de Madrid

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

CAPÍTULO II. De la organización y atribuciones de las Consejerías

## **TEMA 8.- REFERENCIA A LOS TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA. INSTITUCIONES PRINCIPALES: EL CONSEJO EUROPEO, EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, LA COMISIÓN EUROPEA, EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO COMUNITARIO.**

### **1.- LA UNIÓN EUROPEA**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA**

La UE es una asociación económica y política singular de 28 países europeos (27 a partir del Brexit) que abarcan juntos gran parte del continente.

La UE se fundó después de la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica con la idea de que, a medida que aumenta la interdependencia económica de los países que comercian entre sí, disminuyen las posibilidades de conflicto entre ellos. El resultado fue la Comunidad Económica Europea (CEE), creada en 1958, que en principio suponía intensificar la cooperación económica entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Posteriormente, se creó un gran mercado único que sigue avanzando hacia el logro de todo su potencial. Pero lo que comenzó como una unión puramente económica también fue evolucionando hasta llegar a ser una organización activa en todos los campos, desde la ayuda al desarrollo hasta el medio ambiente. En 1993, el cambio de nombre de CEE a UE (Unión Europea) no hacía sino reflejar esta transformación.

La UE ha hecho posible medio siglo de paz, estabilidad y prosperidad, ha contribuido a elevar el nivel de vida y ha creado una moneda única europea. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte del continente. Y también es mucho más fácil vivir y trabajar en el extranjero dentro de Europa.

La UE se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se fundamentan en tratados acordados voluntaria y democráticamente entre todos los Estados miembros. Estos acuerdos vinculantes establecen los objetivos de la UE en sus numerosos ámbitos de actividad.

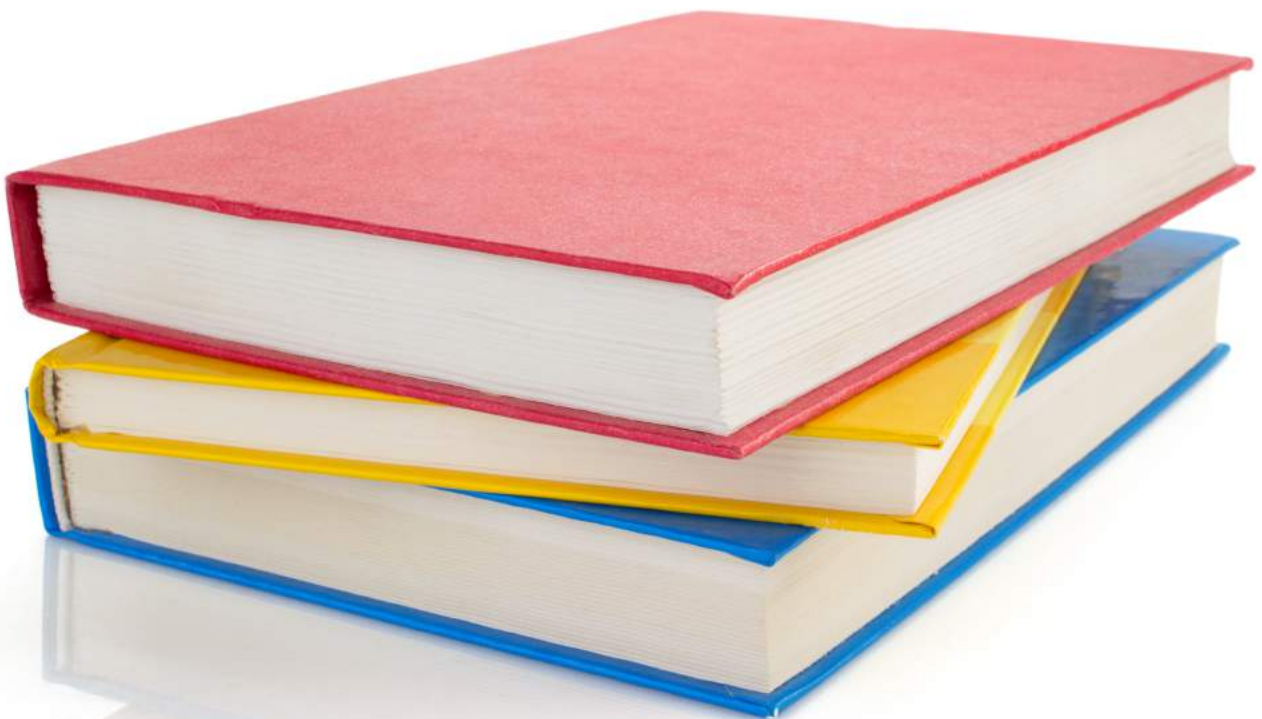
Uno de sus principales objetivos es promover los derechos humanos tanto en la propia UE como en el resto del mundo. Dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos son sus valores fundamentales. Desde la firma del Tratado de Lisboa en 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE reúne todos estos derechos en un único documento. Las instituciones de la UE están jurídicamente obligadas a defenderlos, al igual que los gobiernos nacionales cuando aplican la legislación de la UE.





**TEMARIO ADMINISTRATIVOS**  
**BLOQUE II: Derecho Administrativo General**  
**Comunidad de Madrid**

ED. 2018



TEMARIO ADMINISTRATIVOS  
BLOQUE II.- Derecho Administrativo General  
COMUNIDAD DE MADRID  
Ed. 2018

© Beatriz Carballo Martín (coord.)  
© Ed. TEMA DIGITAL, S.L.  
ISBN: 978-84-942320-2-2  
DOCUMENTACIÓN PARA OPOSICIONES (CC.AA.)  
Depósito Legal según Real Decreto 635/2015

*Prohibido su uso fuera de las condiciones  
de acceso on-line o venta*

*Prohibida su reproducción total o parcial  
sin permiso escrito de TEMA DIGITAL, S.L.*

## **TEMARIO**

### **Bloque II.- Derecho Administrativo General**

Tema 9.- El principio de legalidad y la jerarquía normativa. Las fuentes del Derecho Administrativo. La Ley: tipos de leyes y reserva de ley. Disposiciones del Ejecutivo con fuerza de ley: decreto-ley y decreto legislativo. El Reglamento: concepto, clases y límites de la potestad reglamentaria. Las fuentes del Derecho Comunitario Europeo. Derecho originario y Derecho derivado: Reglamentos, Directivas y Decisiones.

Tema 10.- El órgano administrativo: Concepto, naturaleza y clases. Los órganos colegiados. Principios de la organización administrativa. La competencia. Centralización y descentralización. Concentración y desconcentración.

Tema 11.- Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: objeto y ámbito de aplicación. Los interesados en el procedimiento. Identificación y firma de los interesados. La actividad de las Administraciones Públicas: derechos y obligaciones de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Responsabilidad de la tramitación. Obligación de resolver. Suspensión y ampliación de plazos. El silencio administrativo. Términos y plazos.

Tema 12.- El acto administrativo: Concepto, clases y requisitos. Eficacia de los actos. Nulidad y anulabilidad. Límites de la invalidez. La ejecución de los actos administrativos. La revisión de oficio.

Tema 13.- Garantías del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las fases del procedimiento: iniciación, ordenación, instrucción y finalización. Referencia a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común.

Tema 14.- Los recursos administrativos: concepto y clases. Las reclamaciones económico-administrativas: nociones básicas. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Su organización. Las partes. Actos impugnables. Las fases principales del procedimiento contencioso-administrativo.

Tema 15.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Concepto y clases. Requisitos generales y efectos. Procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Tema 16.- La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Procedimiento sancionador.

Tema 17.- La expropiación forzosa: concepto, naturaleza y elementos. El procedimiento general de expropiación.

Tema 18.- Los contratos en el Sector Público. Principios comunes. Normativa vigente. Tipos de contratos y características generales. Requisitos necesarios para la celebración de los contratos. Procedimientos de contratación y formas de adjudicación. El incumplimiento de los contratos del sector público. Prerrogativas de la Administración.

Tema 19.- Formas y procedimientos de la actividad administrativa. La actividad de limitación, arbitral, de servicio público y de fomento. Las formas de gestión de los servicios públicos: la gestión directa y la gestión indirecta.

