

Vicente Álvarez García
M. Matilde Sánchez Gutiérrez (dirs.)

Lecciones sobre los medios materiales y personales de la Administración y sobre el orden público

UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA

Vicente Álvarez García
M. Matilde Sánchez Gutiérrez (dirs.)

Lecciones sobre los medios materiales
y personales de la Administración y
sobre el orden público

Vicente Álvarez García
M. Matilde Sánchez Gutiérrez (dirs.)

Lecciones sobre los medios materiales
y personales de la Administración y
sobre el orden público

AUTORES

Vicente Álvarez García
M. Matilde Sánchez Gutiérrez
Flor Arias Aparicio
Ana Belén Lucas Tobajas
Enrique Hernández Díez



Cáceres
2022

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



- © Vicente Álvarez García y M. Matilde Sánchez Gutiérrez (dirs.), para esta edición
- © Vicente Álvarez García, M. Matilde Sánchez Gutiérrez, Flor Arias Aparicio, Ana Belén Lucas Tobajas y Enrique Hernández Diez, para esta edición
- © Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Eurostile LT Std (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Palatino LT Std (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046
publicac@unex.es
<https://publicauex.unex.es>

I.S.B.N.: 978-84-9127-150-5 (edición impresa no venal)

I.S.B.N.: 978-84-9127-161-1 (edición digital)

Depósito Legal: CC-00277-2022

Impreso en España - *Printed in Spain*

Maquetación, impresión & edición digital: Dosgraphic, s. l.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
Presentación de la obra.....	11
Abreviaturas	13
EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
Lección Primera. El patrimonio de las Administraciones Públicas	17
I. El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas y su régimen jurídico actual	19
II. Las clases de bienes y derechos de la Administración.....	22
III. Los elementos esenciales del dominio público	23
IV. Los usos del dominio público.....	29
V. Las técnicas de protección del patrimonio de las Administraciones Públicas. En particular, de los bienes de dominio público	35
VI. La adquisición, la explotación y la enajenación de los bienes de la Administración.....	42
VII. Los bienes comunales	51
VIII. El Patrimonio Nacional.....	54
Lección Segunda. La regulación de las aguas públicas terrestres	57
I. El régimen jurídico de las aguas terrestres o continentales.....	59
II. Los bienes que integran el dominio público hidráulico del Estado.....	60
III. La administración pública del agua.....	61
IV. La planificación hidrológica	67
V. La utilización del dominio público hidráulico.....	69
VI. La protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas.....	72

VII. El régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico	74
VIII. El régimen sancionador	75
Lección Tercera. La regulación del dominio público minero.....	77
I. El régimen jurídico de los recursos mineros	79
II. El dominio público minero.....	80
III. La clasificación de los recursos mineros	81
IV. El régimen de aprovechamiento de los recursos mineros.....	82
V. La explotación del demanio minero por el Estado: las zonas de reserva.....	86
VI. El régimen sancionador	87
Lección Cuarta. La regulación de los montes.....	89
I. El régimen jurídico de los montes	91
II. El concepto legal de monte	93
III. La clasificación de los montes	94
IV. La regulación de los montes	96
V. La información forestal, la planificación y la ordenación de los montes.....	98
VI. El aprovechamiento de los montes	102
VII. La conservación y la protección de los montes.....	103
VIII. El régimen sancionador	103

EL EMPLEO PÚBLICO

Lección Quinta. El personal al servicio de las Administraciones Públicas..	107
I. El régimen jurídico del empleo público.....	109
II. El concepto y las clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas	112
III. Los órganos de gestión y de cooperación del sistema de empleo público.....	116
IV. Las técnicas para la ordenación del empleo público	117
V. El acceso al empleo público	123
VI. Los derechos y deberes de los empleados públicos.....	129

VII. Las situaciones administrativas	141
VIII. El régimen de incompatibilidades	149
IX. La responsabilidad de los empleados públicos. En particular, el régimen disciplinario	152
X. La pérdida de la condición de funcionario público	158

EL ORDEN PÚBLICO Y LA PROTECCIÓN CIVIL

Lección Sexta. El orden público	163
I. Los conceptos de orden público, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad privada	165
II. Las competencias de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad pública.....	168
III. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	169
IV. La protección de la seguridad ciudadana.....	176
V. La seguridad privada.....	182
Lección Séptima. El Derecho de crisis y la protección civil.....	191
I. Introducción: sobre las catástrofes provocadas por la mano del hombre y por la naturaleza.....	193
II. El Derecho de las crisis y sus elementos esenciales.....	194
III. El concepto de protección civil	198
IV. La distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección civil	199
V. Los fundamentos jurídicos de la protección civil	200
VI. El estatuto jurídico de los ciudadanos en materia de protección civil...	201
VII. El funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil.....	203
VIII. La emergencia de interés nacional.....	211
IX. Las funciones de la Administración General del Estado.....	213
X. El régimen sancionador	215
XI. El mecanismo comunitario de protección civil	217
Material de consulta.....	219
I. Tratados, manuales y obras generales de consulta.....	219
II. Bibliografía mínima especializada por materias	220

III. Sobre la legislación.....	223
IV. La jurisprudencia	223
V. Internet como fuente de información.....	224

PRESENTACIÓN DE LA OBRA

La regulación de los medios de que dispone la Administración para cumplir la misión que tiene constitucionalmente atribuida constituye una materia nuclear del Derecho Administrativo. De igual modo, el orden público y, más recientemente, el Derecho de crisis representan aspectos esenciales del Derecho Público de nuestro tiempo. Son numerosos los trabajos académicos generales y específicos que abordan todas estas cuestiones, a los que ahora se unen estas Lecciones. Esta modesta obra persigue, en todo caso, un objetivo muy delimitado como es la introducción a los estudiantes de las distintas ramas jurídicas de la Universidad de Extremadura, especialmente, en estas temáticas, sin olvidar, naturalmente, a aquellas personas procedentes de otras instituciones académicas o de las diversas profesiones jurídicas que necesiten un vademécum simple para acercarse a estos temas.

Estas *Lecciones sobre los medios materiales y personales de la Administración y sobre el orden público* se enmarcan y vienen a dar continuidad a la línea de trabajo que inicié en 2018 con la publicación de las *Lecciones de Derecho Público autonómico, estatal y europeo* (Tecnos), y que tiene como finalidad última disponer de unos materiales que sirvan de guía para ayudar a los alumnos a comprender y aprender los fundamentos del Derecho Administrativo actual. En esta dirección, publicamos en 2020 las *Lecciones sobre el acto y sobre el procedimiento administrativo* (Servicio de Publicaciones UEX), trabajo al que ahora se suma esta obra que presento y que ha sido diseñada con el mismo espíritu. En esta ocasión, con este volumen, se trata de disponer de unos esquemas que de manera estructurada y sistemática contengan los elementos sustanciales de la regulación del patrimonio de las Administraciones Públicas y del empleo público, del orden público, del Derecho de crisis y de la protección civil, para que los alumnos puedan entender de manera ordenada y fácil lo más esencial de estas materias.

Se inicia este trabajo con las lecciones relativas al patrimonio de las Administraciones Públicas. Tras explicar, en la primera, su concepto, las clases de bienes y derechos que lo integran, así como el régimen general que se les aplica, se dedican las siguientes lecciones al análisis de la regulación de algunas de las llamadas “propiedades especiales”: las aguas públicas terrestres (lección segunda), el dominio público minero (lección tercera) y los montes (lección cuarta). La lección quinta se centra en el estudio del régimen jurídico del empleo público que se aplica al personal que presta servicios en las diferentes Administraciones Públicas. El tercer y último

bloque de lecciones (sexta y séptima) se refiere, en fin, al orden público, al Derecho de crisis y a la protección civil.

La redacción de estas Lecciones ha contado con el entusiasmo e incondicional apoyo de una buena parte de mi equipo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, empezando por la Profesora Matilde Sánchez Gutiérrez, que es la codirectora de este volumen, y terminando por los Profesores Flor Arias Aparicio, Ana Belén Lucas Tobajas y Enrique Hernández Díez, que han colaborado de una u otra forma en la elaboración de cada una de las concretas lecciones. Les agradezco a todos ellos el trabajo bien hecho, que me parece que es básico, al menos, para la formación de los alumnos de Derecho Administrativo en nuestra pequeña Facultad cacereña.

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura

ABREVIATURAS

art.	Artículo.
CC	Código Civil de 1889.
CE	Constitución Española.
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
DNI	Documento Nacional de Identidad.
EAE	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
FJ	Fundamento Jurídico.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCarreteras	Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras.
LCo	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
LMi	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.
LMo	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
LOAES	Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
LODN	Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
LOPSC	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
LOU	Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPN	Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.

LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LSN	Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.
LSNPC	Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.
LSP	Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.
MITECORD	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
PORF	Planes de ordenación de los recursos forestales.
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RGLPAP	Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
RPH	Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.
RPT	Relación de puestos de trabajo.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TRLAg	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.
TRLEBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
TRLPE	Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



LECCIÓN PRIMERA

EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.

Artículo 132 de la Constitución Española

ESTRUCTURA:

- I. El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas y su régimen jurídico actual.
- II. Las clases de bienes de la Administración.
- III. Los elementos esenciales del dominio público.
- IV. Los usos del dominio público.
- V. Las técnicas de protección del patrimonio de las Administraciones Públicas. En particular, de los bienes de dominio público.
- VI. La adquisición y la enajenación de los bienes de la Administración.
- VII. Los bienes comunales.
- VIII. El Patrimonio Nacional.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- I. Constitución Española (CE).
- II. Normativa estatal.
 1. Código Civil de 1889 (CC).
 2. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP).
 3. Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU).
 4. Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
 5. Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LMi).

6. Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común.
 7. Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional (LPN).
 8. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
 9. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LCo).
 10. Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
 11. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
 12. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LMo).
 13. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
 14. Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (LCarreteras).
 15. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
 16. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
 17. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLAg).
 18. Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPE).
 19. Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.
 20. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
 21. Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.
 22. Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
 23. Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RGLPAP).
- III. Normativa extremeña:
1. Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 2. Decreto 118/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General del Inventario de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 3. Decreto 70/2010, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Procedimientos en materia de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

I. EL CONCEPTO DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL

1. El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas: es “el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos” (art. 3.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas –LPAP–).
2. No forman parte del patrimonio público, sino de la hacienda pública: el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de las Administraciones Públicas (art. 3.2 LPAP).
3. El régimen jurídico actual del patrimonio de las Administraciones Públicas.
 - A. La regulación de los bienes de la Administración establecida por el Código Civil de 1889 –CC– (arts. 338 a 345).
 - B. La constitucionalización de los bienes de la Administración: el art. 132 de la Constitución Española (CE).
 - a. La reserva de ley para la regulación del régimen jurídico de las distintas categorías de bienes de la Administración (de los bienes de dominio público, de los bienes comunales, del Patrimonio del Nacional y del Patrimonio del Estado) (apartados 1 y 3).
 - b. El régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los bienes comunales debe estar inspirado por los principios de “inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad” (apartado 1).
 - c. La Constitución califica directamente ciertos bienes como demaniales: “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental” (apartado 2).
 - C. La regulación del patrimonio de la Administración General del Estado.
 - a. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
 - a.1. Su objeto.
 - a.1.1. El establecimiento de las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas.
 - a.1.2. La regulación de la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado.
 - a.2. Su ámbito de aplicación.
 - a.2.1. Se aplica a la Administración General del Estado y a los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma.

- a.2.2. A las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración Local y entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ellas se aplicarán los artículos o parte de los mismos enumerados en la Disposición Final 2ª de la LPAP.

La competencia estatal para dictar esta Ley:

- “(...) es principalmente en las nociones de ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’ y de ‘legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas’, contenidas en el art. 149.1.18 CE, donde ha de entenderse residenciada la competencia estatal en materia de régimen patrimonial de las Administraciones Públicas” (STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4).
- No obstante, diversos preceptos de la Ley tienen su base en otros títulos competenciales, tales como: el art. 149.1.6ª CE (derecho procesal), el art. 149.1.8ª CE (Derecho Civil), el art. 149.1.17ª CE (régimen económico de la Seguridad Social) y el art. 149.1.18ª CE (expropiación forzosa).

Sobre el contenido de esta Ley, la jurisprudencia constitucional indica que: se incluyen “en el texto de la Ley dos ámbitos normativos diferenciados, constituidos por disposiciones de distinto alcance: por un lado, aquellos preceptos que constituyen las bases del régimen jurídico patrimonial de las Administraciones Públicas y que se aplican a todas ellas, y, por otro, aquellos preceptos que únicamente son de aplicación al patrimonio del Estado, en cuanto vienen a dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el art. 132.2 CE, de regulación por Ley del patrimonio del Estado y del patrimonio nacional, su administración, defensa y conservación” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 3).

- a.2.3. El carácter supletorio de esta Ley con respecto a las leyes sectoriales que regulan específicamente las distintas categorías de bienes de dominio público: “Los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del Derecho Administrativo y, en su defecto, las normas del Derecho Privado, se aplicarán como derecho supletorio” (art. 5.4 LPAP).
- b. El Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RGLPAP).
- c. La legislación sectorial (algunos ejemplos):
- c.1. La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LMi).
 - c.2. La Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional (LPN).

- c.3. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LCo).
 - c.4. La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
 - c.5. El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLAg).
 - c.6. La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LMo).
 - c.7. El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPE).
 - c.8. La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (LCarreteras).
- D. La regulación del patrimonio de las Comunidades Autónomas.
- a. La legislación básica y de aplicación general aprobada por el Estado.
 - b. Las leyes de patrimonio de las Comunidades Autónomas y sus reglamentos de desarrollo.
- En Extremadura se ha aprobado la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y dos reglamentos de desarrollo de la misma: el Decreto 118/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General del Inventario de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y el Decreto 70/2010, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Procedimientos en materia de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- E. La normativa reguladora del patrimonio de las Administraciones Locales.
- a. La normativa estatal.
 - a.1. Las normas de régimen local.
 - a.1.1. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (arts. 79 a 83) (LBRL).
 - a.1.2. El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (arts. 74 a 87) (TRRL).
 - a.1.3. El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
 - a.2. La legislación estatal sectorial (legislación básica y de aplicación general en materia de bienes).
 - b. La normativa autonómica.
 - b.1. La legislación autonómica local general.
 - b.2. La legislación autonómica sectorial en materia de bienes de las Entidades Locales.

c. La normativa de las Entidades Locales.

Por ejemplo, las Ordenanzas reguladoras de sus bienes.

II. LAS CLASES DE BIENES Y DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN

1. La clasificación esencial: los bienes y derechos de dominio público (o demaniales) y los bienes y derechos de dominio privado (o patrimoniales) (art. 132 CE y art. 4 LPAP).

A. Los bienes de dominio público (o demaniales): son aquellos bienes de la Administración que “se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales” (art. 5.1 LPAP).

El art. 339 CC dice que: “Son bienes de dominio público:

1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.

2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión”.

B. Los bienes de dominio privado (o patrimoniales): son aquellos bienes “que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales” (art. 7.1 LPAP).

El art. 7.2 LPAP recoge algunos supuestos de bienes y derechos patrimoniales. Dice este precepto que: “En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales”.

2. Otras categorías de bienes públicos.

A. Los bienes comunales: “Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos” (art. 2.3 RBEL).

B. Los bienes del Patrimonio Nacional: son los bienes “de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen” (art. 2 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional –LPN–).

III. LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL DOMINIO PÚBLICO

1. Introducción a la naturaleza jurídica del dominio público: el dominio público puede suponer, en primer término, una relación jurídica de propiedad de las Administraciones Públicas sobre los bienes afectados al uso general o al servicio público; puede constituir, en segundo término, un título jurídico que posibilita la intervención de estas Administraciones sobre determinados sectores socioeconómicos; y permite, en tercer término, excluir ciertas categorías de bienes o diversos bienes singulares del tráfico jurídico privado.

Sobre el efecto que tiene la institución jurídica del dominio público en relación con la exclusión de ciertos bienes o categorías de bienes del tráfico privado, señala el Tribunal Constitucional que: "(...) la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium* (...). Si la técnica jurídica del dominio público supone ante todo la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado, es obvio que la inclusión en el mismo de categorías enteras de bienes, definidas por sus elementos naturales, constituye una línea divisoria, de alcance general, respecto de la clasificación de los bienes en susceptibles o no de ser objeto del derecho de propiedad privada" (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14).

2. El elemento subjetivo: los bienes y derechos de dominio público pertenecen a una Administración Pública.
 - A. La regla general: normalmente son titularidad de una Administración Territorial.
 - B. Las Administraciones no Territoriales.
 - a. Pueden ser titulares, también, de este tipo de bienes.