Tema 20.- La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: objeto y ámbito de aplicación. Publicidad activa. Derecho de acceso a la información pública. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La transparencia y el acceso a la información en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Tema 21.- Igualdad de género: Las políticas de igualdad y no discriminación. Especial referencia a la Comunidad de Madrid.

Tema 22.- Información administrativa y atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid. La Administración electrónica. La identificación y autenticación de las personas físicas y jurídicas para las diferentes actuaciones en la gestión electrónica.

Tema 23.- Los documentos administrativos: concepto, funciones, clasificación y características. El documento electrónico y el expediente electrónico. Especial referencia a la Administración electrónica en la Comunidad de Madrid. El registro de documentos: Concepto y funciones. Presentación, recepción, entrada y salida de documentos. El archivo de documentos: Concepto y funciones. Clases de archivos y criterios de ordenación. El acceso a los documentos administrativos: sus limitaciones y formas de acceso.



## **TEMA 9.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA JERARQUÍA NORMATIVA. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMITIVO. LA LEY: TIPOS DE LEYES Y RESERVA DE LEY. DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO LEGISLATIVO. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. DERECHO ORIGINARIO Y DERECHO DERIVADO: REGLAMENTOS, DIRECTIVAS Y DECISIONES.**

### **1.- LAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

En la Teoría General del Derecho el concepto de “fuente del derecho” es fundamental, y en este sentido la doctrina clásica diferencia entre:

-FUENTES EN SENTIDO MATERIAL, que son aquellas fuerzas sociales o instituciones con facultad normativa creadora: las Cortes, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los grupos sociales como generadores de costumbres, etc.

-FUENTES EN SENTIDO FORMAL, que son las formas en que se manifiesta el Derecho: la constitución, la ley, el reglamento, la costumbre, etc.

Conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código Civil, las fuentes del ordenamiento jurídico español son la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

Dispone asimismo el Código Civil sobre las fuentes del ordenamiento jurídico lo siguiente:

- Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
- La costumbre sólo regirá en defecto de Ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.
- Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.
- Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de Ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
- Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.

# TEMA 10.- EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y CLASES. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. LA COMPETENCIA. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN. CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN.

## 1.- LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

### 1.1.- INTRODUCCIÓN

Las Administraciones Públicas son personas jurídicas pero su voluntad la adoptan un conjunto de personas físicas. Se elaboró por esto la teoría del órgano y a tenor de ella se planteó que las personas físicas que forman la voluntad de la Administración no son meros representantes de la Administración, sino que son parte de ella. La teoría del órgano supuso un avance porque apartó la teoría privada de la Administración de la actuación administrativa: quien actúa no es un representante de la Administración, sino un miembro de la misma, de forma que la actuación de estas personas físicas es una actuación de la Administración, y dicha actuación se atribuye como propia de la Administración.

Actualmente existe una tendencia a definir el órgano administrativo como una unidad de personas, medios materiales y funciones que tienen capacidad para vincular externamente a la Administración. Es una unidad cuyas decisiones producen efectos jurídicos frente a terceros, no solo con proyección interna frente a la propia Administración, de forma que lo relevante es el hecho de que esta unidad tiene capacidad de adoptar decisiones que tienen efectos externos.

Dentro de la Administración hay unidades formadas por personas, medios materiales y funciones, pero estas unidades no siempre tienen capacidad de decisión hacia el exterior. Si estas unidades carecen de esa capacidad, no serán órganos, pero si tienen esa capacidad sí serán órganos administrativos.

### 1.2.- LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO ORGANIZACIONES

Una organización es un conjunto de medios de diferentes tipos (de tipo personal, material y financiero) ordenados o dispuestos ordenadamente en una serie de unidades diversas a las cuales se atribuyen toda una serie de funciones específicas a efectos del cumplimiento eficaz de la totalidad de funciones que tienen encomendadas la determinada entidad donde se integran estas unidades.

Toda Administración Pública es un complejo de elementos personales y materiales ordenados en una serie de unidades en virtud del principio de división del trabajo, a las que se les asigna una parte del total de las competencias que corresponden a la organización en su conjunto.

Esas unidades en que se descompone la organización de un Ente público suelen denominarse con las expresiones *órgano* y *oficio*, si bien con la primera de ellas se hace referencia al titular o funcionario, y con la expresión *oficio* al conjunto de medios materiales y atribuciones que la integran. Tampoco faltan quienes postulan la equivalencia de ambas expresiones y afirman que una y otra comprenden tanto al titular físico como los medios materiales y el núcleo de sus funciones.

**TEMA 11.- LEY 39/2015, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS AA.PP.: OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO. IDENTIFICACIÓN Y FIRMA DE LOS INTERESADOS. LA ACTIVIDAD DE LAS AA.PP.: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LAS AA.PP. RESPONSABILIDAD DE LA TRAMITACIÓN. OBLIGACIÓN DE RESOLVER. SUSPENSIÓN Y AMPLIACIÓN DE PLAZOS. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO. TÉRMINOS Y PLAZOS.**

**1.- LA LEY 39/2015, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS AA.PP.**

El art. 103 de la Constitución dispone que *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*.

Tras más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recientemente el poder legislativo ha llevado a cabo una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones *«ad extra»* (hacia afuera) y *«ad intra»* (hacia dentro) de las Administraciones Públicas. Para ello se han impulsado simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará en adelante el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015).

La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones *«ad extra»* entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones *«ad extra»* de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia que se ha de complementar con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas, destacando especialmente lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El objeto de la Ley 39/2015 es *“regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”* (art. 1.1).

La Ley se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

## TEMA 12.- EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y REQUISITOS. EFICACIA DE LOS ACTOS. NULIDAD Y ANULABILIDAD. LÍMITES DE LA INVALIDEZ. LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LA REVISIÓN DE OFICIO.

### 1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### 1.1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Puede definirse al acto administrativo como cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa. Y también, de una forma más breve, como acto jurídico realizado por la Administración con arreglo al Derecho Administrativo. O como toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas objetivas.

La Ley 39/2015 no da un concepto de acto administrativo, si bien el art. 34 da por sentada su existencia cuando manifiesta que *“Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”*, añadiendo que *“El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”*.

Establecido el concepto, se pueden señalar las siguientes características de los actos administrativos:

1ª.- El acto administrativo es un acto jurídico: consiste en una declaración, lo que excluye las actividades materiales de la Administración (actividades instrumentales como una llamada por teléfono, un requerimiento de documentación, el otorgamiento de un plazo, etc).

2ª.- La declaración puede ser de voluntad (orden de cierre de una fábrica, otorgamiento de una licencia, imposición de una sanción, una declaración expropiatoria, etc.), de juicio (actos consultivos, los informes, los actos de intervención y fiscalización financiera, etc.), de conocimiento (certificados, las anotaciones o registro de títulos, los levantamientos de actas, etc.) y de deseo (propuestas o peticiones de un órgano a otro).

3ª.- El acto administrativo ha de proceder de una Administración, lo que implica que no puedan ser considerados actos administrativos:

- Los actos políticos del Gobierno.
- Los actos jurídicos del interesado.
- Los actos de ejecución material dictados por el Poder Legislativo o Judicial.
- Los contratos o convenios, por derivar de un acuerdo de voluntades y no sólo de la Administración.

4ª.- La declaración administrativa debe proceder del ejercicio de una potestad administrativa determinada.

## **TEMA 13.- GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y FINALIZACIÓN. REFERENCIA A LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.**

### **1.- GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**

La regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015 comienza con las garantías del procedimiento, disponiendo que -además del resto de derechos previstos en esta Ley- los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

## **TEMA 14.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES. LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS: NOCIONES BÁSICAS. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: SU ORGANIZACIÓN. LAS PARTES. ACTOS IMPUGNABLES. LAS FASES PRINCIPALES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**

### **1.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

#### **1.1.- CONCEPTO Y CARACTERES**

Un recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter. Así, los recursos administrativos son actos del ciudadano mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto administrativo (o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley), en base a un título jurídico específico.

Junto a esta definición inicial de los recursos administrativos hay que recoger la existencia en nuestro sistema jurídico de un doble sistema de recursos, que reconoce a los destinatarios de los actos administrativos la posibilidad de impugnarlos ante la propia Administración que los dictó o ante los Tribunales de Justicia, en este caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Duplicidad de recursos, administrativos y jurisdiccionales, que constituyen en principio una doble garantía para los ciudadanos y que generalmente no tiene carácter alternativo sino acumulativo o sucesivo: el acto o disposición, unas veces puede otras debe, ser impugnado primero ante la propia Administración que lo dictó y sólo después, desestimada expresa o tácitamente aquella primera impugnación, puede plantearse una segunda ante los Tribunales contencioso-administrativos.