Esto sucede, por ejemplo, con los organismos públicos de la Administración General del Estado (arts. 70.3 y 73.2 LPAP) o con las Universidades [el art. 80.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), prevé que: "Las Universidades asumen la titularidad de los bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, así como los que, en el futuro, se destinen a estos mismos fines por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Se exceptúan, en todo caso, los bienes que integren el Patrimonio Histórico Español"].
 - b. Cuando las Administraciones institucionales no son titulares de bienes demaniales, pueden utilizarlos para su correcto funcionamiento mediante la técnica jurídica de la adscripción de bienes por una Administración Territorial o por un organismo público.
 - b.1. La Administración General del Estado podrá adscribir bienes y derechos patrimoniales a los organismos públicos dependientes de ella para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios (art. 73.1 LPAP).

- b.2. La adscripción lleva implícita la afectación del bien, “que pasará a integrarse en el dominio público” (art. 73.1 LPAP), debiendo destinarse este bien al cumplimiento de los fines que motivaron su adscripción (art. 75.1 LPAP).
 - b.3. En el caso de que estos bienes dejen de ser necesarios para el cumplimiento de los fines que motivaron su adscripción, dichos bienes podrán ser objeto de desadscripción (art. 78.1 LPAP), que llevará implícita, asimismo, la desafectación del bien (art. 79 LPAP).
 - b.4. Igualmente, los bienes y derechos propios de un organismo público podrán ser adscritos al cumplimiento de fines propios de otro (art. 73.2 LPAP).
3. El elemento objetivo: pueden ser de dominio público los bienes inmuebles (por ejemplo, un edificio), los bienes muebles (por ejemplo, una colección de obras de arte), o los derechos reales demaniales (*iura in re aliena*) (por ejemplo, una servidumbre pública sobre una propiedad privada colindante con el cauce de un río).

Los derechos de propiedad incorporal (por ejemplo, una marca pública o los derechos de propiedad intelectual sobre un programa informático) son, según el art. 7.2 LPAP, bienes patrimoniales.

4. El elemento teleológico: los bienes y derechos de dominio público están afectados al uso general o al servicio público.
- A. La afectación es el elemento esencial que sirve para diferenciar los bienes de dominio público de los bienes patrimoniales: los bienes demaniales están afectados al uso general o al servicio público, mientras que los patrimoniales no lo están.

Dice, en este sentido, el art. 65 LPAP que: “La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público”.
 - B. Mediante la técnica de la desafectación se produce, como regla general, el fenómeno de que un bien de dominio público pasa a ser patrimonial, dejando de estar destinado al uso general o al servicio público (puede existir alguna excepción prevista por la ley, como el caso de la variación del cauce de un río, en el que el viejo cauce no se convierte en patrimonial, sino en propiedad privada de los dueños de los predios colindantes: arts. 370 y 372 CC).
 - a. El art. 69.1 LPAP establece, a este respecto, que: “Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público”.
 - b. El art. 370 CC prevé, por su parte, que: “Los cauces de los ríos que quedan abandonados por variar naturalmente el curso de las aguas, pertenecen a los dueños

de los terrenos ribereños en toda la longitud respectiva a cada uno. Si el cauce abandonado separaba heredades de distintos dueños, la nueva línea divisoria correrá equidistante de unas y otras”.

- C. La distinción entre demanio público natural (constituido por categorías de bienes que tienen unas características físicas especiales: aguas, costas, zona marítimo-terrestre, etc.) y demanio público artificial (conformado por bienes con una naturaleza idéntica a los privados –un edificio–, y que sólo se diferencian por su afectación al uso general o al servicio público).

Sobre la distinción entre el demanio público natural y el demanio público artificial, la jurisprudencia constitucional ha señalado que: “Dentro de esta amplia categoría de los bienes demaniales es preciso distinguir entre los singularmente afectados a un servicio público o a la producción de bienes o servicios determinados en régimen de titularidad pública y aquellos otros que, en cuanto géneros, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias. En los primeros, la afectación se halla íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material. En cambio, a la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la ‘riqueza del país’, en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución). Por ello, en el supuesto de la afectación en régimen demanial de un bien singular a un servicio público *stricto sensu*, resulta claro que la titularidad del bien es accesoria a la de la competencia para la gestión del servicio, salvo prescripción expresa en contrario, a lo que no se opone el art. 132.2 de la Constitución” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14).

- D. La afectación y la desafectación de los bienes integrados en el dominio público natural.
- a. Los bienes que integran el dominio público natural: son bienes que “constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14).

De manera más amplia, dice el Tribunal Constitucional que: “En efecto, no es casual, como lo demuestran también los antecedentes parlamentarios, que la Constitución haya incorporado directamente al dominio público estatal en el art. 132.2 determinados tipos de bienes que, como la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, etc., constituyen categorías o géneros enteros definidos por sus características físicas o naturales homogéneas. La Constitución ha dispuesto así que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio ‘natural’ formen parte del dominio público del Estado. Sin embargo, con un criterio flexible, no ha pretendido agotar la lista o enumeración de los géneros de bienes que, asimismo en virtud de sus caracteres naturales, pueden integrarse en el demanio estatal (‘en todo caso’ reza el art. 132.2), pero sí ha querido explícitamente reservar a la ley, y precisamente a la ley estatal, la potestad de completar esa enumeración. Así se desprende, por lo demás, del inciso inicial de este art. 132.2: ‘Son de dominio público estatal los que

determine la ley...'. Tanto el verbo utilizado –'son', en vez de la expresión 'pueden ser'–, como la misma reserva absoluta de ley indican a las claras que la Constitución se está refiriendo no a bienes específicos o singularmente identificados, que pueden ser o no de dominio público en virtud de una afectación singular, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas" (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14).

- b. La afectación de estos bienes se produce directamente por la Constitución (art. 132 CE) o por la Ley estatal (art. 66.1 LPAP), al concurrir en ellos determinadas características físicas.

La afectación se produce por el Constituyente o por el Legislador estatal, pero no por la Administración, cuya actividad se limita a la constatación, por un lado, de que un determinado bien cumple los requisitos establecidos por la Constitución o por la Ley para que un bien sea demanial; y a la realización, por otro, de eventuales deslindes con respecto a otros bienes privados (por ejemplo, la delimitación de una playa o del cauce de un río).

Según la jurisprudencia constitucional, la potestad de demanializar bienes del dominio público natural corresponde exclusivamente a la Administración General del Estado: "(...) cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza, a semejanza de los que en el propio precepto constitucional se declaran de dominio público, el art. 132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado. Al tiempo, y por lo que aquí interesa, viene a señalar que, en tales supuestos, los bienes demanializados se integran necesariamente en el dominio público estatal. (...) En consecuencia, aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8ª de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1ª de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado. De ahí que sólo el legislador estatal pueda disponer, como condición básica que garantice la igualdad sustancial, la determinación de las categorías de bienes naturales que quedan excluidas del tráfico privado" (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14).

- c. La desafectación tiene lugar por una doble vía:
- c.1. La modificación o la derogación de la norma (Constitución o Ley) calificadora de un bien como de dominio público.
 - c.2. La transformación sustancial de las características físicas del bien (por ejemplo, la desecación de una laguna, la alteración del cauce de un río, etc).

- E. La afectación y la desafectación de los bienes encuadrados en el dominio público artificial.
- a. La afectación se produce mediante una actividad administrativa que sirve para destinar un bien a un uso general o a un servicio público.
- a.1. La afectación expresa (art. 66.1 LPAP).
- a.1.1. Se produce a través de un procedimiento administrativo en el que quede demostrada su oportunidad y su legalidad (art. 68 LPAP y art. 8.1 RBEL), que concluye mediante una resolución expresa del órgano competente (art. 8.2 RBEL), surtiendo efectos desde “la recepción de los bienes por el departamento al que se destinen y mediante la suscripción de la correspondiente acta por el representante designado por dicho departamento y el nombrado por la Dirección General del Patrimonio del Estado” (art. 66.2 LPAP).
- a.1.2. En el acto expreso de afectación constará: “el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación” (art. 66.1 LPAP).
- a.2. La afectación implícita: se deriva de actos administrativos que persiguen una finalidad distinta al acto expreso de afectación, pero que la conllevan (por ejemplo, la expropiación forzosa de un bien o la aprobación definitiva de un plan de urbanismo o de un proyecto de obras y servicios, etc.).
- a.2.1. En la Administración General del Estado, el art. 66.2 LPAP prevé que se produce la afectación por:
- “La adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que (...) los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social” [letra c)].
 - “La aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público” [letra d)].
- a.2.2. En el ámbito de las Administraciones Locales, el art. 8.4 a) RBEL prevé que: “No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos: a) Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios”.
- a.3. La afectación tácita o presunta: la afectación del bien se produce sin necesidad de acto administrativo formal alguno que directa o

indirectamente sirva para destinar el bien al uso general o al servicio público, sino por el transcurso del tiempo o por su “utilización pública, notoria y continuada”.

a.3.1. En la Administración General del Estado, el art. 66.2 LPAP prevé que la afectación se produce por:

- “La utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general” [letra a)].
- “La adquisición de bienes o derechos por usucapión, cuando los actos posesorios que han determinado la prescripción adquisitiva hubiesen vinculado el bien o derecho al uso general o a un servicio público, sin perjuicio de los derechos adquiridos sobre ellos por terceras personas al amparo de las normas de Derecho Privado” [letra b)].

a.3.2. En el ámbito local, el art. 8.4 RBEL prevé dos supuestos:

- “Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o comunal” [letra b)].
- “La entidad adquiera por usucapión, con arreglo al Derecho Civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal” [letra c)].

a.4. La afectación de bienes con vistas a su utilización futura para un servicio público: En la Administración General del Estado “podrá acordarse la afectación a un departamento ministerial u organismo público de bienes y derechos que no vayan a dedicarse de forma inmediata a un servicio público, cuando sea previsible su utilización para estos fines tras el transcurso de un plazo o el cumplimiento de determinadas condiciones que se harán constar en la resolución que acuerde la afectación” (art. 66.5 LPAP).

a.5. Las afectaciones concurrentes: consisten en la afectación del bien de dominio público a más de un uso general o de un servicio público (art. 67.1 LPAP).

- b. La desafectación debe ser, como regla general, expresa (art. 69.2 LPAP), tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo en el que se acredite su oportunidad y su legalidad (art. 70 LPAP y art. 8.1 RBEL) y tras su necesaria recepción formal como bien patrimonial por el órgano competente mediante el correspondiente acta (art. 70.2 LPAP y art. 8.3 RBEL).
- c. Como excepción, podría admitirse, no obstante, la desafectación implícita.

El art. 69.2 LPAP dispone que “salvo en los supuestos previstos en esta ley, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa”.

El art. 79 LPAP establece que la desadscripción “llevará implícita la desafectación”.

F. Las mutaciones demaniales.

- a. Las mutaciones demaniales son los cambios que pueden sufrir los bienes de dominio público en alguno de sus elementos y, muy en particular, en el teleológico.
- b. Los cambios en el elemento teleológico: se producen cuando hay una alteración de la afectación o destino del bien (por ejemplo, un edificio destinado originariamente a hospital militar que se afecta a oficinas; o un antiguo cuartel militar que se transforma en universidad).

Este es, precisamente, el supuesto previsto por el art. 71.1 LPAP, que dispone que: “La mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella”.

- c. Los cambios en el elemento subjetivo: se producen cuando existe una alteración en la titularidad del bien, ya sea entre órganos dentro de la misma Administración (por ejemplo, por desaparición de un Ministerio y la asunción de sus competencias por otro –art. 71.3 LPAP–) o ya sea entre diferentes Administraciones Territoriales (por ejemplo, un edificio destinado a la gestión cultural por la Administración General del Estado que se transfiere para esta misma finalidad a una Comunidad Autónoma –art. 71.4 LPAP–).
- d. Las mutaciones demaniales, en la Administración General del Estado, tienen lugar, como regla general, de manera expresa (art. 71.2 LPAP), siguiendo un procedimiento diseñado en la propia LPAP (art. 72).

IV. LOS USOS DEL DOMINIO PÚBLICO

1. Los bienes de dominio público pueden utilizarse directamente por la Administración o ser empleados por los particulares.
2. La utilización por parte de la Administración puede revestir dos modalidades:
 - A. La afectación directa a la prestación de un servicio público (por ejemplo, la utilización de un edificio como sede de un Ayuntamiento).
 - a. En caso de utilización de un bien para la prestación del servicio público, la normativa preferente es la relativa al servicio y la subsidiaria es la patrimonial: “La utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por esta ley” (art. 87 LPAP).
 - b. La Administración General del Estado está obligada a la conservación de sus bienes (art. 129 LPAP).

- c. En los bienes de dominio público destinados a un servicio público también se pueden realizar en ocasiones actividades por sujetos privados:
 - c.1. La ocupación de espacios en edificios públicos “para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante” (por ejemplo, cafeterías, oficinas bancarias, etc.) (art. 89 LPAP). Su título jurídico:
 - La autorización: “si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables”.
 - La concesión: “si se produce por medio de instalaciones fijas”.
 - Un contrato sometido a la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014).
 - c.2. El uso para el cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas por sujetos públicos o privados: se someten a una autorización, con un plazo máximo de cuatro años prorrogables por igual plazo (art. 90.1 LPAP).
 - c.3. El uso por plazo inferior a treinta días o para la organización de eventos (como conferencias, seminarios, etc.): se someterán a autorización, determinando las condiciones de uso y la contraprestación a satisfacer por el solicitante (art. 90.3 LPAP).
 - c.4. También podrán utilizar estos bienes como usuarios del servicio al que estén afectados.
- B. La constitución de reservas demaniales por la Administración General del Estado (art. 104 LPAP).
 - a. Tiene lugar cuando se prevé que determinados bienes de dominio público destinados a un uso general, tan sólo pueden ser utilizados por la Administración porque existen “razones de utilidad pública o interés general que lo justifiquen” (como, por ejemplo, razones económicas, fiscales o defensivas).
 - b. La reserva de un bien a la Administración excluye su potencial uso por los particulares.
 - c. La declaración de la reserva se efectuará por acuerdo del Consejo de Ministros.
 - d. La duración de la reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordó.
 - e. A título ilustrativo, el art. 7 LMi dispone que:

“El Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional”.

Entre las reservas demaniales previstas por la LMi, se distingue, por ejemplo, entre:

- e.1. Las reservas provisionales: “para la exploración e investigación, en zonas o áreas definidas, de todos o alguno de sus recursos” [art. 8.1 b)].
- e.2. Las reservas definitivas: “para la explotación de los recursos evaluados en zonas o áreas concretas de una reserva provisional” [art. 8.1 c)].

3. La utilización por los particulares de los bienes de dominio público destinados a un uso general.

A. Esquema introductorio de los usos posibles por los particulares y del título jurídico necesario para tales usos.

a. Uso común.

a.1. Uso común general: libre.

a.2. Uso común especial: autorización o concesión (en algunos supuestos excepcionales, declaración responsable).

b. Uso privativo: autorización o concesión.

B. Uso común general.

a. Su concepto legal: es “el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados” (art. 85.1 LPAP).

b. Su título jurídico: este uso puede realizarse sin necesidad de título jurídico alguno o, como dice la LPAP, “podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación” (art. 86.1).

c. Los principios por los que se rige: libertad, igualdad y gratuidad.

d. Los ejemplos del art. 31.1 LCo: “La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta Ley”.

C. Uso común especial.

a. Su concepto legal: es “el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste” (art. 85.2 LPAP).

- b. Su título jurídico: la autorización o, si el uso excede de cuatro años, la concesión (art. 86.2 LPAP). Junto a este régimen general de la LPAP, la normativa sectorial establece otros plazos o requisitos. En algunos casos, se ha sustituido la autorización por una declaración responsable (véase, por ejemplo, el art. 51 TRLAg).
 - c. Los ejemplos del art. 51 TRLAg: la navegación y el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos.
- D. Uso privativo.
- a. Su concepto legal: es “el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados” (art. 85.3 LPAP).
 - b. Su título jurídico: la autorización o concesión administrativa. Dice, a este respecto, la LPAP que:
 - b.1. El uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estará sujeto a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión (art. 86.2).
 - b.2. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa (art. 86.3).
 - c. Junto a este régimen general de la LPAP, la normativa sectorial establece otros plazos o requisitos.
 - d. Algunos ejemplos del art. 60 del TRLAg: los regadíos, los usos industriales para producción de energía eléctrica o la acuicultura.
4. El régimen jurídico de las autorizaciones (art. 92 LPAP).
- A. El otorgamiento de las autorizaciones (art. 92.1 LPAP).
- a. Si su número no se encuentra limitado: “se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas”.
 - b. Si su número se encuentra limitado: mediante un régimen de concurrencia y, de no ser posible, mediante sorteo.
- B. La transmisibilidad de las autorizaciones (art. 92.2 LPAP).
- a. La regla general: su transmisibilidad.
 - b. La excepción: “No serán transmisibles las autorizaciones para cuyo otorgamiento deban tenerse en cuenta circunstancias personales del autorizado o cuyo número se encuentre limitado, salvo que las condiciones por las que se rigen admitan su transmisión”.

- C. El plazo de las autorizaciones (art. 92.3 LPAP): se otorgan por un tiempo determinado, que no puede superar los cuatro años.
 - D. La revocación de las autorizaciones (art. 92.4 LPAP): puede ser unilateral por la Administración concedente por razones de interés público, sin generar derecho a la indemnización.
 - E. El régimen económico para el otorgamiento de la autorización (art. 92.5 LPAP): podrán ser gratuitas, estar sujetas a tasas u otorgarse con contraprestación o con condiciones.
 - F. El contenido de las autorizaciones (art. 92.7 LPAP).
 - a. El contenido legal mínimo.
 - b. Los extremos restantes que puedan incluir las condiciones generales o particulares.
 - G. Las causas de extinción de la autorización (art. 100 LPAP).
5. El régimen jurídico de las concesiones (art. 93 LPAP).
- A. Su naturaleza jurídica: contrato administrativo entre, por una parte, la Administración y, por otra, un sujeto privado (el concesionario).
 - a. Los derechos y obligaciones de la Administración.
 - a.1. El derecho a recibir un precio (canon concesional).
 - a.2. El derecho a tener un control sobre los bienes (y los servicios) de su titularidad.
 - a.3. El derecho a recuperar los bienes o las mejoras gratuitamente y libres de cargas al final del plazo (art. 101 LPAP).
 - b. Los derechos y obligaciones del concesionario.
 - b.1. El derecho a acceder al uso del demanio público con exclusión de los demás. Las concesiones generan un derecho real de uso, goce y disfrute del bien que es objeto de la concesión. Este derecho real se extiende a las obras, construcciones e instalaciones fijas que se hayan construido para el ejercicio de la actividad objeto de concesión (art. 97.1 LPAP).
 - b.1.1. Este derecho puede defenderse frente a terceros mediante acciones civiles ante los Jueces y Tribunales de este orden jurisdiccional.
 - b.1.2. Los conflictos entre Administración y concesionario tienen, por el contrario, naturaleza administrativa.

- b.2. Las concesiones están sometidas a un plazo máximo, que, “incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación” (art. 93.3 LPAP).
- B. El procedimiento administrativo para el otorgamiento de la concesión (arts. 93 y 96 LPAP).
 - a. La forma de otorgamiento (art. 93.1 LPAP).
 - a.1. La regla general: un procedimiento con concurrencia.
 - a.2. La excepción: el otorgamiento directo.
 - b. El procedimiento para el otorgamiento de la concesión en régimen de concurrencia (art. 96 LPAP).
 - b.1. Las formas de iniciación:
 - b.1.1. De oficio: la justificación de la necesidad o de la conveniencia de la concesión y la publicación de la convocatoria en los diarios oficiales.
 - b.1.2. A solicitud de los interesados: la posibilidad de que concurren otros posibles interesados.
 - b.2. Los criterios de adjudicación: “se atenderá al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado, que se valorarán en función de los criterios especificados en los pliegos de condiciones” (art. 96.5 LPAP).
 - b.3. El plazo de resolución: seis meses (con silencio negativo).
- C. El régimen económico para el otorgamiento de la concesión (art. 93.4 LPAP): podrán ser gratuitas, estar sujetas a tasas u otorgarse con contraprestación o con condiciones.
- D. Las prohibiciones para ser titular de concesiones demaniales (art. 94 LPAP): las mismas que están previstas en la legislación de contratos del sector público.
- E. Su formalización (art. 93.2 LPAP): mediante documento administrativo, que constituye título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad.
- F. El contenido de la concesión (art. 93.5 LPAP).
 - a. El contenido legal mínimo.
 - b. Los extremos restantes que puedan incluir las condiciones generales o particulares.
- G. Las causas de extinción de la concesión (art. 100 LPAP). En particular, el rescate de la concesión, previa indemnización.

6. El precario es una situación en la que un sujeto ocupa un bien demanial sin título jurídico habilitante que lo legitime. En ocasiones, incluso contando con el reconocimiento y la tolerancia tácita de la Administración titular.

El art. 84.1 LPAP establece que “nadie puede, sin título que le autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos”.

V. LAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EN PARTICULAR, DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

1. La obligación general de las Administraciones Públicas de proteger y defender su patrimonio (art. 28 LPAP).
2. Los bienes de las Administraciones Públicas están protegidos de los ataques ilegítimos que puedan sufrir por terceros mediante las siguientes técnicas:
 - A. La vía penal: a través de los delitos destinados a la protección de la propiedad.
 - B. La vía civil: mediante las acciones declarativas y reivindicatorias.
 - C. La vía administrativa.

Sobre la naturaleza jurídica de las facultades y prerrogativas que la LPAP atribuye a la Administración para la defensa y la conservación de sus bienes, la jurisprudencia constitucional indica: “El régimen patrimonial de los bienes públicos está constituido por la agregación del conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las Administraciones Públicas para la defensa y conservación de sus bienes, facultades que en muchos casos resultan exorbitantes respecto de aquéllas que la legislación civil reconoce al común de los propietarios, en razón, tanto del sujeto titular de los bienes, como de la función que los propios bienes cumplen, al servicio de los intereses generales” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 4).

3. Las prerrogativas administrativas para la protección de los bienes públicos (que son, en buena medida, manifestaciones de la autotutela administrativa).
 - A. Un esquema introductorio.
 - a. La acción de investigación.
 - b. El deslinde administrativo.
 - c. El reintegro posesorio o recuperación de oficio.
 - d. El desahucio administrativo.
 - B. La acción de investigación.
 - a. Su significación: “Las Administraciones Públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente

formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto" (art. 45 LPAP).

b. El procedimiento de investigación en la Administración General del Estado.

b.1. La iniciación: se produce de oficio, por iniciativa de la propia Administración o por denuncia de los particulares [art. 47 a) LPAP].

b.2. La resolución.

b.2.1. Cuando se considere acreditada la titularidad del bien por parte de la Administración, se declara así mediante la correspondiente resolución, procediéndose a su tasación [art. 47 d) LPAP].

b.2.2. Si el procedimiento se hubiese generado por denuncia de un particular, y arrojase como resultado la incorporación del bien al patrimonio de la Administración, dicho particular tendrá derecho al premio por denuncia consistente en el 10% del valor del bien (art. 48 LPAP).

c. La investigación de la titularidad de bienes de sujetos privados corresponde, en última instancia, a los jueces civiles.

C. El deslinde administrativo.

a. Su significación: "Las Administraciones Públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación" (art. 50.1 LPAP).

b. El procedimiento de deslinde en la Administración General del Estado.

b.1. La iniciación.

b.1.1. Se produce de oficio, por iniciativa de la propia Administración o por petición de los colindantes [art. 52 a) LPAP].

b.1.2. Iniciado el procedimiento, y mientras dure, "no puede instarse procedimiento judicial con igual pretensión" (art. 50.2 LPAP).

b.2. La instrucción: la operación de apeo, en particular.

El art. 65.3 RGLPAP establece que: "El apeo consistirá en fijar con precisión los linderos de la finca, de lo que se extenderá el acta correspondiente. Dará comienzo en la fecha señalada y asistirán un técnico designado por el órgano instructor con título facultativo adecuado y los peritos que, en su caso, hubieren nombrado los interesados".

b.3. La resolución.

- b.4. “Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente” [art. 52 d), *in fine*, LPAP].
 - c. El deslinde entre propiedades de sujetos privados: a falta de acuerdo entre los propietarios debe decidir un juez civil.
- D. El reintegro posesorio o recuperación de oficio (“*interdictum proprium*”).
- a. Su significación: “Las Administraciones Públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio” (art. 55.1 LPAP).
 - b. Sus variantes:
 - b.1. Si se ejercita en relación con bienes demaniales: puede utilizarse esta prerrogativa sin límite temporal alguno (art. 55.2 LPAP).
 - b.2. Si se ejercita en relación con bienes patrimoniales: puede utilizarse en el plazo de un año desde el día siguiente a la usurpación. Pasado dicho plazo, es necesario acudir a los órganos jurisdiccionales civiles (art. 55.3 LPAP).
 - c. El procedimiento de la recuperación de oficio en la Administración General del Estado (art. 56 LPAP).
 - c.1. Requerimiento al ocupante para que cese en su acción en un plazo no superior a ocho días.
 - c.2. En caso de resistencia al desalojo, se adoptarán las medidas conducentes a la recuperación del bien, pudiendo: bien recurrirse a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el lanzamiento, o bien a la imposición de multas coercitivas de hasta un 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas cada ocho días hasta que se produzca el desalojo.
 - c.3. Los gastos del procedimiento corresponden al usurpador, que responderá también de los daños y perjuicios provocados a los bienes usurpados.
 - d. La recuperación de la posesión de un bien de un sujeto privado usurpada por otro sujeto privado: el obligado recurso a la jurisdicción civil.
- E. El desahucio administrativo.
- a. Su significación: “Las Administraciones Públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros” (art. 58 LPAP).

- b. El procedimiento de desahucio en la Administración General del Estado (art. 59 LPAP).
 - b.1. La necesidad de la previa declaración de la extinción del título que legitimaba la ocupación.
 - b.2. El requerimiento para la desocupación del bien en un plazo no superior a ocho días.
 - b.3. En caso de no atender al requerimiento, se podrá recurrir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el lanzamiento, o bien a la imposición de multas coercitivas de hasta un 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas cada ocho días hasta que se produzca el desalojo.
 - c. La diferencia entre la recuperación de oficio y el desahucio administrativo: en la recuperación de oficio se pretende reintegrar la posesión de un bien que estaba ocupado sin un título legítimo; con el desahucio se pretende recuperar la posesión de un bien que se ocupaba con un título legítimo, tras su válida extinción.
 - d. El desahucio de bienes de sujetos privados compete a los jueces civiles.
- F. Sobre el control judicial del ejercicio de estas prerrogativas.
- a. El control judicial del ejercicio de estas potestades por parte de la Administración corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 43.1 LPAP).
 - b. No obstante, el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil (y, muy en particular, las ligadas al derecho de propiedad) que se pudieran suscitar con ocasión del ejercicio de estas potestades corresponde al orden judicial civil (art. 41.2 y art. 43.2 LPAP).
4. Los inventarios y los registros.
- A. Los inventarios son relaciones o listados en los que se describe la situación física y jurídica de los bienes de la Administración.
- a. La obligación de incluir los bienes de la Administración en inventarios: “Las Administraciones Públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados” (art. 32.1 LPAP).
 - b. Los efectos esencialmente internos de los inventarios.
 - c. Los inventarios de las Administraciones Públicas. En particular, el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado (arts. 33 a 35 LPAP).

- B. Los registros.
 - a. La obligación de inscribir los bienes en los registros: “Las Administraciones Públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros” (art. 36.1, inciso primero, LPAP).
 - b. La inscripción en el Registro de la Propiedad, en particular. Los efectos frente a terceros.
- 5. Los principios constitucionales para asegurar la indisponibilidad de los bienes demaniales (art. 132 CE y arts. 6 y 30.1 LPAP).
 - A. Un esquema introductorio.
 - a. La inalienabilidad.
 - b. La imprescriptibilidad.
 - c. La inembargabilidad.
 - B. La inalienabilidad.
 - a. El art. 1271 CC dispone: “Pueden ser objeto de contrato todas las cosas que no están fuera del comercio de los hombres, aun las futuras”.
 - b. Su significación: la Administración no puede enajenar los bienes de dominio público porque están fuera del comercio de los hombres. Esto no significa que sobre ellos no quepa la realización de ciertos actos de disposición realizados por cauces jurídico-públicos (como, por ejemplo, mutaciones demaniales o concesiones).
 - c. Aunque los bienes demaniales son inalienables, pueden transformarse en bienes patrimoniales mediante su desafectación. Los bienes patrimoniales sí pueden ser objeto de enajenación (art. 30.2 LPAP).
 - C. La imprescriptibilidad.
 - a. El art. 1936 CC prevé: “Son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres”.
 - b. Su significación: en la medida en que los bienes de dominio público están fuera del comercio de los hombres, no cabe sobre ellos la prescripción adquisitiva. Esto es, se defiende la integridad de los bienes demaniales frente a cualquier eventual usurpación por parte de un particular que esté en posesión del bien por el mero transcurso del tiempo.
 - c. Los bienes patrimoniales sí pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por terceros por el mero transcurso del tiempo previsto en la legislación civil (art. 30.2 LPAP).

D. La inembargabilidad.

- a. Su significación: frente a la Administración no pueden dictarse providencias de embargo ni despacharse mandamientos de ejecución por los órganos judiciales que afecten a los bienes demaniales, con el fin de no perturbar la continuidad de todos los servicios públicos.
- b. La justificación del porqué de la inembargabilidad de los bienes demaniales por la jurisprudencia constitucional: "(...) cuando un bien se halla materialmente afectado a un servicio público o a una función pública específica, constituye el "soporte material" de dicha actividad (STC 227/1988, fundamento jurídico 14) y, por tanto, es un medio material necesario para la realización efectiva de los intereses generales a los que sirve la Administración. De suerte que su inembargabilidad está justificada en atención a la eficacia de la actuación de la Administración Pública y la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Mientras que no cabe estimar otro tanto respecto a los bienes patrimoniales de una Entidad Local no afectados materialmente a un servicio público o una función pública, pues el interés general sólo está presente en atención a su titular, un Ente público, pero no en cuanto a la actuación que a aquélla corresponde llevar a cabo ni al ejercicio de concretas potestades administrativas" (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 12).
- c. Desde la STC 166/1998, de 15 de julio, se permite, no obstante, la embargabilidad de los bienes patrimoniales bajo ciertas condiciones, que hoy están recogidas legalmente en el art. 30.3 LPAP. Este precepto establece, en lo que ahora nos interesa, que: "Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general".

La doctrina constitucional fijada sobre la embargabilidad de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales, y sus límites, por la STC 166/1998: "(...) el privilegio de inembargabilidad de los "bienes en general" de las Entidades Locales que consagra el art. 154.2 LHL, en la medida en que comprende no sólo los bienes demaniales y comunales sino también los bienes patrimoniales pertenecientes a las Entidades Locales que no se hallan materialmente afectados a un uso o servicio público, no resulta conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 CE garantiza a todos, en su vertiente de derecho subjetivo a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes" (FJ 15).

6. Las servidumbres y limitaciones.

- A. Aunque no existe un régimen jurídico general sobre esta cuestión, las regulaciones específicas de los diferentes tipos de bienes de dominio público suelen

establecer servidumbres y limitaciones con respecto a los bienes privados colindantes.

- B. El ejemplo del art. 6 TRLAg: las márgenes de los cauces públicos están sujetas, en toda su extensión longitudinal:
 - a. “A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente”. Los fines de esta zona de servidumbre son los siguientes: “a) Protección del ecosistema fluvial y del dominio público hidráulico; b) Paso público peatonal y para el desarrollo de los servicios de vigilancia, conservación y salvamento, salvo que por razones ambientales o de seguridad el organismo de cuenca considere conveniente su limitación; c) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad” (art. 7.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril).
 - b. “A una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen”. En esta zona están condicionadas, por ejemplo, las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno, las extracciones de áridos, las construcciones de todo tipo, etc. (art. 9.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril).

7. La policía demanial. En particular, los mecanismos sancionadores.

- A. El concepto de policía demanial: “Conjunto heterogéneo de medidas que persigue la defensa, conservación y protección de los bienes de dominio público y de su afectación” (*Diccionario del Español Jurídico*).
- B. El régimen sancionador.
 - a. La LPAP establece en su Título IX un régimen sancionador, que es aplicable, en la Administración General del Estado, en defecto del sistema punitivo establecido en las leyes sectoriales reguladoras de cada una de las diferentes categorías de bienes de dominio público.
 - b. El régimen sancionador de la LPAP.
 - b.1. La tipificación de las infracciones y su clasificación en leves, graves y muy graves (art. 192 LPAP).
 - b.2. La tipificación de las sanciones (art. 193 LPAP).
 - b.2.1. Las infracciones leves se sancionarán con multa de hasta cien mil euros.
 - b.2.2. Las infracciones graves se sancionarán con multa de hasta un millón de euros.
 - b.2.3. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de hasta diez millones de euros.

- b.3. La responsabilidad civil derivada del ilícito administrativo: la obligación de “restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados” (art. 193.3 LPAP).
- b.4. La prescripción (art. 194 LPAP).
 - b.4.1. La prescripción de las infracciones: “Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses”.
 - b.4.2. La prescripción de las sanciones: “Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año”.
- C. Otros componentes de la policía demanial (por ejemplo, las funciones de vigilancia, inspección y control).