Así pues, los rasgos fundamentales de los recursos administrativos y que caracterizan en nuestro ordenamiento el sistema de recursos, son:

- Su finalidad impugnatoria de actos o disposiciones que se estimen contrarios a derecho.
- El papel de garantía de los ciudadanos frente a la Administración.
- Su concepción como trámite previo, unas veces potestativo, otras preceptivo o previo de la impugnación ante los Tribunales contencioso-administrativos.

#### **1.2.- PRINCIPIOS GENERALES**

**Objeto y clases.-** Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en esta Ley.

## **TEMA 15.- LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. CONCEPTO Y CLASES. REQUISITOS GENERALES Y EFECTOS. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.**

### **1.- ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

La responsabilidad patrimonial de la Administración aparece de forma muy reciente en el Ordenamiento jurídico español. Por primera vez se hace una referencia a la responsabilidad patrimonial de la Administración en el Código Civil de 1889 en sus artículos 1902 y 1903. Sin embargo la redacción de este último artículo, actualmente modificada, reducía los casos sujetos a protección a aquellos que derivaban de daños producidos por mandatarios singulares, es decir, de aquellos que no pertenecían a la Administración Pública.

Tras lo mencionado anteriormente sí se realiza una regulación expresa de la responsabilidad patrimonial de la Administración en la fugaz Constitución republicana de 1931, en la que se consagra dicha responsabilidad pero que obtuvo desarrollo legal únicamente en el ámbito local.

Por tanto podemos ver cómo la legislación española al respecto apenas si había evolucionado, pues tenemos que esperar hasta mediados del siglo XX para poder observar de una forma más o menos clara, una regulación que verdaderamente comience a ser eficaz para servir de garantía del ciudadano frente a los daños recibidos por la Administración.

Esta regulación que se desarrolla a mediados del siglo ya pasado, se encuentra, en primer lugar, en una ley especial, la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, que en su artículo 405 ya instaura una responsabilidad directa o subsidiaria de los entes locales.

Sin embargo, se produce un cambio radical con la promulgación en el año 1954 de la Ley de Expropiación forzosa. Esta Ley incorpora al sistema de garantías patrimoniales la indemnización de los daños derivados de las actuaciones extracontractuales de los poderes públicos, o como dice el artículo 121 de esta misma ley, los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Esta Ley de expropiación forzosa junto a dos normativas más, su Reglamento de desarrollo y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, cambiaron dentro de nuestro Ordenamiento jurídico administrativo, todo lo referido a la responsabilidad patrimonial de una forma clara y radical; lo que en un principio obtuvo como respuesta una resistencia en la doctrina y en los propios tribunales contencioso-administrativos, ya que éstos veían insólito que la Administración estuviera obligada a indemnizar todo tipo de daños patrimoniales.

Sin embargo con la Constitución se consagra el sistema vigente de la responsabilidad patrimonial, al establecer el art. 106.2 que los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. El artículo citado fue desarrollado por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

## TEMA 16.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS AA.PP. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

### 1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por sanción se entiende en un sentido amplio un mal impuesto por el poder del Estado a un ciudadano como consecuencia de una conducta ilegal. En nuestro ordenamiento, tal como reconoce la Constitución, este mal puede ser impuesto tanto por el poder judicial como por el ejecutivo, a diferencia del sistema judicialista anglosajón que -basado en una estricta aplicación del principio de división de poderes- reserva a los jueces la imposición de toda clase de pena y castigos.

La Constitución reconoce la potestad sancionadora de la Administración en el art. 25, que al establecer el principio de legalidad en materia punitiva se refiere a la penal y a la administrativa cuando afirma que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento”*, añadiendo que *“La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”*, lo que *a sensu contrario* significa que sí puede imponer otro tipo de sanciones (como una multa).

Consecuentemente con estos preceptos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha confirmado la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración, entendiendo que no cabe duda de que, en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración. Pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones entre las que estarían la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados.

Con el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración, la Constitución se inscribe en el sistema que rige hoy en la Europa continental (con la particularidad de Francia, que cuenta con tribunales específicos para las sanciones administrativas), y que obedece fundamentalmente a razones organizativas y funcionales que difícilmente pueden solucionarse con otras alternativas.

Por otra parte, la coexistencia del poder punitivo judicial con la potestad sancionadora de la Administración como manifestación de su *ius puniendi* no significa en modo alguno equivalencia entre ellas, pues la Constitución veta a la Administración la posibilidad de imponer penas privativas de libertad, que solamente pueden hacerlo los jueces y tribunales. Además, mientras que la Constitución atribuye a las penas la finalidad de reeducación y reinserción social, las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva más pragmática de restablecer el orden jurídico infringido.



## TEMA 17.- LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: CONCEPTO, NATURALEZA Y ELEMENTOS. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXPROPIACIÓN.

### INTRODUCCIÓN

La expropiación forzosa es una transferencia coactiva de la propiedad de un particular a la Administración pública, diferente de la compraventa en el Código Civil, lo que la convierte en una institución peculiar del Derecho Público, por razón del interés público y previo pago de una indemnización.

El expropiado tienen derecho a una indemnización equivalente al valor de la cosa expropiada, lo que la diferencia de otras figuras, como la confiscación; por eso, el texto constitucional habla de la correspondiente indemnización, aunque no dice que tenga que ser previa a la privación de la propiedad.

La expropiación forzosa es uno de los mecanismos con que cuenta la Administración para conseguir los bienes que necesita para el cumplimiento de sus fines. Se trata de la forma más intensa y extrema de la actividad administrativa de limitación, pues priva a otro sujeto de la posesión de un derecho o de un interés patrimonial a favor de un interés público.

Hay que diferenciarla de otras figuras en las que también tienen lugar otro tipo de limitaciones. En primer lugar, la expropiación se refiere a sacrificios o privaciones singulares, no a los que puede imponer la ley con carácter general. En segundo lugar, enlazando con el supuesto anterior, quedan al margen las ventas forzosas, actualmente previstas en escasas ocasiones.

Aunque la expropiación forzosa se ha considerado una limitación de la propiedad y, más concretamente, de la facultad de disponer, modernamente, la doctrina señala que la potestad de expropiar, entendida como el poder que permite dirigir la expropiación contra otros sujetos, es una potestad administrativa que encuentra una justificación doble:

- Por un lado, la indudable necesidad que la Administración tiene para cumplir su misión de satisfacer las necesidades públicas de disponer de ciertos y determinados bienes que se encuentran en manos de los particulares;
- Por otro lado, la actual concepción del derecho de propiedad, cuyo contenido queda delimitado por la función social del mismo.

Esta potestad administrativa presenta, desde sus orígenes, una doble faz: supone un poder de la Administración de abatir y hacer cesar la propiedad y las situaciones patrimoniales de los administrados; y su regulación se articula en buena medida como un sistema de garantías ofrecido a estos administrados que contrapesan esa potestad.

La doble faz se aprecia en el apartado 3 del artículo 33 de la Constitución, a cuyo tenor "*nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la*

## **TEMA 18.- LOS CONTRATOS EN EL SECTOR PÚBLICO. PRINCIPIOS COMUNES. NORMATIVA VIGENTE. TIPOS DE CONTRATOS Y CARACTERÍSTICAS GENERALES. REQUISITOS NECESARIOS PARA LA CELEBRACIÓN DE LOS CONTRATOS. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. PRERROGATIVAS DE LA ADMÓN.**

### **1.- LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTO Y CLASES**

#### **1.1.- CONCEPTO CIVIL DE CONTRATO**

El origen y esencia de los contratos administrativos está en el contrato civil o privado. Según el art. 1089 del Código Civil, *"las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y de los actos y omisiones ilícitos en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia"*.

Así pues, jurídicamente, las obligaciones nacen, bien por imposición de una Ley, o bien por la propia voluntad de una persona de contraer obligaciones respecto de otra, mediante un contrato.

El contrato se configura así como una de las fuentes de obligaciones jurídicas y, en este sentido, el propio Código Civil, en su art. 1254, lo define diciendo que *"el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio"*.