VI. LA ADQUISICIÓN, LA EXPLOTACIÓN Y LA ENAJENACIÓN DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

- 1. La Administración puede adquirir y enajenar bienes y derechos.
 - A. Los bienes que adquiere la Administración tienen, como regla general, carácter de patrimoniales, salvo que una disposición legal establezca otra cosa (por ejemplo, los bienes expropiados para un fin de utilidad pública, que tendrán naturaleza de bienes de dominio público) (art. 16 LPAP).
 - B. La Administración no puede enajenar bienes de dominio público (que, constitucionalmente, son inalienables), pero sí puede hacerlo con los bienes patrimoniales.
- 2. Los modos de adquirir bienes por parte de la Administración.
 - A. Un esquema inicial (art. 15 LPAP).
 - a. Por atribución de la ley.
 - b. A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad expropiatoria.
 - c. A título gratuito, esto es, por herencia, legado o donación.
 - d. Por prescripción.
 - e. Por ocupación.
 - f. Por cualesquiera otros modos previstos por el ordenamiento jurídico. En particular, la adquisición por adjudicación en procedimientos administrativos y judiciales.

B. La adquisición por atribución de la ley.

a. La adquisición por la Administración General del Estado de los inmuebles vacantes o carentes de dueño (o bienes mostrencos) (art. 17 LPAP).

a.1. Esta adquisición se produce “ex lege”.

a.2. La titularidad de este tipo de bienes corresponde a:

a.2.1. La Administración General del Estado (art. 17.1 LPAP).

a.2.2. Las Comunidades Autónomas cuando, disponiendo de competencias en materia de Derecho Civil foral o especial, una ley autonómica así lo prevea.

La evolución de la doctrina jurisprudencial constitucional:

1.º) La jurisprudencia inicial (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 3): corresponde a la Administración General del Estado determinar qué Administración o Administraciones puede(n) ser titular(es) de los bienes abandonados (o, en palabras literales del Tribunal Constitucional: “En cuanto que la titularidad de la soberanía corresponde al Estado en su conjunto y no a ninguna de sus instituciones en concreto, los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución”).

2.º) La jurisprudencia actual (SsTC 40/2018, de 26 de abril; y 41/2018, de 26 de abril): aunque el art. 17.1 LPAP atribuya la titularidad de estos bienes a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en materia de Derecho civil foral o especial en sus Estatutos de Autonomía (*ex art. 149.1.8ª CE*) podrán ser titulares de los mismos, si así lo dispone una ley regional, y siempre y cuando esta cuestión guarde “una conexión suficiente” con instituciones previamente reguladas por el referido Derecho Civil foral o especial.

a.3. La toma de posesión será en vía administrativa, si no están poseídos por nadie a título de dueño. De lo contrario, la Administración General del Estado “habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos de la jurisdicción civil”.

a.4. Sobre la regulación histórica de este tipo de bienes, indica el Tribunal Constitucional que:

“La Novísima Recopilación dedica el título XXII (‘De los bienes vacantes y mostrencos’), del libro X, a los bienes mostrencos, aunque no los define. Sin embargo, no cabe duda que el hito fundamental lo constituye la Ley de mostrencos, aprobada en 1835, que atribuye al Estado los bienes semovien-

tes, muebles e inmuebles, derechos y prestaciones que estuvieren vacantes y sin dueño conocido por no poseerlos individuos ni corporación alguna y los denominados abintestatos.

En la época de la codificación quedó desgajado el régimen de adquisición de los bienes inmuebles y muebles vacantes o sin dueño conocido. Los primeros continuaron rigiéndose por la Ley de mostrencos y, en consecuencia, siguieron siendo atribuidos al Estado; y los bienes muebles abandonados siguieron el nuevo régimen establecido por el Código Civil (art. 610). La atribución al Estado como bienes patrimoniales de los inmuebles vacantes y sin dueño conocido se contempló después en el Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de bases del patrimonio del Estado (arts. 21 y 22), que expresamente derogó la Ley de mostrencos, estando actualmente recogida en la Ley 33/2003 (arts. 17, 18 y 20, sobre los inmuebles vacantes, saldos y depósitos, y abintestatos)” (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 7. Véase, también el FJ 3 de la STC 58/1982, de 27 de julio).

b. La adquisición por la Administración General del Estado de los saldos y depósitos abandonados en la Caja General de Depósitos o en cualquier entidad financiera (art. 18 LPAP).

b.1. La titularidad de los depósitos y saldos abandonados corresponde a:

b.1.1. La Administración General del Estado (art. 18.1 LPAP).

b.1.2. Las Comunidades Autónomas cuando, disponiendo de competencias en materia de Derecho Civil foral o especial, una ley autonómica así lo prevea.

La evolución de la doctrina jurisprudencial constitucional:

1.º) La jurisprudencia inicial (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 8): corresponde a la Administración General del Estado determinar qué Administración o Administraciones puede(n) ser titular(es) de los depósitos y saldos abandonados (o, en palabras literales del Tribunal Constitucional, “la regla atributiva en favor del Estado que se recoge en el precepto cuestionado es la plasmación de una específica y determinada opción del legislador, quien pudo, por tanto, haber previsto otra consecuencia jurídica a la declaración de abandono por su titular de los bienes a los que se refiere el precepto”).

2.º) La jurisprudencia actual (STC 40/2018, de 26 de abril): aunque el art. 18.1 LPAP atribuya la titularidad de estos bienes a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en materia de Derecho Civil foral o especial en sus Estatutos de Autonomía (*ex art. 149.1.8ª CE*) podrán ser titulares de los mismos, si así lo dispone una ley regional, y siempre y cuando esta cuestión guarde “una conexión suficiente” con instituciones previamente reguladas por el referido Derecho Civil foral o especial.

- b.2. Estos bienes se consideran abandonados cuando “no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años”.
 - b.3. El efectivo y los saldos de las cuentas y libretas abandonadas se destinarán a la financiación de programas para la promoción de la mejora de las condiciones educativas de las personas con discapacidad.
 - b.4. Una amplia reconstrucción del régimen jurídico aplicable históricamente a los depósitos y saldos abandonados en entidades de crédito está contenida en la STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 6.
 - c. Además de estos dos supuestos expresamente previstos por la LPAP (esto es, el relativo a los bienes vacantes y el referido a los saldos y depósitos abandonados), debe tenerse en cuenta que mediante ley se declaran categorías enteras como bienes del demanio público estatal (por ejemplo, las aguas, las minas, etc.). También puede mencionarse el supuesto de las Leyes singulares expropiatorias que han sido admitidas, con condiciones, por el TC (SsTC pronunciadas sobre el asunto Rumasa 111/1983, de 2 de diciembre; 166/1986, de 19 de diciembre; 67/1988, de 18 de abril; y 6/1991, de 15 de enero).
- C. La adquisición a título oneroso.
- a. La adquisición derivada del ejercicio de la potestad expropiatoria (art. 24 LPAP).
 - a.1. Esta potestad se ejerce conforme a la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
 - a.2. El ejercicio de la potestad expropiatoria sobre un bien conlleva su afectación implícita a un uso general o a un servicio público, adquiriendo este bien la naturaleza de demanial.
 - b. Las adquisiciones voluntarias de la Administración General del Estado a título oneroso por vía contractual.
 - b.1. Su régimen jurídico.
 - b.1.1. Estas adquisiciones se rigen por la LPAP y, supletoriamente, por las normas civiles y mercantiles (art. 19 LPAP).
 - b.1.2. La preparación y la adjudicación se rigen por esta LPAP y, supletoriamente, por la legislación de contratos del sector público (art. 110.1 LPAP).
 - b.1.3. Los efectos y la extinción se rigen por esta LPAP y por las normas de Derecho Privado (art. 110.1 LPAP).

- b.1.4. La preparación y la adjudicación se consideran actos jurídicos separables con respecto a los efectos y a la extinción. Esto significa que la preparación y la adjudicación son controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que el orden jurisdiccional civil es competente para resolver el resto de las controversias que puedan surgir entre las partes (art. 110.3 LPAP).
 - b.2. La libertad en las formas contractuales posibles: “Para la adquisición de bienes o derechos la Administración podrá concluir cualesquiera contratos, típicos o atípicos” (art. 115.1 LPAP).
 - b.3. El principio de libertad de pactos: “La Administración Pública podrá, para la consecución del interés público, concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración” (art. 111.1 LPAP).
 - b.4. Algunas particularidades procedimentales según el tipo de bien que debe ser objeto de adquisición.
 - b.4.1. Los bienes inmuebles se adquirirán mediante concurso público o mediante el procedimiento de licitación restringida (y, excepcionalmente, mediante adquisición directa) (art. 116.4 LPAP). Esta adquisición se formalizará mediante escritura pública (art. 113.1 LPAP).
 - b.4.2. La adquisición de bienes muebles se regirá por la legislación de contratos del sector público (art. 120 LPAP). A estas adquisiciones les será aplicable, en concreto, las disposiciones reguladoras del contrato de suministro.
- D. La adquisición a título gratuito.
- a. Este tipo de adquisición puede producirse por herencia, legado y donación [arts. 15 c) y 21.1 LPAP].
 - a.1. Una herencia es el “conjunto de bienes, derechos y obligaciones que, al morir alguien, son transmisibles a sus herederos” (*Diccionario del Español Jurídico*).
 - a.2. Un legado es “una disposición testamentaria a favor de una o varias personas, naturales o jurídicas” (*Diccionario del Español Jurídico*).
 - a.3. Una donación es “un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, que la acepta” (art. 618 CC).

- b. La Administración únicamente podrá aceptar “las herencias, legados o donaciones que lleven aparejados gastos o estén sometidos a alguna condición o modo onerosos si el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere, según tasación pericial. Si el gravamen excediese el valor del bien, la disposición sólo podrá aceptarse si concurren razones de interés público debidamente justificadas” (art. 21.3 LPAP).
- c. La condición o modo de la afectación de un bien a un determinado destino “se entenderá cumplida y consumada cuando durante 30 años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejen de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público” (art. 21.4 LPAP).
- d. Reglas específicas sobre las herencias.
 - d.1. Esta forma de adquisición *mortis causa* se rige por la LPAP, el CC y las normas forales o especiales, cuando éstas sean de aplicación.
 - d.2. Las herencias se aceptan por la Administración siempre a beneficio de inventario (art. 20.1 LPAP).
 - d.3. La declaración de la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, que disponiendo de competencias en materia de Derecho Civil foral o especial lo hayan previsto, como herederas abintestato, esto es, a falta de herederos legítimos (arts. 20 bis a 20 quáter LPAP). El destino de los bienes así heredados por la Administración (art. 956 CC).
- E. La adquisición por usucapión (art. 22 LPAP): la Administración puede adquirir por este medio según las disposiciones del CC y de las leyes especiales.
 - a. La usucapión ordinaria y extraordinaria, reguladas por el CC, tienen como requisito común la posesión continuada de un bien durante un periodo de tiempo.
 - b. En la usucapión ordinaria, también se exige buena fe y justo título en el poseedor usucapiente.
 - c. Los plazos son los siguientes:
 - c.1. Usucapión ordinaria.
 - c.1.1. Bienes muebles: tres años.
 - c.1.2. Bienes inmuebles: diez años con excepciones.
 - c.2. Usucapión extraordinaria.
 - c.2.1. Bienes muebles: seis años.
 - c.2.2. Bienes inmuebles: treinta años.

- F. La adquisición por ocupación (art. 23 LPAP): la Administración puede adquirir por este medio bienes muebles según las disposiciones del CC (arts. 609 y ss.) y de las leyes especiales.

Se trata de una forma de adquirir la propiedad de bienes apropiables por su naturaleza que carecen de dueño (art. 610 CC).

- G. La adquisición por adjudicación en procedimientos administrativos y judiciales.

a. La adjudicación en procedimientos de apremio administrativo (art. 25 LPAP), que está regulada, esencialmente, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

b. Las adjudicaciones de bienes en otros procedimientos administrativos y judiciales (art. 26 LPAP).

c. La adquisición en virtud de decomiso en vía administrativa (como sanción accesoria) o en vía penal (como pena accesoria –art. 127 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal).

El decomiso consiste en la privación al autor de una infracción o de un delito de los instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado el ilícito y de las ganancias obtenidas con su comisión.

d. La Administración podrá tomar posesión de los bienes adjudicados en vía administrativa, ejercitando, en su caso, la potestad de desahucio administrativo (art. 27 LPAP).

3. La explotación de los bienes patrimoniales de la Administración.

A. Los principios por los que se rige la gestión de los bienes de la Administración (art. 8 LPAP).

B. La gestión directa por la propia Administración General del Estado: “En todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes” (art. 8.2 LPAP).

C. La explotación de los bienes de la Administración General del Estado “que no estén destinados a ser enajenados y sean susceptibles de aprovechamiento rentable” (art. 105.1 LPAP).

a. Las reglas generales de la explotación.

a.1. Los tipos de contratos: “cualquier negocio jurídico, típico o atípico” (art. 106.1 LPAP).

- a.2. La duración máxima de la explotación: veinte años, incluyendo las prórrogas (art. 106.3 LPAP).
 - a.3. Las técnicas de adjudicación (art. 107.1 LPAP).
 - a.3.1. La regla general: el concurso.
 - a.3.2. La excepción: la adjudicación directa.
 - a.4. Los rendimientos de la explotación: su ingreso en el Tesoro Público (art. 108.1 LPAP).
 - b. El caso especial de la atribución del uso de bienes patrimoniales por plazo inferior a 30 días o para la organización de eventos (como conferencias, seminarios, etc.): necesidad de autorización, en la que se fijarán “tanto las condiciones de la utilización como la contraprestación a satisfacer por el solicitante” (art. 105.3 LPAP).
4. La enajenación y la permuta de los bienes de la Administración General del Estado.
- A. Los bienes de la Administración susceptibles de enajenación.
 - a. Únicamente pueden ser enajenables los bienes patrimoniales de la Administración, cuando no resulten necesarios para el ejercicio de las funciones y competencias propias de la Administración (arts. 30.2 y 131.1 LPAP).
 - b. Los bienes demaniales son inalienables (art. 132.1 CE). Sólo podrían ser enajenables en el caso de que antes hubiesen sido desafectados y transformados, consecuentemente, en bienes patrimoniales.
 - B. La enajenación a título oneroso.
 - a. La filosofía subyacente a la regulación del procedimiento de enajenación de los bienes patrimoniales de la Administración.
 - a.1. La intención de conseguir el máximo beneficio económico para la Administración. El producto de la enajenación se ingresará en el Tesoro (art. 133 LPAP).
 - a.2. El principio de igualdad de trato entre los potenciales adquirentes del bien.
 - b. La enajenación puede efectuarse a través de “cualquier negocio jurídico traslativo, típico o atípico, de carácter oneroso” (art. 132.1 LPAP).
 - c. La enajenación de bienes inmuebles se hará mediante subasta (esto es, en atención exclusivamente a la oferta económica), concurso (es decir, conforme a un conjunto de criterios de valoración establecidos en el correspondiente pliego) o adjudicación directa (art. 137 LPAP).

- c.1. La subasta: el criterio de la mejor oferta económica.
 - c.2. El concurso: el empleo de una pluralidad de criterios para la adjudicación.
 - c.3. Sobre las semejanzas y las diferencias entre la subasta y el concurso, la jurisprudencia constitucional indica que: “Ciertamente, tanto la subasta como el concurso son formas de adjudicación de los contratos susceptibles de satisfacer las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica. (...) frente al automatismo absoluto de la subasta (adjudicación al mejor postor), el concurso permite una mayor flexibilidad, al introducir la posibilidad de elegir a un adjudicatario teniendo en cuenta la proposición más ventajosa (no solo el precio, como en la subasta), lo que puede contribuir a facilitar el acceso a los contratos de explotación de bienes patrimoniales a mayor número de interesados, al tiempo que asegura la obtención por la Administración Pública, a través de la promoción de la competencia, de las condiciones más ventajosas para el interés público” (STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4).
 - d. La enajenación de bienes muebles se hará a través de subasta, aunque los bienes obsoletos, perocederos o deteriorados podrán enajenarse de manera directa (art. 143.1 LPAP).
- C. La enajenación a título gratuito: las cesiones gratuitas.
- a. La habilitación a la Administración General del Estado para la realización de las cesiones gratuitas: “Los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a Comunidades Autónomas, Entidades Locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública” (art. 145.1 LPAP). Son posibles, igualmente, las cesiones a Estados extranjeros y a organizaciones internacionales bajo ciertos condicionamientos legales (art. 145.2 LPAP).
 - b. La naturaleza jurídica: las cesiones podrán tener por objeto la propiedad del bien o únicamente su uso (art. 145.3 LPAP).
 - c. Los cesionarios (art. 145.4 LPAP).
 - c.1. Si la cesión tiene por objeto la propiedad del bien: los cesionarios podrán ser las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales o las fundaciones públicas.
 - c.2. Si la cesión tiene por objeto el uso del bien: los cesionarios podrán ser, además de los anteriores sujetos, las asociaciones declaradas de utilidad pública y los Estados extranjeros y organizaciones internacionales.
 - d. La cesión gratuita es finalista: los bienes sólo pueden cederse para la realización de fines de utilidad pública o interés social (arts. 145.1 y 148

LPAP). Si la finalidad de la cesión del bien no se cumpliera inicial o sobrevenidamente, se producirá su resolución, revertiendo dicho bien de nuevo a la Administración cedente.

- D. La permuta: “Los bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrán ser permutados cuando por razones debidamente justificadas en el expediente resulte conveniente para el interés público, y la diferencia de valor entre los bienes o derechos que se trate de permutar, según tasación, no sea superior al 50 por ciento de los que lo tengan mayor. Si la diferencia fuese mayor, el expediente se tramitará como enajenación con pago de parte del precio en especie” (art. 153 LPAP).

VII. LOS BIENES COMUNALES

1. Están expresamente contemplados en el art. 132 CE, que prevé:
 - A. Una reserva de ley para su regulación.
 - B. La regulación de estos bienes debe inspirarse “en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad”.
 - C. Estas previsiones constitucionales están implementadas en la legislación de régimen local.
 - a. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
 - b. El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
 - c. El Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
2. Su caracterización normativa: son bienes de dominio público de titularidad de las Administraciones Locales cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.
 - A. El art. 79.3 LBRL prevé que: “Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos”.
 - B. El art. 80.1 LBRL establece que: “Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno”.
 - C. El art. 2.3 RBEL dispone que: “Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos”.

3. Su titularidad: los Municipios y las Entidades Locales menores (art. 2.4 RBEL).
4. Su régimen de aprovechamiento.
 - A. La regla general: la “explotación común o cultivo colectivo” por parte de los vecinos, que implica “el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino” (art. 96 RBEL).
 - a. El art. 75.1 TRRL dispone que: “El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal”.
 - b. El art. 94.1 RBEL establece que: “El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo”.
 - B. Las formas alternativas al régimen de explotación común: cuando este régimen no sea posible, se recurrirá a las siguientes formas de aprovechamiento (art. 94, apartados 2 y 3, RBEL):
 - a. “Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local”.
 - b. “Adjudicación por lotes o suertes”.
 - c. “Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio”.

El art. 75 TRRL dispone, en su apartado segundo, que, “cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica”; y añade, en su apartado tercero, que “si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos”.
 - C. El aprovechamiento corresponde a los “vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad” (art. 103.1 RBEL), aunque es cierto que se pueden exigir “determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia” a los vecinos para dicho aprovechamiento (art. 103.2 RBEL).
 - D. Sería posible, como excepción, el aprovechamiento no vecinal en el supuesto del art. 75.3 TRRL.
5. Su afectación y desafectación.
 - A. La afectación de los bienes a un aprovechamiento comunal se puede producir a partir de bienes patrimoniales por distintas vías (art. 8 RBEL):
 - a. Afectación expresa, con un procedimiento formal que culmina con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación local.

- b. Afectación presunta:
 - b.1. Cuando la Corporación adquiere por usucapión la propiedad de un bien que venía estando destinado a un uso comunal.
 - b.2. Cuando un bien patrimonial haya sido objeto de aprovechamiento comunal durante un periodo de 25 años.
 - B. Para la desafectación de un bien comunal deben darse los requisitos establecidos por el art. 78 TRRL:
 - a. Que el bien no haya sido objeto de disfrute comunal durante más de diez años.
 - b. La Entidad Local correspondiente debe, previa información pública, adoptar el acuerdo de desafectación por mayoría absoluta de los miembros legales de la Corporación.
 - c. Se requiere, además, la aprobación posterior de la Comunidad Autónoma.
6. La diferenciación entre los bienes comunales y los montes vecinales en mano común.
- A. La diferente regulación: el régimen jurídico específico de estos montes vecinales en mano común está establecido en la Ley 55/1980, de 11 de noviembre.
 - B. Su titularidad resulta también diferente.
 - a. Los bienes comunales pertenecen a las Administraciones Locales.
 - b. Los montes vecinales son propiedad de sujetos privados, en concreto de una comunidad de tipo germánico (que es una comunidad indivisible formada, sin asignación de cuotas, por los vecinos que en cada momento formen parte del grupo).
 - C. Como similitudes entre ambos tipos de bienes destacan su forma de aprovechamiento (ambas categorías benefician al común de los vecinos) y su régimen de protección (las dos modalidades se caracterizan porque son inalienables, imprescriptibles e inembargables).
7. Notas caracterizadoras de los bienes patrimoniales (o de propios) de las Entidades Locales frente a los bienes comunales, según la jurisprudencia constitucional (STC 166/1998, de 15 de julio).
- A. Los bienes patrimoniales no están destinados a un uso general o a un servicio público: "(...) los bienes inmuebles patrimoniales o de propios de dichas Entidades están destinados a obtener el máximo rendimiento económico para aquéllas, al igual que ocurre con los bienes cuyo titular es un particular. Su valor en el mercado, en efecto,

permite que las Entidades Locales puedan recurrir al crédito incluso mediante la constitución de una garantía real (...), bien proceder a su enajenación y obtener un ingreso extraordinario de Derecho Privado, bien conservarlos como fuente de rentas para el erario de la Entidad" (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 13).

- B. Los bienes patrimoniales "no son *res extra commercium*": son, por el contrario, "objeto del tráfico privado, al igual que los bienes que integran el patrimonio de los particulares" (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 13).
- C. El régimen jurídico de protección de los bienes patrimoniales es menos intenso que el de los bienes de dominio público: "(...) si los bienes patrimoniales o de propios de las Entidades Locales son objeto del tráfico privado y están sometidos al Derecho Privado, resulta difícil negar, de un lado, que nos encontramos ante "bienes de propiedad privada" en los que tanto los Entes públicos como los particulares se hallan en igual posición jurídica en atención a la naturaleza de los bienes de los que son titulares (art. 345 CC), sin perjuicio de las normas administrativas que rigen la gestión, administración y disposición de los que pertenecen a un Ente público. De otro lado, que no cabe olvidar otra finalidad inherente tanto al patrimonio de los Entes públicos como al de los sujetos privados, en cuanto conjunto de bienes, presentes y futuros: la de responder del cumplimiento de las obligaciones contraídas por su titular (art. 1.911 CC). De suerte que, en lo que aquí en concreto interesa, desde el derecho común aplicable al tráfico privado y por exigencias de seguridad y buena fe inherentes al mismo, no está constitucionalmente justificado el excluir que los bienes pertenecientes al patrimonio de las Entidades Locales, siempre que no estén materialmente afectados a un servicio público o una función pública, respondan de las obligaciones contraídas por la Corporación local con los particulares y, en concreto, de las declaradas en una Sentencia judicial. Pues en otro caso quedaría desvirtuada una de las finalidades esenciales del patrimonio de un sujeto y, correlativamente, afectado el tráfico privado en el que ha participado la Corporación al contraer la deuda pecuniaria en posición de paridad con un particular" (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 13).

VIII. EL PATRIMONIO NACIONAL

1. Su régimen jurídico.

- A. Esta categoría de bienes está directamente contemplada en el art. 132.3 CE, que reserva a la ley su regulación.
- B. Esta reserva de ley ha sido cumplimentada por la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional (LPN).
- C. Esta norma legal ha sido desarrollada, a su vez, por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.
- D. Con carácter supletorio a esta normativa, se aplica la LPAP (art. 6.1 LPN).

2. Su titularidad: son bienes de titularidad del Estado (art. 2 LPN).

3. Su afectación.
 - A. Su afectación principal: “al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen” (art. 2 LPN).
 - B. Su afectación secundaria: cuando sea compatible con su afectación primaria, estos bienes pueden utilizarse “con fines culturales, científicos y docentes” (art. 3.1 LPN).
4. Su objeto material: los bienes y derechos que integran el Patrimonio Nacional (arts. 4 y 5 LPN). Un par de ejemplos: el Palacio Real de Oriente o el Palacio Real de Aranjuez.
5. Su régimen de protección.
 - A. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 6.2 LPN).
 - B. Deben ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad “como de titularidad estatal” (art. 6.2 LPN) y deben ser recogidos en un inventario [art. 8.2 i) LPN].
 - C. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Función Pública el ejercicio de las prerrogativas de la recuperación de oficio, de la investigación y del deslinde (art. 6.2 LPN).
6. La gestión y administración del Patrimonio Nacional corresponde al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, que “se configura como una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar” (arts. 1 y 8 LPN).

LECCIÓN SEGUNDA

LA REGULACIÓN DE LAS AGUAS PÚBLICAS TERRESTRES

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.

Artículo 149 de la Constitución Española

ESTRUCTURA:

- I. El régimen jurídico de las aguas terrestres o continentales.
- II. Los bienes que integran el dominio público hidráulico del Estado.
- III. La administración pública del agua.
- IV. La planificación hidrológica.
- V. La utilización del dominio público hidráulico.
- VI. La protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas.
- VII. El régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico.
- VIII. El régimen sancionador.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- I. Constitución Española (CE).
- II. Normativa estatal:
 1. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 2. Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.
 3. Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.
 4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
 5. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
 6. Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLAg).

7. Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
 8. Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de Cuenca y de los planes hidrológicos.
 9. Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.
 10. Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH).
 11. Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.
 12. Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua.
 13. Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.
 14. Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.
 15. Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.
 16. Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Illes Balears.
- III. Normativa autonómica:
1. Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias.
 2. Decreto 137/2018, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de La Gomera.
 3. Decreto 168/2018, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Tenerife.
 4. Decreto 169/2018, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de La Palma.
 5. Decreto 184/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de El Hierro.
 6. Decreto 185/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Fuerteventura.
 7. Decreto 186/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Lanzarote.
 8. Decreto 2/2019, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Gran Canaria.

I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS TERRESTRES O CONTINENTALES

1. Las previsiones constitucionales.

A. El art. 132 de la Constitución Española (CE).

- a. En su apartado primero establece una reserva de Ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público.
- b. En su apartado segundo dispone que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

B. El reparto de competencias.

- a. La CE atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22^a).

El Tribunal Constitucional (TC) ha afirmado que debe respetarse el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión y estima que no es viable compartimentar el régimen jurídico de las aguas de una cuenca en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma. Considera el TC que “no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios”; y añade: “por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios”. También señala que es claro que “las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea”. Todo ello, excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del “régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma” (doctrina de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15, ratificada por las SSTC 161/1996, de 17 de octubre, y 11/1998, de 13 de enero, y citada en las SSTC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/1011, de 17 de marzo).

- b. Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma y aguas minerales y termales (art. 148.1.10^a CE).

Las concretas competencias de las Comunidades Autónomas en materia de aguas están recogidas, en cada caso, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como,

por ejemplo: art. 49.1.16^a de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 72 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y art. 9.1.36 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- c. También pueden incidir otros títulos competenciales sobre las aguas terrestres, como los incluidos en los arts. 148.1.3^a, 9^a y 11^a y 149.1. 23^a y 24^a CE.

Estos preceptos constitucionales tienen el siguiente contenido:

- c.1. El art. 148.1 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de: “3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”; “9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente”; y “11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial”.
- c.2. El art. 149.1 CE atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de: “23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección...”; y “24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”.
2. La legislación estatal: el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLAg).
- A. Es el resultado de la refundición del texto de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y de sus sucesivas reformas.
- B. Su objeto (art. 1 TRLAg).
- a. La regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio.
- b. El establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición.

II. LOS BIENES QUE INTEGRAN EL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO DEL ESTADO

1. Las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico (art. 1.2 TRLAg).
2. Los bienes que integran el dominio público hidráulico del Estado (art. 2 TRLAg).
- A. Las aguas continentales.
- a. Superficiales.
- b. Subterráneas renovables (con independencia del tiempo de renovación).

B. Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.

El álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua es “el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias” (art. 4 TRLAg).

C. Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.

El lecho o fondo de los lagos y lagunas es “el terreno que ocupan sus aguas en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario” (art. 9.1 TRLAg).

El lecho o fondo de un embalse superficial es “el terreno cubierto por las aguas cuando éstas alcanzan su mayor nivel a consecuencia de las máximas crecidas ordinarias de los ríos que lo alimentan” (art. 9.2 TRLAg).

D. Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.

Los acuíferos son “formaciones geológicas por las que circulan aguas subterráneas” (art. 12 TRLAg).

E. Las aguas procedentes de la desalación del agua del mar.

3. Los supuestos de propiedad privada sobre las aguas continentales.

A. Los cauces de corrientes no naturales (acequias o acueductos): se considerarán como parte integrante de la heredad o edificio a que vayan destinadas las aguas o, en caso de evacuación, de los que procedieran (art. 49 TRLAg).

B. Los cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular (art. 5.1 TRLAg).

C. Las charcas situadas en predios de propiedad privada que se destinen al uso exclusivo de esos predios (art. 10 TRLAg).

D. Los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos que conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren (art. 11.1 TRLAg).

E. Los lagos, lagunas y charcas, sobre los que existan inscripciones expresas en el Registro de la Propiedad, que conservarán el carácter dominical que ostentaren en el momento de entrar en vigor la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (DA 1ª TRLAg).

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA

1. Los principios rectores de la gestión en materia de aguas: el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas se someterá a los principios enumerados en el art. 14 TRLAg.

- A. El principio de unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
 - B. El principio de respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
 - C. El principio de compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.
2. Los conceptos de cuenca hidrográfica y demarcación hidrográfica.
 - A. La cuenca hidrográfica es la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta (art. 16 TRLAg).
 - B. La demarcación hidrográfica es la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas (art. 16 bis.1 TRLAg).
 3. Los órganos y autoridades de la administración del agua.
 - A. Los órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de aguas y sus funciones en relación con el dominio público hidráulico.
 - a. Las principales funciones y competencias atribuidas a la Administración General del Estado corresponden al Consejo de Ministros y al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
 - b. Las funciones de la Administración General del Estado en relación con el dominio público hidráulico (art. 17 TRLAg).
 - b.1. La planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas.
 - b.2. La adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y Convenios internacionales en materia de aguas.
 - b.3. El otorgamiento de concesiones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.
 - b.4. El otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma. La tramitación de las mismas podrá, no obstante, ser encomendada a las Comunidades Autónomas.

B. El Consejo Nacional del Agua.

- a. Es el órgano superior de consulta y de participación en la materia (art. 19.1 TRLAg).
- b. Es un órgano colegiado.
 - b.1. Forman parte del mismo:
 - b.1.1. La Administración General del Estado.
 - b.1.2. Las Comunidades Autónomas.
 - b.1.3. Los Entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación.
 - b.1.4. Los Organismos de Cuenca.
 - b.1.5. Las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua.
 - b.1.6. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal y las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objeto esté constituido por la defensa de intereses ambientales.
 - b.2. La presidencia recaerá en el titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (art. 19.2 y 3 TRLAg).
- c. Sus funciones.
 - c.1. Informará preceptivamente sobre determinadas materias (art. 20.1 TRLAg):
 - c.1.1. El proyecto del Plan Hidrológico Nacional y los planes hidrológicos de cuenca antes de su aprobación por el Gobierno.
 - c.1.2. Los proyectos de las disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional relativas a la protección de las aguas y a la ordenación del dominio público hidráulico.
 - c.1.3. Los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio en tanto afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o a los usos del agua.
 - c.1.4. Las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca en relación con el aprovechamiento de recursos hídricos y demás bienes del dominio público hidráulico.

- c.2. Emitirá informe sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con el dominio público hidráulico que pudieran serle consultadas por el Gobierno de la Nación o por los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas (art. 20.2 TRLAg).
- c.3. Podrá proponer a las Administraciones y organismos públicos las líneas de estudio e investigación para el desarrollo de las innovaciones técnicas en lo que se refiere a la obtención, el empleo, la conservación, la recuperación, el tratamiento integral y la economía del agua (art. 20.2 TRLAg).
- d. Por el Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua.