Ahora bien, quizás con esta definición no quede aún perfectamente delimitado el concepto de contrato, en un sentido jurídico estricto, que permita diferenciar, nítidamente y con carácter general, un contrato de lo que sería un simple acuerdo de voluntades carente de tal naturaleza.

Teniendo en cuenta el conjunto del articulado del Código Civil al respecto, los matices que realmente definen a un acuerdo de voluntades como un contrato radican fundamentalmente en lo siguiente:

-Se ha de producir un intercambio de obligaciones recíprocas entre las partes intervinientes en el contrato.

-La autonomía de la voluntad de las partes está condicionada por una serie de normas de carácter público, tendentes a proteger tanto los derechos de los contratantes como los intereses generales de la sociedad.

En definitiva, y en un sentido amplio, se puede definir al contrato como un acuerdo entre partes del que nacen obligaciones recíprocas y para el que, dada su trascendencia social y económica, la Ley establece unas normas y unas consecuencias jurídicas.

## **TEMA 19.- FORMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. LA ACTIVIDAD DE LIMITACIÓN, ARBITRAL, DE SERVICIO PÚBLICO Y DE FOMENTO. LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: LA GESTIÓN DIRECTA Y LA GESTIÓN INDIRECTA.**

### **1.- PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

En términos generales, cuando se habla de clases o formas de actividad administrativa se está haciendo referencia a los comportamientos de las Administraciones Públicas en el cumplimiento de los fines que tienen asignados: actividades o comportamientos cada uno de ellos con un régimen jurídico diferenciado.

En relación con la tipología clásica –policía, fomento y servicio público- esta clasificación responde a los distintos efectos que cada una de estas actividades administrativas puede producir en el ámbito de libertades y derechos de los ciudadanos. Así, por una parte, se habla de actividad administrativa de policía para referirnos a aquella actividad de las Administraciones Públicas que restringe, de una forma u otra, la libertad, los derechos o la actividad misma de los particulares; se habla, por otra parte, de la actividad administrativa de fomento para referirnos a aquella actividad de las instancias administrativas que incentivan y estimulan, mediante premios, becas, ayudas económicas, subvenciones u otras medidas, el ejercicio de la actividad privada con la finalidad de orientarla a la consecución de determinados fines públicos o de interés general; y, por último, se habla también de la actividad administrativa de servicio público o de actividad de prestación para hacer referencia a aquella actividad de las Administraciones Públicas mediante la que se prestan a los ciudadanos concretos servicios esenciales para la comunidad (como, por ejemplo, prestaciones sanitarias, docentes, culturales, de transportes y comunicaciones, suministros energéticos, etc.).

Ahora bien, las formas de actividad administrativa han sufrido a lo largo del tiempo una evolución considerable, lo que implica que la tipología clásica de actividad administrativa de policía, de fomento y de servicio público no tenga en la actualidad el mismo significado que tenía en su origen. Hoy día existen otras formas diferentes de actividad administrativa, como por ejemplo la denominada “actividad administrativa arbitral”, difícilmente encuadrables en dicha trilogía.

Clasificación material o finalista.- Mediante esta clasificación, se buscaría realizar la sistematización de las normas administrativas atendiendo al sector o materia y a los fines a que se dirigen: mantenimiento del orden público o promoción del bienestar de la población. Se trataría de una cuestión más política que jurídica puesto que hace mayor hincapié en los fines que los poderes públicos atienden: sanidad, educación, industria, seguridad ciudadana, etc. Lo cual marca la carga ideológica de cada organización política al identificarse las tendencias hacia mayor intervención o a la inhibición pública respetando la iniciativa privada.

A pesar de la objeción mencionada, esta clasificación es útil para agrupar de manera ordenada las normas o fines por los objetos materiales o los fines que se persigue mediante la acción administrativa.

## **TEMA 20.- LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO: OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. PUBLICIDAD ACTIVA. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES.**

### **1.- LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

En estas tres vertientes, la Ley supone un importante avance en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. En definitiva, constituye un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia.

#### **1.2.- ESTRUCTURA DE LA LEY**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, consta de 40 artículos, y presenta la siguiente estructura:

## **TEMA 21.- IGUALDAD DE GÉNERO: LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD DE MADRID.**

### **1.- IGUALDAD DE GÉNERO**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

El artículo 14 de la Constitución española proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983. En este mismo ámbito procede evocar los avances introducidos por conferencias mundiales monográficas, como la de Nairobi de 1985 y Beijing de 1995.

La igualdad es, asimismo, un principio fundamental en la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros.

Con amparo en el antiguo art. 111 del Tratado de Roma se ha creado un acervo comunitario sobre igualdad de sexos de gran amplitud e importante calado, a cuya adecuada transposición se dirige, en buena medida, la presente Ley. En particular, esta Ley incorpora al ordenamiento español dos directivas en materia de igualdad de trato, la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

El pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo supuesto un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente. La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, aquella «perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros», según dijo John Stuart Mill hace casi 140 años, es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos.

Resultaba necesaria, en efecto, una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla. Esta exigencia se deriva de nuestro ordenamiento constitucional e integra un genuino derecho de las mujeres,

## **TEMA 22.- INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA COMUNIDAD DE MADRID. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. LA IDENTIFICACIÓN Y AUTENTICACIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS PARA LAS DIFERENTES ACTUACIONES EN LA GESTIÓN ELECTRÓNICA.**

### **1.- INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y ATENCIÓN AL CIUDADANO EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

La información administrativa y atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid es materia del Decreto 21/2002, de 24 enero, que tiene por objeto regular la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid, entendiéndose por tal el conjunto de actividades y medios que la Administración de la Comunidad pone a disposición de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos.

Las actividades que integran la atención al ciudadano son la información y orientación, el registro de solicitudes, escritos y comunicaciones, la gestión de sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos, la gestión de procedimientos y la prestación de servicios. Estas acciones se desarrollan en la Oficina de Atención al Ciudadano, los Puntos de Información y Atención al Ciudadano, los Registros, las Oficinas de Información Especializada, las unidades de gestión y las unidades o centros de prestación de servicios.

La gestión de procedimientos y la prestación de servicios, así como las unidades encargadas de los mismos, se regulan por su normativa propia y específica.

El Decreto 21/2002 será de aplicación a todos los órganos y unidades de la Comunidad de Madrid, así como a los Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público y demás Entes Públicos vinculados o dependientes de la misma. Estas Entidades sujetarán su actividad al presente Decreto cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

#### **1.1.- INFORMACIÓN AL CIUDADANO**

**Fines.-** La Información al Ciudadano de la Comunidad de Madrid se configura como un Sistema de Información de carácter horizontal que recoge la información de interés para el ciudadano y tiene como finalidad mejorar y facilitar el acceso a los servicios que presta la Administración Regional y sus relaciones con los ciudadanos.

**Objetivos.-** Los objetivos del Sistema de Información al Ciudadano son:

- a) Proporcionar a los ciudadanos e instituciones públicas y privadas información general y orientación sobre las dependencias y centros, servicios, procedimientos, ayudas y subvenciones competencia de la Comunidad de Madrid.
- b) Proporcionar información especializada conforme a la normativa específica en cada caso.

## TEMA 23.- LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO, FUNCIONES, CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS. EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO Y EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA COMUNIDAD DE MADRID. EL REGISTRO DE DOCUMENTOS: CONCEPTO Y FUNCIONES. PRESENTACIÓN, RECEPCIÓN, ENTRADA Y SALIDA DE DOCUMENTOS. EL ARCHIVO DE DOCUMENTOS: CONCEPTO Y FUNCIONES. CLASES DE ARCHIVOS Y CRITERIOS DE ORDENACIÓN. EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS: SUS LIMITACIONES Y FORMAS DE ACCESO.

### 1.- DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1.1.- CONCEPTO DE DOCUMENTO ADMINISTRATIVO

Según la RAE, un documento se define como “*diploma, carta, relación u otro escrito que ilustra acerca de algún hecho, principalmente de los históricos*”, y también como “*escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo*”.

Como definición legal, la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, entiende por documento toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos, excluyendo los ejemplares no originales de ediciones.