C. Los Organismos de Cuenca.

- a. Se constituyen en las cuencas hidrográficas que exceden del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (art. 21 TRLAg).
- b. Reciben la denominación de Confederaciones Hidrográficas del río que da nombre a la cuenca (art. 22.1 TRLAg).
- c. Su naturaleza jurídica: son organismos autónomos estatales adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (art. 22.1 TRLAg).
- d. Disponen de autonomía para regir y administrar los intereses que les sean confiados; para adquirir y enajenar los bienes y derechos que puedan constituir su patrimonio; para contratar y para obligarse; y para ejercer, ante los Tribunales, todo género de acciones sin más limitaciones que las impuestas por las leyes (art. 22.2 TRLAg).
- e. Su ámbito territorial: se determina reglamentariamente y comprende una o varias cuencas hidrográficas indivisas, con la única limitación de las fronteras internacionales.

Por el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de Cuenca y de los planes hidrológicos.

- f. Sus funciones: son la autoridad del agua de la cuenca, encargándose de la gestión del agua en las cuencas hidrográficas. Son funciones de los Organismos de Cuenca (arts. 23.1 y 24 TRLAg):
 - f.1. La elaboración del plan hidrológico de cuenca y su seguimiento y revisión.
 - f.2. La administración y control del dominio público hidráulico.
 - f.3. La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma.

- f.4. El proyecto, la construcción y la explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del organismo y las que les sean encomendadas por el Estado, así como las que se deriven de los convenios con Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y otras entidades públicas o privadas o de los suscritos con los particulares.
 - f.5. También tendrán las atribuciones y los cometidos que les encomienda el art. 24 TRLAg.
 - g. Sus órganos (arts. 26 a 36 ter TRLAg).
 - g.1. Los órganos de gobierno.
 - g.1.1. La Junta de Gobierno.
 - g.1.2. El Presidente.
 - g.2. Los órganos de gestión (en régimen de participación).
 - g.2.1. La Asamblea de Usuarios.
 - g.2.2. La Comisión de Desembalse.
 - g.2.3. Las Juntas de Explotación.
 - g.2.4. Las Juntas de Obras.
 - g.3. El órgano de participación y planificación: el Consejo del Agua de la demarcación.
 - g.4. El órgano de cooperación (en relación con las obligaciones derivadas de la Ley para la protección de las aguas): el Comité de Autoridades Competentes.
 - h. Las bases del régimen jurídico de la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas con competencias sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio (art. 18 TRLAg).
 - h.1. Aplicación de los principios del art. 14 TRLAg.
 - h.2. La representación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que los integren.
- D. Las Comunidades de Usuarios.
- a. Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deben constituirse en Comunidades de Usuarios (art. 81.1 TRLAg).

- b. Su denominación (art. 81.1 TRLAg).
 - b.1. Se denominarán Comunidades de Regantes cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego.
 - b.2. En otro caso, recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo.
- c. Su naturaleza jurídica: son corporaciones de Derecho Público adscritas al Organismo de Cuenca (art. 82.1 TRLAg).
- d. Sus estatutos u ordenanzas (arts. 81 y 82 TRLAg).
 - d.1. Su redacción y aprobación.
 - d.1.1. Los usuarios redactarán y aprobarán los estatutos u ordenanzas de la Comunidad que se acordarán por su Junta General.
 - d.1.2. Se someterán, para su aprobación administrativa, al Organismo de Cuenca.
 - d.2. El contenido de los estatutos.
 - d.2.1. La finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico.
 - d.2.2. La regulación de la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua.
 - d.2.3. La imposición de la obligación a todos los titulares de contribuir a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan.
 - d.2.4. El establecimiento de las previsiones correspondientes a las infracciones y sanciones que puedan ser impuestas por el Jurado.
- e. Sus facultades (art. 83 TRLAg).

Entre las facultades que se les atribuyen destacan:

 - e.1. La posibilidad de ejecutar por sí mismas, y con cargo al usuario, los acuerdos incumplidos que impongan una obligación de hacer.
 - e.2. Son beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de las servidumbres que exijan sus aprovechamientos y el cumplimiento de sus fines.
 - e.3. Están obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene, a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico.

- f. Los órganos que gestionan la Comunidad (art. 84 TRLAg).
 - f.1. La Junta General o Asamblea (constituida por todos los usuarios de la Comunidad).
 - f.2. La Junta de Gobierno.
 - f.3. Uno o varios Jurados.

IV. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

1. Los objetivos generales de la planificación hidrológica (art. 40.1 TRLAg).
 - A. La consecución del buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de la ley.
 - B. La satisfacción de las demandas de agua.
 - C. El equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.
2. Los instrumentos a través de los cuales se realizará la planificación son los planes hidrológicos (art. 40.3 TRLAg).
3. Las clases de planes hidrológicos.
 - A. El Plan Hidrológico Nacional.
 - a. Su ámbito territorial: extiende sus efectos a todo el territorio nacional.
 - b. Se elabora por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y se aprueba por Ley (art. 45.1 y 2 TRLAg).
 - c. Su contenido (art. 45.1 y 2 TRLAg). En todo caso, contendrá:
 - c.1. Las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca.
 - c.2. La solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan.
 - c.3. La previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca.
 - c.4. Las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos.

- d. El Plan Hidrológico Nacional se aprobó por la Ley 10/2001, de 5 de julio.

Una parte sustancial de esta Ley fue derogada por el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, que también la modificó, y, tras su tramitación como ley, por la Ley 11/2005, de 22 de junio.

B. Los planes hidrológicos de cuenca.

- a. El ámbito territorial de cada plan hidrológico de cuenca coincidirá con el de la demarcación hidrográfica correspondiente (art. 40.3 TRLAg).

Por el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

- b. Su elaboración (art. 41.1 TRLAg).

b.1. Los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias se elaboran por el Organismo de Cuenca correspondiente.

b.2. Los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias se elaboran por la Administración hidráulica competente.

- c. Su aprobación.

c.1. Los planes hidrológicos de cuenca se aprueban por el Gobierno de la Nación mediante Real Decreto (art. 40.5 TRLAg).

c.2. Como excepción, los planes hidrológicos de las demarcaciones canarias se desarrollan mediante un procedimiento especial amparado por el TRLAg (DA 9ª) y por la Ley de Aguas de Canarias (esto es, por la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas), y se aprueban por el Gobierno Insular.

Las veinticinco demarcaciones hidrográficas españolas tienen aprobado su plan hidrológico para el segundo ciclo de planificación (2015-2021) establecido por la Directiva Marco del Agua.

Son los correspondientes a:

- Las once demarcaciones intercomunitarias, cuya competencia recae en la Administración General del Estado.
- La demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental, con competencias compartidas entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Las trece demarcaciones intracomunitarias (tres de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la de las Islas Baleares; la de Galicia Costa; el Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña; y las siete demarcaciones canarias).

Las normas que los aprueban:

- Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.
- Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.
- Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.
- Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Illes Balears.
- Decreto 137/2018, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de La Gomera.
- Decreto 168/2018, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Tenerife.
- Decreto 169/2018, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de La Palma.
- Decreto 184/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de El Hierro.
- Decreto 185/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Fuerteventura.
- Decreto 186/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Lanzarote.
- Decreto 2/2019, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de Gran Canaria.

d. Su contenido y las previsiones que pueden incluir se determinan por los arts. 42 y 43 TRLAg.

4. El Título III TRLAg ha sido desarrollado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH).

V. LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

1. Los bienes que integran el dominio público hidráulico pueden utilizarse por la Administración y por los particulares.

2. El uso por la Administración.

A. Las reservas demaniales.

a. Uso exclusivo por la Administración, con exclusión de los particulares, de los bienes que integran el dominio público hidráulico.

- b. Se establecerán por los planes hidrológicos de cuenca.

El art. 43.1 TRLAg dispone que podrán establecer “reservas, de agua y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas”.

El art. 20 RPH se refiere a la reserva de recursos, que se define como “la correspondiente a las asignaciones establecidas en previsión de las demandas que corresponde atender para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica”.

- c. Las reservas de recursos previstas en los planes hidrológicos de cuenca se aplicarán exclusivamente para el destino concreto y en el plazo máximo fijado en el plan.

- B. Otros usos privativos del dominio público hidráulico por la Administración.

El art. 59.5 TRLAg permite a los órganos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas acceder a la utilización de las aguas previa autorización especial extendida a su favor o del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de terceros.

- 3. La utilización por los particulares.

- A. Las tres formas de utilización de las aguas por los particulares.

- a. El uso común general.
- b. El uso común especial.
- c. El uso privativo.

- B. El uso común general.

- a. Es el que corresponde a todos los ciudadanos de forma indistinta. El uso por unos no impide el de los demás.

El art. 50.1 TRLAg establece que “todos pueden...usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abrevar el ganado”.

- b. Para realizar estos usos no se exige título habilitante.
- c. La forma de realizar estos usos (art. 50, apartados 1 y 2, TRLAg).
 - c.1. Deberán llevarse a cabo conforme a lo que dispongan las Leyes y Reglamentos.
 - c.2. Deberán realizarse de forma que no se altere ni la calidad ni el caudal de las aguas, y sin que se desvíen de sus cauces o lechos.

- C. El uso común especial.

- a. No impide el uso común general, pero concurre en él alguna circunstancia especial de intensidad o peligrosidad.

El art. 51.1 TRLAg se refiere a la navegación y flotación, el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos y cualquier otro uso, no incluido en el art. 50, que no excluya la utilización del recurso por terceros.

- b. Se exige, para poder realizarlo, la presentación de previa declaración responsable (art. 51.2 TRLAg).

D. El uso privativo.

- a. Este uso supone la ocupación y la utilización de una parte del dominio público de manera que se excluye o se limita la de los demás interesados.

- b. Las formas de adquisición del uso privativo.

b.1. Por disposición legal (art. 54 TRLAg).

b.1.1. El propietario de una finca puede aprovechar las aguas pluviales que discurran por ellas y las estancadas, dentro de sus linderos.

b.1.2. Se podrán utilizar en un predio aguas procedentes de manantiales situados en su interior.

b.1.3. Se podrán aprovechar en un predio aguas subterráneas cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos.

b.2. Por concesión administrativa.

b.2.1. Se exige para todos los usos privativos no incluidos en el art. 54 TRLAg (art. 59 TRLAg).

b.2.2. Para su otorgamiento se seguirá un régimen de preferencia de usos.

– Este régimen se establecerá en el plan hidrológico de la cuenca correspondiente.

– Subsidiariamente, se aplicará el previsto en el art. 60 TRLAg.

1.º Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

2.º Regadíos y usos agrarios.

3.º Usos industriales para producción de energía eléctrica.

4.º Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

- 5.º Acuicultura.
- 6.º Usos recreativos.
- 7.º Navegación y transporte acuático.
- 8.º Otros aprovechamientos.

b.2.3. El régimen de las concesiones está previsto en los arts. 61 a 66 y 79 TRLAg.

VI. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO Y DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS

1. La demarcación hidrográfica es la principal unidad a efectos de la gestión de cuencas y constituye el ámbito espacial al que se aplican las disposiciones de protección de las aguas incluidas en la Ley (art. 16 bis.4 TRLAg).
2. Los objetivos de la protección de las aguas y del dominio público hidráulico (art. 92 TRLAg).
 - A. La prevención del deterioro, la protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales que dependan de modo directo de los acuáticos en relación con sus necesidades de agua.
 - B. La promoción del uso sostenible del agua protegiendo los recursos hídricos disponibles y garantizando un suministro suficiente en buen estado.
 - C. La protección y mejora del medio acuático estableciendo medidas específicas para reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, así como para eliminar o suprimir de forma gradual los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
 - D. La garantía de la reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas y la evitación de su contaminación adicional.
 - E. La minoración de los efectos de las inundaciones y sequías.
 - F. La consecución, mediante la aplicación de la legislación correspondiente, de los objetivos fijados en los tratados internacionales en orden a prevenir y eliminar la contaminación del medio ambiente marino.
 - G. La evitación de cualquier acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico.
 - H. La garantía de la asignación de las aguas de mejor calidad de las existentes en un área o región al abastecimiento de poblaciones.

3. Los objetivos medioambientales para conseguir una adecuada protección de las aguas (art. 92 bis TRLAg).
 - A. Para las aguas superficiales:
 - a. La prevención del deterioro del estado de las masas de agua superficiales.
 - b. La protección, la mejora y la regeneración de todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas.
 - c. La reducción progresiva de la contaminación procedente de sustancias prioritarias y la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
 - B. Para las aguas subterráneas:
 - a. La evitación o la limitación de la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y la evitación del deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea.
 - b. La protección, la mejora y la regeneración de las masas de agua subterránea y la garantía del equilibrio entre la extracción y la recarga a fin de conseguir el buen estado de las aguas subterráneas.
 - c. La inversión de las tendencias significativas y sostenidas en el aumento de la concentración de cualquier contaminante derivada de la actividad humana con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas.
 - C. Para las zonas protegidas: El cumplimiento de las exigencias de las normas de protección que resulten aplicables en una zona y la consecución de los objetivos ambientales particulares que en ellas se determinen.
 - D. Para las masas de agua artificiales y las masas de agua muy modificadas: La protección y la mejora de las masas de agua artificiales y muy modificadas para lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales.
4. Los programas de medidas se establecerán para la consecución de los objetivos medioambientales en cada demarcación hidrográfica (art. 92 quáter TRLAg).
5. El concepto de contaminación: “la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores, con la salud humana, o con los ecosistemas acuáticos o terrestres directamente asociados a los acuáticos; causen daños a los bienes; y deterioren o dificulten el disfrute y los usos del medio ambiente” (art. 93 TRLAg).
6. El concepto de degradación del dominio público hidráulico: “incluye las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio” (art. 93 TRLAg).

7. Las técnicas para la protección de la integridad del dominio público hidráulico.
 - A. La policía de aguas (art. 94 TRLAg).
 - B. El apeo y deslinde de los cauces de dominio público (art. 95 TRLAg).
8. Las técnicas para la protección de la calidad de las aguas.
 - A. La prohibición de actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico (art. 97 TRLAg).
 - B. Las limitaciones medioambientales a las autorizaciones y concesiones (art. 98 TRLAg).
 - C. Las medidas para la protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas (art. 99 TRLAg).
 - D. La creación de Registros de Zonas Protegidas en las demarcaciones hidrográficas (art. 99 bis TRLAg).
 - E. El control de vertidos y su autorización (arts. 100 a 108 bis TRLAg).
 - F. La reutilización de las aguas depuradas (art. 109 TRLAg).

Por el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.
 - G. La declaración de zonas húmedas y el control de actividades en las mismas (art. 111 TRLAg).

VII. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

1. El régimen económico-financiero del agua ha estado tradicionalmente vinculado a la financiación y explotación de las obras hidráulicas. En la actualidad, también pretende fomentar el uso sostenible del agua y la protección de su calidad.
2. Las Administraciones Públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua en los usuarios finales (art. 111 bis.1 TRLAg).
3. Las tasas y cánones que se devengarán por el uso del dominio público hidráulico.
 - A. El canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico (art. 112 TRLAg).
 - B. El canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica (art. 112 bis TRLAg).

- C. El canon de control de vertidos (art. 113 TRLAg).
- D. El canon de regulación y la tarifa de utilización del agua (art. 114 TRLAg).

VIII. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

1. Las infracciones administrativas.

- A. La tipificación de las infracciones (art. 116 TRLAg).
- B. La clasificación de las infracciones en atención a su repercusión en el orden y aprovechamiento del dominio público hidráulico, a su trascendencia en la seguridad de las personas y bienes y las circunstancias del responsable, así como al deterioro producido en la calidad del recurso (art. 117.1 TRLAg): infracciones leves, menos graves, graves y muy graves.

2. La sanción: las multas.

Se fijan unos márgenes para su cuantificación dependiendo de si se impone como consecuencia de una infracción leve, menos grave, grave o muy grave (art. 117.1 TRLAg).

3. Las indemnizaciones por daños y perjuicios al dominio público hidráulico (art. 118 TRLAg).

4. La preferencia del orden jurisdiccional penal (art. 120 TRLAg).

Si las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito, la Administración podrá continuar el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados.

5. El Título VII TRLAg, que regula las infracciones y sanciones en esta materia, se desarrolla por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

6. El régimen jurídico del procedimiento sancionador: Se aplicará el régimen general establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LECCIÓN TERCERA

LA REGULACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MINERO

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)
25.ª Bases del régimen minero y energético”.

Artículo 149 de la Constitución Española

ESTRUCTURA:

- I. El régimen jurídico de los recursos mineros.
- II. El dominio público minero.
- III. La clasificación de los recursos mineros.
- IV. El régimen de aprovechamiento de los recursos mineros.
- V. La explotación del demanio minero por el Estado: las zonas de reserva.
- VI. El régimen sancionador.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- I. Constitución Española (CE).
- II. Normativa estatal:
 1. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 2. Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear.
 3. Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LMi).
 4. Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos.
 5. Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
 6. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
 7. Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.
 8. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
 9. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

10. Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLAg).
 11. Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.
- III. Normativa autonómica:
1. Ley 2/1988, de 26 de octubre, de fomento, de ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas mineromedicinales y/o termales de Cantabria.
 2. Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termas de Castilla-La Mancha.
 3. Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de balnearios y aguas minero-medicinales y/o termales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 4. Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia.
 5. Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia.

I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS RECURSOS MINEROS

1. Las previsiones constitucionales.

A. El art. 132 de la Constitución Española (CE).

- a. En su apartado primero establece una reserva de Ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público.
- b. En su apartado segundo dispone que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

B. El reparto de competencias.

- a. La CE atribuye competencia exclusiva al Estado en relación con las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25ª).
- b. Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de desarrollo normativo y de ejecución de las bases del régimen minero. También pueden asumir competencias en materia de aguas minerales y termales (art. 148.1.10ª CE).

Las concretas competencias de las Comunidades Autónomas en estas materias están recogidas, en cada caso, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como, por ejemplo: arts. 49.1.16ª y 50.5 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; arts. 72 y 75.2ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y arts. 9.1.36 y 10.1.7 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. La legislación estatal.

A. La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (LMi).

- a. Su objeto (art. 1.1 LMi): el establecimiento del régimen jurídico de la investigación y del aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos cualesquiera que fueren su origen y estado físico.
- b. Los recursos excluidos del ámbito de aplicación de la LMi.
 - b.1. Los hidrocarburos. Se regulan por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (art. 1.2 LMi).
 - b.2. La energía nuclear. Se regula por la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear. La LMi se aplicará en relación con la investigación y con el aprovechamiento de minerales radiactivos en los aspectos no establecidos en dicha Ley (art. 1.3 LMi).

- b.3. La investigación y la explotación de estructuras subterráneas para su utilización como almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Se regula por la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono (art. 1.4 LMi).
 - b.4. Las actividades que no requieran de técnica minera. La extracción ocasional y de escasa importancia de recursos minerales siempre que se lleve a cabo por el propietario de un terreno para su uso exclusivo y no exija la aplicación de ninguna técnica minera (art. 3.2 LMi).
- B. El Reglamento de desarrollo de la LMi: el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.
3. Normativa autonómica.

Algunas Comunidades Autónomas han aprobado normas relativas al sector minero, de carácter general (como Galicia) o sectorial.

Por ejemplo: la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia; la Ley 2/1988, de 26 de octubre, de fomento, de ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas mineromedicinales y/o termales de Cantabria; la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales de Castilla-La Mancha; la Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de balnearios y aguas minero-medicinales y/o termales de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y la Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia.

II. EL DOMINIO PÚBLICO MINERO

1. Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público del Estado (art. 2.1 LMi).
2. El Estado podrá asumir directamente su investigación y su aprovechamiento o cederlas en la forma y condiciones que establece la Ley y las demás disposiciones vigentes en cada caso (art. 2.1 LMi).
3. Las previsiones legales sobre la titularidad de las aguas minerales y termales.
 - A. El art. 2.2 LMi dispone que, en cuanto al dominio de las aguas, se estará a lo dispuesto en el Código Civil y Leyes especiales, sin perjuicio de lo que establece la LMi en relación con su investigación y con su aprovechamiento.
 - B. El art. 1.5 TRLAg señala que las aguas minerales y termales se registrarán por su legislación específica, sin perjuicio de la aplicación del apartado 2, relativo a las normas básicas de protección de las aguas.

III. LA CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS MINEROS

1. La LMi clasifica los recursos mineros en cuatro secciones siguiendo un criterio económico del menor o mayor valor de las sustancias (art. 3).
 - A. Sección A), rocas: comprende los recursos de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, y aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exijan más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado.
 - B. Sección B), aguas y estructuras: comprende tres “subsecciones”.
 - a. Las aguas minerales y termales.
 - a.1. El art. 23.1 LMi establece que las aguas minerales se clasifican, a los efectos de la Ley, en:
 - Minero-medicinales: son las alumbradas natural o artificialmente que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública.
 - Minero-industriales: son las que permitan el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan.
 - a.2. El art. 23.2 LMi dispone que las aguas termales son aquellas cuya temperatura de surgencia sea superior en cuatro grados C a la media anual del lugar donde alumbren.
 - b. Las estructuras subterráneas.

Se definen como “todo depósito geológico, natural o artificialmente producido como consecuencia de actividades reguladas por esta Ley, cuyas características permitan retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo que en él se vierta o inyecte” (art. 23.3 LMi).
 - c. Los yacimientos formados como consecuencia de operaciones reguladas en la Ley.

Se definen como “aquellas acumulaciones constituidas por residuos de actividades reguladas por esta Ley que resulten útiles para el aprovechamiento de alguno o algunos de sus componentes” (art. 23.4 LMi).
 - C. Sección C), minerales en general: comprende los yacimientos minerales y recursos geológicos que no estén incluidos en las anteriores, salvo los que tienen valor energético.
 - D. Sección D), minerales energéticos: comprende los carbones y los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección.

Esta última sección se crea por la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos, que, en su art. 1, dispone lo siguiente: "1. Quedan excluidos de la sección C) del artículo tercero de la Ley de Minas...y pasan a constituir una nueva sección, denominada D), los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección...3. Los preceptos de la Ley de Minas...que hagan referencia a la sección C) se entenderán igualmente aplicables a la sección D), sin perjuicio de las salvedades que para ésta se establecen en la presente Ley".

2. Todos los recursos incluidos en el ámbito de aplicación de la LMi tienen en común que se encuentran en yacimientos.

IV. EL RÉGIMEN DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MINEROS

1. El régimen de aprovechamiento de los recursos mineros varía en función de la sección en que estén incluidos.
2. El régimen de aprovechamiento de los recursos de la Sección A) [arts. 16 a 22 LMi].
 - A. Si se encuentran en terrenos de propiedad privada (art. 16.1 LMi):
 - a. Pueden ser aprovechados por el propietario del terreno.
 - b. El propietario del terreno puede ceder este derecho a un tercero.
 - B. Si se encuentran en terrenos patrimoniales de las Administraciones (art. 16.2 LMi):
 - a. Pueden ser aprovechados directamente por la Administración titular.
 - b. La Administración titular puede ceder a otros sus derechos.
 - C. Si se encuentran en terrenos de dominio y uso público: serán de aprovechamiento común (art. 16.3 LMi).
 - D. En cualquiera de estos casos, para el aprovechamiento de estos recursos es necesario obtener una autorización de explotación (art. 17.1 LMi).
 - E. Cuando lo justifiquen superiores necesidades de interés nacional, expresamente declaradas por el Gobierno, el Estado podrá aprovechar por sí mismo recursos de la Sección A) o ceder su aprovechamiento.

Los propietarios o poseedores legales de los terrenos tendrán derecho a percibir la correspondiente indemnización por la ocupación y por los daños y perjuicios que se les causen (art. 20 LMi).

3. El régimen de aprovechamiento de los recursos de la Sección B) [arts. 23 a 36 LMi].

A. Las aguas minerales y termales.

- a. La declaración por la Administración de la condición de mineral de unas aguas determinadas es el requisito previo para la autorización de su aprovechamiento como tales (art. 24 LMi).
- b. El titular del derecho de aprovechamiento de las aguas (art. 25 LMi).
 - b.1. Se concederá el derecho preferente al aprovechamiento de las aguas a quien fuera su propietario en el momento de la declaración de su condición de mineral, que podrá ejercitarlo directamente o cederlo a terceras personas.
 - b.2. Cuando las aguas se encuentran en terrenos de dominio público, ese derecho preferente corresponde a la persona que hubiera instado el expediente para obtener la declaración de la condición de mineral del agua.
- c. El título habilitante para ejercitar los derechos de aprovechamiento (arts. 26 y 27 LMi).
 - c.1. Autorización administrativa.
 - c.2. Si las aguas están en un terreno de dominio público: concesión administrativa.

B. Los yacimientos de origen no natural (residuos sólidos o escoriales).

- a. Se otorga prioridad para el aprovechamiento de los residuos obtenidos en operaciones de investigación, explotación o beneficio de minerales al titular de los derechos mineros en cuyo ejercicio se han producido sin necesidad de un nuevo título (art. 31 LMi).
- b. Si los yacimientos se encuentran en terrenos que fueron ocupados por derechos mineros caducados, la prioridad corresponde al propietario o poseedor legal de los terrenos (art. 31 LMi).
- c. Ese aprovechamiento puede cederse y, en ese caso, se requiere autorización administrativa para el aprovechamiento (art. 32.1 LMi).

C. Las estructuras subterráneas.

La LMi permite su utilización previa obtención de autorización administrativa (art. 34.1 LMi).

4. El régimen de aprovechamiento de los recursos de la Secciones C) y D) [arts. 37 a 81 LMi].

- A. Los aprovechamientos de la Sección C) se regulan en el Título V LMi (arts. 37 a 81). Según lo previsto en el art. 1.3 de la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos, los preceptos de la LMi relativos a la Sección C) se aplican también a la Sección D) sin perjuicio de las salvedades que para ésta se establecen en dicha Ley.
- B. Para el aprovechamiento de estos recursos se exige, con carácter general, la obtención de tres títulos.
- a. Permiso de exploración.
 - b. Permiso de investigación.
 - c. Concesión de explotación.
- C. El permiso de exploración.
- a. Su objeto: el estudio de grandes áreas mediante métodos rápidos de reconocimiento durante periodos cortos de tiempo con el fin de seleccionar las zonas más interesantes y obtener sobre ellos los permisos de investigación correspondientes.
 - b. Los derechos del titular del permiso de exploración (art. 40.1 LMi).
 - b.1. Puede efectuar estudios y reconocimientos en zonas determinadas, mediante la aplicación de técnicas que no alteren sustancialmente la configuración del terreno.
 - b.2. Se le reconoce prioridad en la petición de permisos de investigación o concesiones directas de explotación sobre el terreno que, incluido en su perímetro, fuera franco y registrable en el momento de presentarse la solicitud de exploración (aunque para obtener el permiso de investigación no es condición haber tenido previamente el de exploración).

El art. 38 LMi indica en qué casos se considerará que un terreno es franco: si no estuviera comprendido dentro del perímetro de una zona de reserva del Estado o de los perímetros solicitados o ya otorgados de un permiso de exploración, un permiso de investigación o una concesión de explotación.

El art. 39 se refiere a los terrenos registrables que son aquellos que, además de ser francos, tienen la extensión mínima exigible para un permiso de exploración (que es de 300 cuadrículas mineras).
 - c. El plazo del permiso de exploración: se concede por un plazo de un año; que resulta prorrogable, como máximo, por otro (art. 40.2 LMi).

- d. El perímetro del permiso de exploración: entre 300 y 3000 cuadrículas mineras (art. 76.3 LMi).

La definición de cuadrícula minera: “a efectos de esta Ley, se denominará cuadrícula minera al volumen de profundidad indefinida cuya base superficial quede comprendida entre dos paralelos y dos meridianos, cuya separación sea de veinte segundos sexagesimales, que deberán coincidir con grados y minutos enteros y, en su caso, con un número de segundos que necesariamente habrá de ser veinte o cuarenta” (art. 75.1 LMi).

D. El permiso de investigación.

- a. Su objeto: concede a su titular el derecho a realizar, dentro del perímetro demarcado y durante un plazo determinado, los estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos, y a que, una vez definidos, se le otorgue la concesión de explotación de los mismos (art. 44 LMi).
- b. El plazo del permiso de investigación: se concederá por el plazo que se solicite, que no podrá exceder de tres años, que resultan prorrogables por otros tres y, excepcionalmente, para sucesivos periodos (art. 45 LMi).
- c. El perímetro del permiso de investigación: entre 1 y 300 cuadrículas mineras (art. 76.4 LMi).

E. La concesión de explotación.

- a. Se otorga cuando se han puesto de manifiesto o se han hallado recursos susceptibles de aprovechamiento (art. 61 LMi).
 - a.1. Como regla general, se otorga tras la realización de las actividades de exploración e investigación.

Los arts. 67 y ss. de la LMi regulan las “concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación”, que podrán solicitarse cuando la investigación demuestre de modo suficiente la existencia de un recurso y dentro del plazo de vigencia del permiso.
 - a.2. Como excepción, la LMi prevé dos casos en los que puede solicitarse una “concesión directa de explotación”, sin necesidad de obtener previamente permiso de investigación (arts. 63 y ss.):
 - a.2.1. Cuando esté de manifiesto un recurso de tal forma que se considere suficientemente conocido y se estime viable su aprovechamiento racional.
 - a.2.2. Cuando sobre recursos suficientemente reconocidos en derechos mineros caducados, existan datos y pruebas que permitan definir su explotación como consecuencia de mejoras tecnológicas o de nuevas perspectivas de mercado.

- b. El derecho del titular de la concesión de explotación: el aprovechamiento de todos los recursos que se encuentren dentro del perímetro de una extensión concreta y determinada, con la excepción de los que previamente se hubiera reservado el Estado (arts. 60 y 62.2 LMi).
- c. El plazo de la concesión de explotación: treinta años, que resultan prorrogables por plazos iguales hasta un máximo de setenta y cinco (art. 62.1 LMi).

Aunque el art. 62.1 LMi permite un máximo de noventa años para las concesiones de explotación, se entiende que será aplicable el plazo máximo de setenta y cinco años previsto en el art. 93.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que tiene carácter básico.

Dispone el art. 93.3 LPAP que “las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación”.

En todo caso, la reducción de plazo no afectará a las concesiones ya otorgadas.

La DT 1ª LPAP dispone que las concesiones demaniales otorgadas con anterioridad a la vigencia de la Ley y cuyo plazo de duración sea superior al establecido en el art. 93, mantendrán su vigencia durante el plazo fijado en su otorgamiento, sin que pueda concederse prórroga del tiempo de duración de las mismas.

- d. El perímetro de la concesión de explotación: entre 1 y 100 cuadrículas mineras (art. 76.4 LMi).

V. LA EXPLOTACIÓN DEL DEMANIO MINERO POR EL ESTADO: LAS ZONAS DE RESERVA

1. La LMi regula el establecimiento de reservas demaniales como excepción al sistema general de aprovechamiento por los particulares de los recursos mineros.
2. La LMi permite al Estado reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional (art. 7).
3. La clasificación de las zonas de reserva (art. 8.1 LMi):
 - A. Zonas de reserva especiales: para uno o varios recursos determinados en todo el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental.
 - B. Zonas de reserva provisionales: para la exploración e investigación, en zonas o áreas definidas, de todos o de alguno de sus recursos.
 - C. Zonas de reserva definitivas: para la explotación de los recursos evaluados en zonas o áreas concretas de una reserva provisional.

4. El plazo de las reservas está limitado (art. 8.2 y 8.3 LMi).
5. En las zonas reservadas se podrán desarrollar actividades de exploración, de investigación y de explotación (art. 11.1 LMi).
 - A. La fase exploratoria se realizará directamente por el Estado o a través de sus organismos autónomos o mediante contrato con empresas nacionales o privadas (art. 11.2 LMi).
 - B. Las labores de investigación podrán realizarse directamente por el Estado o a través de sus organismos autónomos, mediante concurso público entre empresas o por consorcio entre el Estado y empresas (art. 11.3 LMi).
 - C. La explotación de los yacimientos, minerales y recursos que el Estado descubra como resultado de sus investigaciones en zonas reservadas, podrá realizarla directamente o podrá cederla adjudicándola por concurso público entre empresas (art. 13 LMi).
6. En zonas reservadas podrán solicitarse permisos de exploración, permisos de investigación, concesiones directas de explotación y autorizaciones de aprovechamiento de recursos distintos de los que motivaron la reserva, que se otorgarán con las condiciones especiales necesarias para que sus trabajos no afecten ni perturben la investigación y la explotación de los recursos reservados (art. 15.1 LMi).

VI. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

1. Las infracciones administrativas (art. 121, apartados 1 a 3, LMi).
 - A. La tipificación de las infracciones.
 - B. La clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves.
2. La sanción: las multas (art. 121, apartados 4 y 5, LMi).

La Ley indica las circunstancias que deberán tenerse en cuenta para determinar la cuantía de las sanciones.
3. La prescripción de las infracciones (art. 121.7 LMi): al cabo de dos años de su comisión.
4. El régimen jurídico del procedimiento sancionador: Se aplicará el régimen general establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LECCIÓN CUARTA

LA REGULACIÓN DE LOS MONTES

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

Artículo 45 de la Constitución Española

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

Artículo 149 de la Constitución Española

ESTRUCTURA:

- I. El régimen jurídico de los montes.
- II. El concepto legal de monte.
- III. La clasificación de los montes.
- IV. La regulación de los montes.
- V. La información forestal, la planificación y la ordenación de los montes.
- VI. El aprovechamiento de los montes.
- VII. La conservación y la protección de los montes.
- VIII. El régimen sancionador.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- I. Constitución Española (CE).
- II. Normativa estatal:
 1. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común.
3. Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LMO).
4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
5. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
6. Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes.