Respecto de los documentos administrativos, la actividad administrativa se distingue por su carácter documental, es decir, por reflejarse en documentos que constituyen el testimonio de la mencionada actividad. Los documentos administrativos son el soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública, la forma externa de dichos actos.

Funciones de los documentos administrativos.- Son dos las funciones primordiales que cumplen los documentos administrativos:

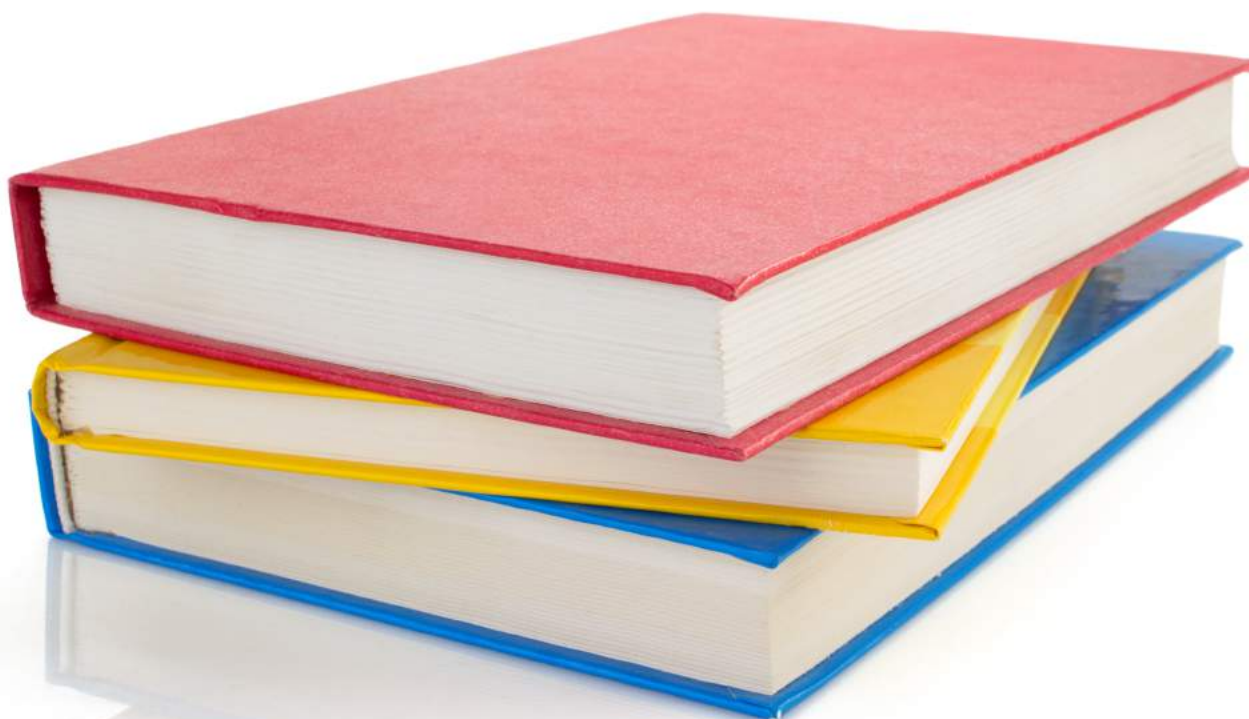
-Función de constancia. El documento asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. Se garantiza así la conservación de los actos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores o vicios, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos.

-Función de comunicación. Los documentos administrativos sirven como medio de comunicación de los actos de la Administración. Dicha comunicación es tanto interna - entre las unidades que componen la organización administrativa - como externa - de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones.



**TEMARIO ADMINISTRATIVOS**  
**BLOQUE III: Gestión de Recursos Humanos**  
**Comunidad de Madrid**

ED. 2018





TEMARIO ADMINISTRATIVOS  
BLOQUE III.- Gestión de Recursos Humanos  
COMUNIDAD DE MADRID  
Ed. 2018

© Beatriz Carballo Martín (coord.)  
© Ed. TEMA DIGITAL, S.L.  
ISBN: 978-84-942320-2-2  
DOCUMENTACIÓN PARA OPOSICIONES (CC.AA.)  
Depósito Legal según Real Decreto 635/2015

*Prohibido su uso fuera de las condiciones  
de acceso on-line o venta*

*Prohibida su reproducción total o parcial  
sin permiso escrito de TEMA DIGITAL, S.L.*

## **TEMARIO**

### **BLOQUE III.- Gestión de Recursos Humanos**

Tema 24.- Régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas: el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid y demás normativa vigente. Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Tema 25.- La selección del personal: la Oferta de Empleo Público y los procesos de selección. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario. La estructuración del empleo público. Provisión de puestos de trabajo y movilidad.

Tema 26.- Derechos y deberes de los empleados públicos. Código de conducta.

Tema 27.- Las situaciones administrativas de los funcionarios. Características principales y efectos. Régimen de incompatibilidades de los empleados públicos. Responsabilidad y régimen disciplinario.

Tema 28.- El personal laboral al servicio de la Comunidad de Madrid. El Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Comunidad de Madrid: estructura y contenido básico. Derechos y deberes.

Tema 29.- El contrato de trabajo: Concepto y naturaleza. Forma. Contenido y régimen jurídico. Modalidades. Duración. Modificación, suspensión y extinción.

Tema 30.- La Seguridad Social (I): afiliación, altas y bajas. Cotización y recaudación. Las Entidades Gestoras. Los regímenes especiales.

Tema 31.- La Seguridad Social (II). Acción protectora: contingencias y prestaciones.

-o-o-o0o-o-o-

## **TEMA 24.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AA.PP: EL TEXTO REFUNDIDO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y DEMÁS NORMATIVA VIGENTE. CLASES DE PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

### **1.- EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AA.PP.: RÉGIMEN JURÍDICO**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

El régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas está configurado fundamentalmente por el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado actualmente por Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre, que establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, empezando por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración.

El Estatuto Básico del Empleado Público contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las AA.PP., más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcional, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado.

El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria.

Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración.

Además del EBEP como norma básica, otra serie de leyes configuran el régimen jurídico del personal al servicio de las AA.PP., como son las siguientes:

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública
- Leyes reguladoras de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma

## **TEMA 25.- LA SELECCIÓN DEL PERSONAL: LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO Y LOS PROCESOS DE SELECCIÓN. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO. LA ESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD.**

### **1.- ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL**

#### **1.1.- PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

Objetivos e instrumentos de la planificación.- La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

- a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
- b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa.
- e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

Cada Administración Pública planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación.

Oferta de empleo público: regulación general.- Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

## TEMA 26.- DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. CÓDIGO DE CONDUCTA.

### 1.- DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

DERECHOS INDIVIDUALES.- Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio:

- a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
- c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- e) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- f) A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
- g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
- h) Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

## **TEMA 27.- LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES Y EFECTOS. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. RESPONSABILIDAD Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO.**

### **1.- SITUACIONES ADMINISTRATIVAS**

Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera.- Los funcionarios de carrera se hallarán en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Servicio activo.
- b) Servicios especiales.
- c) Servicio en otras Administraciones Públicas.
- d) Excedencia.
- e) Suspensión de funciones.

Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto podrán regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen, cuando concurra, entre otras, alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.
- b) Cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera.

Dicha regulación, según la situación administrativa de que se trate, podrá conllevar garantías de índole retributiva o imponer derechos u obligaciones en relación con el reingreso al servicio activo.

Servicio activo.- Se hallarán en situación de servicio activo quienes, conforme a la normativa de función pública dictada en desarrollo del presente Estatuto, presten servicios en su condición de funcionarios públicos cualquiera que sea la Administración u organismo público o entidad en el que se encuentren destinados y no les corresponda quedar en otra situación.

Los funcionarios de carrera en situación de servicio activo gozan de todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios y quedan sujetos a los deberes y responsabilidades derivados de la misma. Se regirán por las normas de este Estatuto y por la normativa de función pública de la Administración Pública en que presten servicios.

## TEMA 28.- EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. EL CONVENIO COLECTIVO PARA EL PERSONAL LABORAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID: ESTRUCTURA Y CONTENIDO BÁSICO. DERECHOS Y DEBERES.

### INTRODUCCIÓN

Concepto.- Según el EBEP, es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso la reserva a funcionarios del ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

Régimen jurídico.- Ya el art. 1.2 del EBEP declara que éste tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Así, el art. 7 se refiere precisamente a la normativa aplicable al personal laboral, disponiendo que *“El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan”*.

Por lo tanto, el régimen jurídico del personal laboral queda configurado de la siguiente forma:

- EBEP, cuyas disposiciones sobre personal laboral se citan a continuación
- Leyes de Función Pública dictadas por las CC.AA. en desarrollo del EBEP, en su caso
- Convenios colectivos (en el ámbito de la AGE, Comunidades Autónomas, EE.LL., etc.)
- Legislación laboral general:

- Estatuto de los Trabajadores
- Leyes laborales generales:

- Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo
- Ley General de la Seguridad Social
- Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social
- Etc.

Carrera profesional y promoción del personal laboral.- El personal laboral tendrá derecho a la promoción profesional.

## TEMA 29.- EL CONTRATO DE TRABAJO: CONCEPTO Y NATURALEZA. FORMA. CONTENIDO Y RÉGIMEN JURÍDICO. MODALIDADES. DURACIÓN. MODIFICACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN.

Según el EBEP es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral.

### 1.- EL CONTRATO DE TRABAJO: CARACTERES GENERALES

Definición.- El contrato de trabajo es el acuerdo entre empresario y trabajador por el que éste se obliga a prestar determinados servicios por cuenta del empresario y bajo su dirección a cambio de una retribución.

Naturaleza.- De la definición anterior se deduce una serie de características que conforma la naturaleza del contrato de trabajo:

- Es un contrato **consensual**, pues se perfecciona o nace con el consentimiento; esto supone que empresario y trabajador quedan obligados desde que se ponen de acuerdo y así lo expresan.
- Es **bilateral**, ya que se generan obligaciones para las dos partes que intervienen en el mismo; el trabajador queda obligado a prestar sus servicios y el empresario a pagar la remuneración pactada.
- Se considera un contrato **oneroso**, ya que de él se derivan obligaciones de carácter patrimonial, como puede ser abonar el salario.
- Genera obligaciones de **trato sucesivo** que no se agotan con su cumplimiento, esto quiere decir que el trabajador no queda liberado de la obligación de prestar sus servicios por el hecho de haber trabajado un día, ni el patrono del deber de pagar el sueldo por haberlo hecho una vez.
- Es un contrato **normativizado** ya que la libre voluntad de las partes se encuentra sometida a los mínimos establecidos por la legislación laboral y por los convenios colectivos.

Capacidad para contratar.- Tendrán capacidad para contratar:

- Las personas mayores de edad (18 años).
- Los menores de 18 años legalmente emancipados.
- Las personas mayores de 16 y menores de 18:



## TEMA 30.- LA SEGURIDAD SOCIAL (I): AFILIACIÓN, ALTAS Y BAJAS. COTIZACIÓN Y RECAUDACIÓN. LAS ENTIDADES GESTORAS. LOS RÉGIMENES ESPECIALES.

### 1.- EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD SOCIAL

#### 1.1.- LA RELACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En la actualidad no se discute que sea función del Estado, entre otras, la de procurar protección a sus ciudadanos ante las situaciones de necesidad que puedan padecer. "España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho", proclama el artículo 1 de la Constitución y, en cuanto tal Estado "social", no puede abandonar a la iniciativa privada el mantenimiento de las personas que no pueden sustentarse con su propio trabajo.

Sobre esas bases se va construyendo un entramado de "seguros sociales", que sólo se convierte en un auténtico sistema de Seguridad Social cuando se llega al convencimiento generalizado de que esa solidaridad en el ámbito laboral sólo puede ser verdaderamente eficaz si se encauza y organiza a través de un sistema en el que el propio Estado, a través de la Ley, concrete las situaciones dignas de protección y la aportación que para dicha protección deban hacer los trabajadores en activo. Resulta preciso -además- que el propio Estado vigile, a través de organismos públicos, el reconocimiento de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones.

No existe propiamente un sistema de Seguridad Social si no parte de esa dimensión pública: los derechos y obligaciones que origina el sistema son "públicos", en cuanto provienen de la Ley y no del acuerdo entre particulares, y la gestión del sistema es también "pública", en cuanto se encomienda a organismos dependientes del propio Estado.

Es la Ley, por tanto, la que determina y regula la "relación jurídica" entre los ciudadanos y la Seguridad Social. Esa relación, dirigida siempre a la protección social de los ciudadanos ante las situaciones de necesidad, obliga a ambas partes, Estado y ciudadano, a la realización de determinados actos, que pueden ser de muy diversa naturaleza, dependiendo de la posición del ciudadano ante la Seguridad Social, como empresario, trabajador en activo, o beneficiario de una prestación.

En el nivel contributivo, se suelen distinguir tres ámbitos de desarrollo de esa relación jurídica: afiliación, cotización y protección:

- La afiliación, o primer alta en la Seguridad Social, y las altas subsiguientes constituyen el mecanismo establecido por el Estado para determinar, mientras el trabajador está en activo, quienes son los responsables de la obligación de cotizar, por una parte, y por otra, los derechos que está generando dicho trabajador por su "contribución" al sistema.
- La cotización, que es el mecanismo principal establecido por la Ley para financiar el nivel contributivo de la Seguridad Social. Si el ALTA se ha producido como trabajador por cuenta ajena, el empresario será

## **TEMA 31.- LA SEGURIDAD SOCIAL (II).**

### **ACCIÓN PROTECTORA: CONTINGENCIAS Y PRESTACIONES.**

#### **1.- ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

##### **1.1.- DISPOSICIONES GENERALES**

Acción protectora del sistema de la Seguridad Social.- La acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá:

- a) La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente, sea o no de trabajo.
- b) La recuperación profesional, cuya procedencia se aprecie en cualquiera de los casos que se mencionan en la letra anterior.
- c) Las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal; maternidad; paternidad; riesgo durante el embarazo; riesgo durante la lactancia natural; cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave; incapacidad permanente contributiva e invalidez no contributiva; jubilación, en sus modalidades contributiva y no contributiva; desempleo, en sus niveles contributivo y asistencial; protección por cese de actividad; muerte y supervivencia; así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- d) Las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva.
- e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.

Igualmente, y como complemento de las prestaciones comprendidas en el apartado anterior, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social.

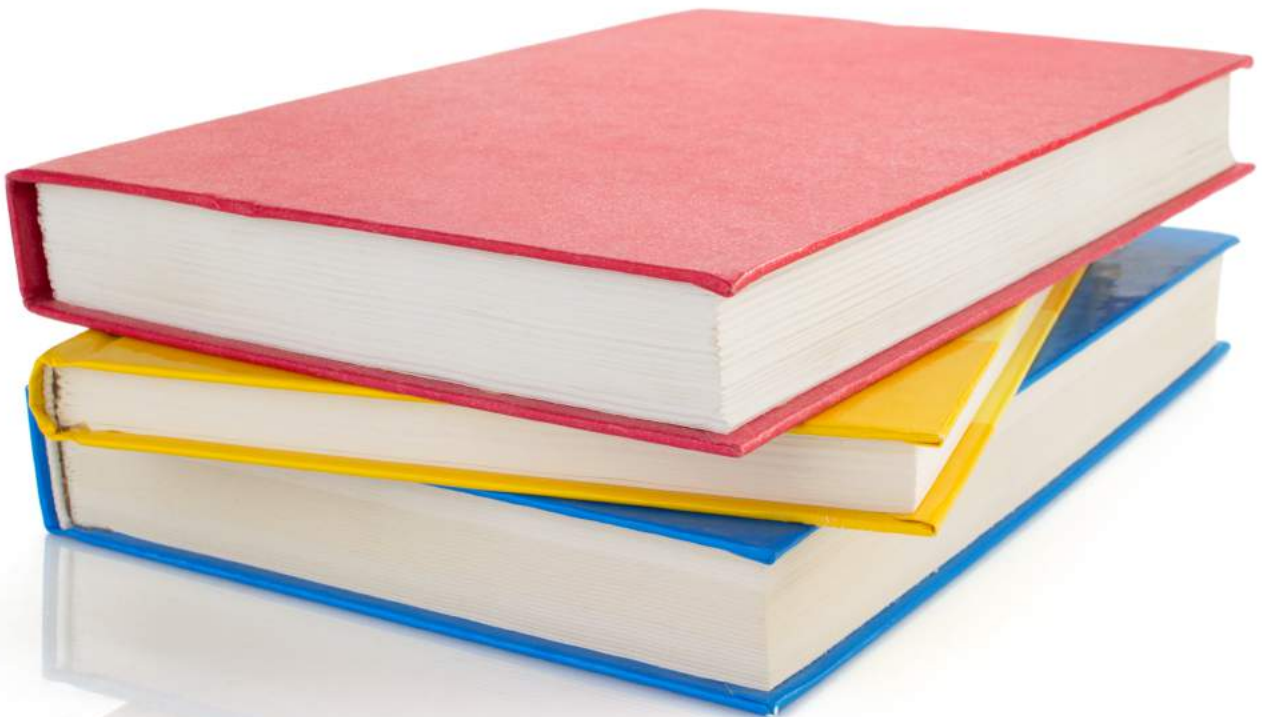
La acción protectora comprendida en los apartados anteriores establece y limita el ámbito de extensión posible del Régimen General y de los especiales de la Seguridad Social, así como de las prestaciones no contributivas.

Cualquier prestación de carácter público que tenga como finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, forma parte del sistema de la Seguridad Social y está sujeta a los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.



**TEMARIO ADMINISTRATIVOS**  
**BLOQUE IV: Gestión Financiera**  
**Comunidad de Madrid**

ED. 2018



TEMARIO ADMINISTRATIVOS  
BLOQUE IV.- Gestión de Recursos Humanos  
COMUNIDAD DE MADRID  
Ed. 2018

© Beatriz Carballo Martín (coord.)  
© Ed. TEMA DIGITAL, S.L.  
ISBN: 978-84-942320-2-2  
DOCUMENTACIÓN PARA OPOSICIONES (CC.AA.)  
Depósito Legal según Real Decreto 635/2015

*Prohibido su uso fuera de las condiciones  
de acceso on-line o venta*

*Prohibida su reproducción total o parcial  
sin permiso escrito de TEMA DIGITAL, S.L.*

## **TEMARIO**

### **BLOQUE IV.- Gestión Financiera**

Tema 32.- Los ingresos públicos: concepto y características. El sistema tributario español: esquema general. Especial referencia a los impuestos gestionados por la Comunidad de Madrid.

Tema 33.- El presupuesto: concepto y principios presupuestarios. Las diferentes técnicas presupuestarias: el presupuesto clásico, el presupuesto por programas, el presupuesto en base cero.

Tema 34.- El presupuesto de la Comunidad de Madrid: características y estructura. Los créditos presupuestarios. Gastos plurianuales. Incorporaciones de créditos. Créditos extraordinarios y suplementos de créditos. Anticipos de tesorería. Créditos ampliables. Transferencias de créditos. Ingresos que generan crédito.

Tema 35.- Ordenación del gasto y ordenación del pago. Órganos competentes, fases del procedimiento y documentos contables que intervienen. Liquidación y cierre del ejercicio. Nociones básicas del control del gasto público: especial referencia al control de legalidad.

Tema 36.- Gastos para la compra de bienes corrientes y servicios. Gastos de transferencias: corrientes y de capital. Gastos de inversión. Pagos: concepto y tipos. Pagos por obligaciones presupuestarias. Anticipos de caja fija. Pagos "a justificar". Justificación de libramientos.

Tema 37.- Las retribuciones de los funcionarios públicos y del personal laboral al servicio de la Comunidad de Madrid. Nóminas: estructura y normas de confección. Altas y bajas: su justificación. Retribuciones básicas. Retribuciones complementarias. Otras remuneraciones. Devengo y liquidación de derechos económicos. El pago de las retribuciones del personal en activo.

Tema 38.- El Plan General de Contabilidad Pública: fines, objetivos, ámbito de aplicación y características. Contabilidad presupuestaria y de gestión. Breve análisis de los grupos de cuentas.

## TEMA 32.- LOS INGRESOS PÚBLICOS: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL: ESQUEMA GENERAL. ESPECIAL REFERENCIA A LOS IMPUESTOS GESTIONADOS POR LA COMUNIDAD DE MADRID.

### 1.- LA HACIENDA PÚBLICA

El Título VII de la Constitución, bajo el epígrafe de Economía y Hacienda, regula los siguientes aspectos relacionados con la Hacienda Pública:

- Sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1):

Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio.

- Potestad tributaria (art. 133):

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.

4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

- Principio de estabilidad presupuestaria (art. 135):

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

## **TEMA 33.- EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. LAS DIFERENTES TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS: EL PRESUPUESTO CLÁSICO, EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, EL PRESUPUESTO EN BASE CERO.**

### **1.- EL PRESUPUESTO: CONCEPTO**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN HISTÓRICA**

Históricamente el peso del Sector Público en la economía se ha ido incrementando, surgiendo la necesidad de intervenir ante los fallos que presentaba el mercado en otras épocas como eficiente asignador de los recursos. De esta forma nació la necesidad de proveer bienes públicos puros -aquellos que presentan como característica la no rivalidad en el consumo, o de consumo colectivo, y donde es imposible aplicar el principio de exclusión (Ej: la defensa)- así como otros bienes con externalidades (Ej.: la sanidad).

El Estado va a desarrollar una serie de actividades, por lo que necesita recursos financieros para hacer frente a los gastos que las mismas originan. Esta actividad económica del sector público es una actividad financiera, y con el presupuesto se van a:

- Definir y clasificar tales actividades o gastos públicos que se van a realizar.
- Cuantificar monetariamente los gastos.
- Calcular los medios y recursos que son necesarios para desarrollarlos.

La aparición y generalización del presupuesto en las diversas economías estatales tiene lugar entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Esta tardía aparición del presupuesto se debe a una serie de razones:

- Políticas: en la época medieval existía un fraccionamiento y dispersión del Estado, con un desconocimiento de las actividades económicas públicas.
- Económicas-financieras: escasa dimensión de la actividad económica.
- Constitucionales: el sistema democrático va unido a la institución presupuestaria, concreta con exactitud los límites dentro de los cuales el poder legislativo concede su mandato al ejecutivo para la gestión presupuestaria.

Así nace el presupuesto a comienzos del siglo XIX con el fin de cumplir una serie de razones o funciones que justifican su elaboración y ejecución:

- a) Racionalizar la ordenación del conjunto de gastos e ingresos de las Administraciones Públicas ante el volumen, magnitud y diversidad de las actividades públicas en el Estado moderno.
- b) Concretar documentalmente el mandato del legislativo al ejecutivo.

## **TEMA 34.- EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA. LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS. GASTOS PLURIANUALES. INCORPORACIONES DE CRÉDITOS. CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS DE CRÉDITOS. ANTICIPOS DE TESORERÍA. CRÉDITOS AMPLIABLES. TRANSFERENCIAS DE CRÉDITOS. INGRESOS QUE GENERAN CRÉDITO.**

### **INTRODUCCIÓN**

El Presupuesto de la Comunidad de Madrid está regulado por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, consta de 134 artículos estructurados en un título preliminar de carácter general y siete más con el siguiente contenido:

Título I. Del régimen de la Hacienda de la Comunidad.

Título II. De los Presupuestos.

Título III. De la Intervención.

Título IV. Del Endeudamiento y los Auales.

Título V. De la Tesorería.

Título VI. De la Contabilidad Pública.

Título VII. De las Responsabilidades.

### **1.- LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA**

Naturaleza.- Los Presupuestos Generales de la Comunidad constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

- a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las Instituciones y la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean reconocer durante el correspondiente ejercicio.
- b) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Empresas y demás Entes públicos de la CAM.

En los Presupuestos Generales de la Comunidad se consignará de forma ordenada y sistemática el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad.

Todos y cada uno de los Presupuestos integrantes de los Generales de la Comunidad de Madrid deberán presentarse y aprobarse equilibrados, en los términos y condiciones previstos por el principio de estabilidad presupuestaria que para las Administraciones Públicas fije la normativa básica en la materia.

Ejercicio presupuestario.- El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural. Cuando las operaciones a realizar por los Organismos Autónomos mercantiles, las Empresas o los Entes Públicos, estén vinculadas a ciclo productivo distinto, que no podrá ser superior a doce meses, se realizarán los ajustes que sean necesarios. Al ejercicio presupuestario se imputarán:



## TEMA 35.- ORDENACIÓN DEL GASTO Y ORDENACIÓN DEL PAGO. ÓRGANOS COMPETENTES, FASES DEL PROCEDIMIENTO Y DOCUMENTOS CONTABLES QUE INTERVIENEN. LIQUIDACIÓN Y CIERRE DEL EJERCICIO. NOCIONES BÁSICAS DEL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO: ESPECIAL REFERENCIA AL CONTROL DE LEGALIDAD.

### 1.- EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CAM

Fases del proceso de gastos.- La gestión económica y financiera de los créditos se desarrollará reglamentariamente y se concretará sucesivamente en las siguientes fases que comprenden el proceso del gasto:

a) Autorización es el acto de previsión en virtud del cual la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, calculado de forma cierta o aproximada por exceso, reservando a tal fin el importe de la propuesta, del crédito presupuestario adecuado, habida cuenta de la finalidad y naturaleza económica del gasto.

b) Disposición es el acto en virtud del cual la autoridad competente acuerda, concierta o determina, según los casos, después de cumplir los trámites que con acuerdo a derecho procedan, la cuantía concreta que debe alcanzar el compromiso económico para la realización de todo tipo de actuaciones por un tercero. Con los actos de disposición o compromiso queda formalizada la reserva del crédito por un importe y condiciones exactamente determinadas.

c) Reconocimiento de la obligación es la operación por la que se contrae en cuentas los créditos exigibles contra la Administración comunitaria, reconociendo que ésta queda obligada, frente a un tercero, a cumplir una prestación dineraria.

d) Propuesta de pago es la operación por la que el representante autorizado del Centro gestor que ha reconocido la existencia de una obligación de pagar en favor de un tercero, solicita de la Consejería de Hacienda, o persona que tenga encomendada las funciones adscritas en el artículo 111 de la presente Ley, que, de acuerdo con la normativa vigente, realice su pago.

Las fases referidas en las cuatro letras del apartado anterior han de ser realizadas sin omisiones en el orden expuesto, aunque pueden ser acumuladas y emitidas en un solo acto y un sólo documento que recoja más de una fase.

Competencias sobre ejecución del presupuesto de gastos.- En el ámbito del Presupuesto de la Administración de la Comunidad:

Son atribuciones del Presidente de la Comunidad y de cada Consejero, en cuanto a los gastos propios de los servicios a su cargo, los actos y operaciones correspondientes al proceso del gasto, dentro de sus respectivas competencias.

Estas mismas atribuciones corresponden a los Consejos de Administración respectivos de los Órganos de Gestión dependientes directamente de la Administración de la Comunidad, con las excepciones que

## **TEMA 36.- GASTOS PARA LA COMPRA DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS. GASTOS DE TRANSFERENCIAS: CORRIENTES Y DE CAPITAL. GASTOS DE INVERSIÓN. PAGOS: CONCEPTO Y TIPOS. PAGOS POR OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS. ANTICIPOS DE CAJA FIJA. PAGOS “A JUSTIFICAR”. JUSTIFICACIÓN DE LIBRAMIENTOS.**

### **1.- GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS**

Este capítulo recoge los recursos destinados a atender los gastos corrientes en bienes y servicios, necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos que no originen un aumento de capital o del patrimonio público.

Son imputables a este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan algunas de las características siguientes:

- a) Ser bienes fungibles.
- b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario.
- c) No ser susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser, previsiblemente, gastos reiterativos.

No podrán imputarse a los créditos de este capítulo los gastos destinados a satisfacer cualquier tipo de retribución, por los servicios prestados o trabajos realizados por el personal dependiente de los departamentos, organismos autónomos, agencias estatales y otros organismos públicos respectivos, cualquiera que sea la forma de esa dependencia.

Además se aplicarán a este capítulo los gastos en bienes de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las inversiones.

Su división en artículos es la siguiente:

- **Artículo 20 Arrendamientos y cánones.**- Incluye, entre otros, el arrendamiento de terrenos, edificios y locales, el alquiler de equipos informáticos y de transmisión de datos, el alquiler de maquinaria y material de transporte, así como también, en su caso, los gastos concertados bajo la modalidad de «Leasing», siempre que no se vaya a ejercitar la opción de compra. Los pagos correspondientes a estos gastos deben ser satisfechos directamente al tercero por parte de la Administración.
- **Artículo 21 Reparaciones, mantenimiento y conservación.**- Se imputarán a este artículo los gastos de mantenimiento, reparaciones y conservación de infraestructura, edificios y locales, maquinaria, material de transporte y otro inmovilizado material, según los correspondientes conceptos del artículo 20. Comprende gastos tales como:

## **TEMA 37.- LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. NÓMINAS: ESTRUCTURA Y NORMAS DE CONFECCIÓN. ALTAS Y BAJAS: SU JUSTIFICACIÓN. RETRIBUCIONES BÁSICAS. RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS. OTRAS REMUNERACIONES. DEVENGO Y LIQUIDACIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS. EL PAGO DE LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL EN ACTIVO.**

### **1.- RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

#### **1.1.- RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y DEL PERSONAL LABORAL DE LAS AA.PP.**

**Sistema retributivo.**- El sistema retributivo de los empleados públicos está regulado en el EBEP, tal y como se ha expuesto en el Tema 26 (derechos retributivos).

Las retribuciones de los funcionarios de carrera se clasifican en básicas y complementarias.

Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.

Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo las que están ligadas al grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos, así como a los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

No podrá percibirse participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las AA.PP. como contraprestación de cualquier servicio, participación o premio en multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios.

Asimismo, los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio.

En cuanto a los conceptos y cuantías de las retribuciones, se fijan anualmente en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales. Actualmente están fijadas en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

## **TEMA 38.- EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA: FINES, OBJETIVOS, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS. CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE GESTIÓN. BREVE ANÁLISIS DE LOS GRUPOS DE CUENTAS.**

### **1.- LA CONTABILIDAD PÚBLICA**

#### **1.1.- CONCEPTO**

Según definición de la Ley General Presupuestaria, la contabilidad del sector público estatal se configura como un sistema de información económico-financiera y presupuestaria que tiene por objeto mostrar, a través de estados e informes, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto de cada una de las entidades integrantes del mismo.

#### **1.2.- CLASES**

**CONTABILIDAD PREVENTIVA.**- Es la primera fase de la Contabilidad Pública y el carácter de previsión que se indica en su denominación consiste en la elaboración de los presupuestos de ingresos y de gastos de la Administración Pública, esto es, el Presupuesto por autonomía. Su preparación la realiza el Poder Ejecutivo (el Ministerio de Hacienda refunde todos los presupuestos), pero es el Legislativo quien discute y aprueba, pues es quien tiene competencia para la promulgación presupuestaria

En esta fase se realizan los cálculos tendentes a conocer el montante económico de las necesidades que tiene que satisfacer la Administración, y el importe de los recursos con que van a financiarse.

En la Administración esta función de la contabilidad pública está a cargo de los órganos legislativos (Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas), que discuten y aprueban el presupuesto, y del Ministerio de Hacienda y órganos ejecutivos autonómicos (Consejerías de Hacienda) que lo elaboran y tramitan.

**CONTABILIDAD EJECUTIVA.**- Viene desarrollada por el Poder Ejecutivo, debiendo subrayar el destacado papel que juega el Ministerio de Hacienda. En esta fase de la Contabilidad Pública se lleva a cabo el control de la ejecución del Presupuesto, encomendado a la Intervención General de la Administración del Estado, quien ejercitará las operaciones de control interno, fiscalización e intervención. Pero junto a dicha función fiscalizadora, de autocontrol, no puede olvidarse la función, que también le compete a la Contabilidad ejecutiva, de suministrar los datos encaminados a la preparación de presupuestos.

Refleja la ejecución real del presupuesto, la gestión realizada durante el desarrollo del mismo, materializándose en las cuentas que deben periódicamente al Tribunal de Cuentas.

Esta contabilidad depende del Ministerio de Economía y Hacienda y, dentro de él, de la Intervención General de la Administración General del Estado (IGAE). La IGAE determina la estructura y justificación de las cuentas, requiere su presentación, formula los reparos que procedan y redacta la Cuenta General