I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES

1. Las previsiones constitucionales.

A. El art. 45 de la Constitución Española (CE).

- a. El reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo (apartado primero).
- b. La imposición a los poderes públicos de la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (apartado segundo).

B. El art. 132 CE.

- a. En su apartado primero establece una reserva de Ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público.
- b. En su apartado segundo dispone que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

C. El reparto de competencias.

- a. La CE atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de:
 - a.1. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23^a).
 - a.2. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23^a).
- b. Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación básica sobre protección de medio ambiente y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 148.1.8^a CE).

Las concretas competencias de las Comunidades Autónomas en estas materias están recogidas, en cada caso, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como, por ejemplo: arts. 49.1.10^a y 50.6 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; arts. 71, apartados 20^a y 22^a, y 75.3^a de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; y art. 10.1.2 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. La legislación estatal.

A. La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LMo).

a. Su objeto: la garantía de “la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial” (art. 1).

b. La LMo se inspira en los principios enumerados en su art. 3.

Estos principios son:

b.1. La gestión sostenible de los montes.

b.2. El cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales.

b.3. La planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio.

b.4. El fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados.

b.5. La creación de empleo y el desarrollo del medio rural.

b.6. La conservación, mejora y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas y especies forestales.

b.7. La integración en la política forestal española de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad.

b.8. La colaboración y cooperación de las diferentes Administraciones Públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales.

b.9. La participación en la política forestal de los sectores sociales y económicos implicados.

b.10. El principio o enfoque de precaución, en virtud de la cual cuando exista una amenaza de reducción o de pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza.

b.11. La adaptación de los montes al cambio climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo.

b.12. La consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático.

c. La justificación de la intervención administrativa en los montes: por la función social que desempeñan, independientemente de su titularidad, “tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades eco-

nómicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje” (art. 4 LMo).

- d. Las Administraciones Públicas están obligadas a velar, en todos los casos, por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento (art. 4 LMo).
- e. El ámbito de aplicación de la LMo (art. 2).
 - e.1. Se aplica a todos los montes españoles (el art. 5 LMo recoge el concepto legal de monte).
 - e.2. A los montes vecinales en mano común también se les aplica, sin perjuicio de lo establecido en su legislación especial (la Ley 55/1980, de 11 de noviembre).
 - e.3. A los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral, y en particular a los terrenos adhesionados, se les aplicará en lo relativo a sus características y a sus aprovechamientos forestales.
 - e.4. Se considera de aplicación subsidiaria a los montes o fracciones de montes incluidos en espacios naturales protegidos y a las vías pecuarias que atraviesen o linden con montes.
- B. El preconstitucional Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes, sigue vigente, en tanto no se oponga a lo previsto en la LMo (Disposición derogatoria única. 2 LMo).

II. EL CONCEPTO LEGAL DE MONTE

1. La definición de monte: “todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas” (art. 5.1 LMo).
2. Otros terrenos y elementos que tienen la consideración de monte (art. 5.1 LMo).
 - A. Los terrenos yermos, roquedos y arenales.
 - B. Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.
 - C. Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y los plazos que determine la Comunidad Autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.

- D. Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable.
 - E. Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.
3. Los terrenos que no tienen la consideración de monte (art. 5.2 LMo).
- A. Los dedicados al cultivo agrícola.
 - B. Los urbanos.
 - C. Los que excluya la Comunidad Autónoma en su normativa forestal y urbanística.

III. LA CLASIFICACIÓN DE LOS MONTES

- 1. La LMo clasifica los montes en sus arts. 11 a 13.
- 2. La LMo distingue, en función de su titularidad, entre:
 - A. Los montes públicos.
 - B. Los montes privados.
- 3. Los montes públicos.
 - A. Pertenece al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales y a otras Entidades de Derecho Público.
 - B. Pueden ser de dos clases:
 - a. De dominio público o demaniales.
 - b. Patrimoniales.
 - C. Los montes de dominio público son los siguientes:
 - a. Por razones de servicio público, los incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.
 - a.1. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública (arts. 16 y 18 LMo).
 - a.1.1. Es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública.
 - a.1.2. La inclusión y la exclusión de montes en el Catálogo (y su llevanza), son tareas que corresponden a las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios.

- a.1.3. La declaración de utilidad pública de un monte no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, pero constituye una presunción de posesión a favor de la entidad a la que el Catálogo otorga su pertenencia.

La titularidad que en el Catálogo se asigne a un monte sólo se puede impugnar en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los Tribunales Civiles.

- a.2. Los supuestos en los que las Comunidades Autónomas podrán declarar de utilidad pública e incluir en el Catálogo los montes públicos (art. 13 LMo):
 - a.2.1. Los que sean esenciales para la protección del suelo frente a los procesos de erosión.
 - a.2.2. Los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad.
 - a.2.3. Los que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.
 - a.2.4. Los que sin reunir plenamente en su estado actual las características descritas en los párrafos a.2.1, a.2.2 o a.2.3, sean destinados a la repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados.
 - a.2.5. Los que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación, lugares de interés geológico u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.
 - a.2.6. Aquellos otros que establezca la Comunidad Autónoma en su legislación.
 - b. Los montes comunales, pertenecientes a las Entidades Locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.
 - c. Aquellos otros que, sin las características anteriores, hayan sido afectados a un uso o servicio público.
- D. Los montes patrimoniales son los de propiedad pública que no sean demaniales.

4. Los montes privados.

- A. Pertenecen a personas físicas o jurídicas de Derecho Privado.
- B. Los montes vecinales o en mano común, que tienen una naturaleza especial derivada de su propiedad en común sin asignación de cuotas.
- C. La declaración de montes protectores (art. 24 LMo):
 - a. Se declararán protectores los montes o terrenos forestales de titularidad privada que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el art. 13 LMo.
 - b. La declaración de monte protector se hará por la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente.
 - c. Las Comunidades Autónomas crearán registros de montes protectores de carácter administrativo.
 - d. La LMo crea el Registro Nacional de Montes Protectores que tendrá carácter informativo y dependerá del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECORD).

IV. LA REGULACIÓN DE LOS MONTES

1. El régimen de los montes públicos (arts. 14 a 21 LMo).

- A. Las previsiones de la LMo sobre los montes de dominio público:
 - a. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
 - b. No están sujetos a tributo alguno que grave su titularidad.
 - c. Pueden ser objeto de tres clases de usos:
 - c.1. Usos públicos respetuosos con el medio natural, que se realicen sin ánimo de lucro y de acuerdo con la normativa vigente, en particular con lo previsto en los instrumentos de planificación y gestión aplicables, y cuando sean compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente establecidos.
 - c.2. Usos especiales: por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad.
Su título habilitante: autorización administrativa (previo informe favorable del órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma si es un monte catalogado).
 - c.3. Utilización privativa del dominio público forestal.
Su título habilitante: concesión administrativa (previo informe favorable de compatibilidad con la persistencia de los valores naturales

del monte por parte del órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma en los montes catalogados).

- d. La desafectación de los montes demaniales.
 - d.1. Si se trata de un monte catalogado, requiere la previa exclusión del Catálogo.
 - d.2. La de los restantes montes demaniales se tramitará por su Administración titular y requerirá, en todo caso, el informe favorable del órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma.
 - B. Las previsiones de la LMo sobre los montes patrimoniales: la prescripción de los montes patrimoniales sólo se dará por la posesión en concepto de dueño, pública, pacífica y no interrumpida durante 30 años.
 - C. También incluye la LMo algunas previsiones sobre la potestad de investigación, deslinde y de recuperación posesoria de los montes públicos.
2. El régimen de los montes privados (arts. 22 a 24 bis LMo).
- A. La gestión de los montes privados.
 - a. Se gestionan como disponga su titular.
 - b. El titular puede contratar la gestión con personas físicas o jurídicas públicas o privadas o con los órganos forestales de las Comunidades Autónomas donde el monte se encuentre.
 - c. La gestión se ajustará, en caso de disponer de él, al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal. A falta de dicho instrumento, la gestión del titular conllevará la necesaria autorización previa para los aprovechamientos forestales en los términos que establezca la Comunidad Autónoma.
 - B. La gestión de los montes protectores.
 - a. Se gestionan por sus propietarios.
 - b. El gestor deberá presentar al órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma el correspondiente proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático, en caso de no disponer de un instrumento de planificación de ordenación de recursos naturales o forestal vigente en la zona.
 - c. Si se establecen limitaciones en la gestión de los montes protectores por razón de las funciones ecológicas, de protección o sociales que cumplen, podrán ser compensadas económicamente.
3. En ciertos casos de transmisión onerosa de montes, las Comunidades Autónomas tienen el derecho de adquisición preferente (art. 25 LMo).

4. Las parcelas forestales de superficie inferior al mínimo que establezcan las Comunidades Autónomas serán indivisibles (art. 26 LMo).
5. Las Administraciones fomentarán la agrupación de montes, públicos o privados, para facilitar una ordenación y gestión integrada mediante instrumentos de gestión forestal que asocien a pequeños propietarios (art. 27 LMo).
6. Se regulan los montes de socios que son aquellos cuya titularidad corresponde, en pro indiviso, a varias personas y algunas de ellas son desconocidas (art. 27 bis LMo).

V. LA INFORMACIÓN FORESTAL, LA PLANIFICACIÓN Y LA ORDENACIÓN DE LOS MONTES

1. La LMo regula un sistema de planes e instrumentos de información y de gestión forestal que permite a las Administraciones cumplir con su función de velar por la conservación, la protección, la restauración, la mejora y el ordenado aprovechamiento de los montes, públicos y privados.
2. La Estadística forestal española – Información forestal española (art. 28 LMo).
 - A. El MITECORD coordinará con los órganos competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas su elaboración.
 - B. Toda la información que contenga y su contenido serán públicos.
 - C. Las materias que incluirá:
 - a. El Inventario forestal nacional y su correspondiente Mapa forestal de España.
 - b. El Inventario nacional de erosión de suelos.
 - c. El Inventario español de caza y pesca continental.
 - d. Las repoblaciones y otras actividades forestales.
 - e. La relación de montes ordenados.
 - f. La producción forestal y las actividades industriales forestales.
 - g. Los incendios forestales.
 - h. El seguimiento de la interacción de los montes y del medio ambiente.
 - i. La caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000 o en espacios naturales protegidos y áreas protegidas por convenios internacionales.
 - j. La diversidad biológica de los montes de España.
 - k. El estado de protección y de conservación de los principales ecosistemas y especies forestales españoles y los efectos del cambio climático en los mismos.

- l. La percepción social de los montes.
 - m. Los servicios ambientales.
 - n. El MITECORD también podrá incluir otras operaciones estadísticas.
3. La planificación forestal.
 - A. Su régimen jurídico: la LMo prevé la elaboración de distintos documentos y planes en sus arts. 29 a 31.
 - B. La Estrategia forestal española.
 - a. Es el documento de referencia para establecer la política forestal española.
 - b. Contendrá el diagnóstico de la situación de los montes y del sector forestal español, las previsiones de futuro y las directrices que permiten articular la política forestal española.
 - c. Se elabora por el MITECORD con la participación de las Comunidades Autónomas.
 - d. Se aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros.
 - C. El Plan forestal español.
 - a. Es el instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española y desarrolla la Estrategia forestal española.
 - b. Se elabora por el MITECORD con la participación de las Comunidades Autónomas.
 - c. Se aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros.
 - D. Los Planes de ordenación de los recursos forestales (PORF).
 - a. Se elaboran y aprueban por las Comunidades Autónomas.
 - b. Las Comunidades Autónomas determinan su contenido.

Podrán incluir los siguientes elementos:

 - b.1. La delimitación del ámbito territorial y la caracterización del medio físico y biológico.
 - b.2. La descripción y el análisis de los montes y los paisajes existentes en ese territorio, sus usos y aprovechamientos actuales, en particular los usos tradicionales, así como las figuras de protección existentes, incluyendo las vías pecuarias.
 - b.3. Los aspectos jurídico-administrativos: titularidad, montes catalogados, mancomunidades, agrupaciones de propietarios, proyectos de ordenación u otros instrumentos de gestión o planificación vigentes.

- b.4. Las características socioeconómicas: demografía, disponibilidad de mano de obra especializada, tasas de paro, industrias forestales, incluidas las dedicadas al aprovechamiento energético de la biomasa forestal y las destinadas al desarrollo del turismo rural.
 - b.5. La zonificación por usos y vocación del territorio. Objetivos, compatibilidades y prioridades.
 - b.6. La planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en el plan, incorporando las previsiones de repoblación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, prevención y lucha contra plagas, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo, cuando proceda, la ordenación cinegética, piscícola y micológica.
 - b.7. El establecimiento del marco en el que podrán suscribirse acuerdos, convenios y contratos entre la Administración y los propietarios para la gestión de los montes.
 - b.8. El establecimiento de las directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes, garantizando que no se ponga en peligro la persistencia de los ecosistemas y se mantenga la capacidad productiva de los montes.
 - b.9. Los criterios básicos para el control, el seguimiento, la evaluación y los plazos para la revisión del plan.
 - c. Su ámbito territorial será el de los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas.
4. La ordenación de los montes.
- A. Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural, al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural (art. 32.1 LMo).
 - B. Las Directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible (art. 32 LMo).
 - a. Se aprueban por el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas.
 - b. Los aspectos a los que se referirán:
 - b.1. La adaptación a los montes españoles de los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento, de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000.

- b.2. El contenido mínimo de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes, para garantizar su gestión sostenible.
- C. Las Instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes (art. 32 LMo).

Estas Instrucciones se aprueban por las Comunidades Autónomas.

- D. Los proyectos de ordenación de montes y los planes dasocráticos (art. 33 LMo).
- a. Son instrumentos de gestión forestal [art. 6 m) LMo].
 - b. Son documentos que ordenan los montes.

Se define el monte ordenado como “el que dispone de instrumento de gestión forestal vigente” [art. 6 o) LMo].

- c. La definición del proyecto de ordenación de montes: es “el documento técnico que sintetiza la organización, en el tiempo y el espacio, de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas” [art. 6 n) LMo].
- d. La definición de plan dasocrático o plan técnico: es “el proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad –pequeña extensión; funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho; masas inmaduras (sin arbolado en edad de corta), etc.– precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos...” [art. 6 ñ) LMo].
- e. Se elaborarán a instancias del titular del monte o del órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma.
- f. Se aprueban por el órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma.
- g. Su contenido mínimo se determinará en las Directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible.
- h. Los montes declarados de utilidad pública y los montes protectores deberán contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente.
- i. El órgano competente de la Comunidad Autónoma regulará en qué casos puede ser obligatorio disponer de un instrumento de gestión para los montes privados no protectores y públicos no catalogados.

VI. EL APROVECHAMIENTO DE LOS MONTES

1. La definición de los aprovechamientos forestales: “los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, los de resina, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes” [art. 6 i) LMo].
2. Los aprovechamientos forestales se regulan en los arts. 36 a 38 LMo.
3. El titular del monte será el propietario de los recursos forestales producidos en su monte y tendrá derecho a su aprovechamiento.
4. Los aprovechamientos se realizarán de acuerdo con:
 - A. Las prescripciones para la gestión de montes establecidas en los PORF, cuando existan.
 - B. Lo dispuesto, en su caso, en el proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente.
5. La regulación de los aprovechamientos.
 - A. Los aprovechamientos no maderables se regulan por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.
 - B. Los aprovechamientos maderables y leñosos.
 - a. Se regularán por el órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma, si los montes están gestionados por él.
 - b. En otro caso, se aplican las condiciones básicas que establece la LMo:
 - b.1. Si existe instrumento de gestión o el monte está incluido en el ámbito de aplicación de un PORF, y éste así lo prevé, el titular de la explotación del monte deberá remitir la declaración responsable del aprovechamiento al órgano competente en materia forestal de la Comunidad Autónoma para que éste compruebe su conformidad con lo previsto en el instrumento de gestión o de planificación.
 - b.2. Si no existen esos instrumentos, estos aprovechamientos requerirán autorización administrativa previa, con excepción de los aprovechamientos maderables o leñosos a turno corto o domésticos de menor cuantía, en cuyo caso se deberá comunicar, mediante una declaración responsable, que concurren las circunstancias por las que no es necesaria la autorización.
 - c. El titular de un aprovechamiento maderable o leñoso cuyos productos sean objeto de comercialización deberá comunicar la cuantía realmente obtenida al órgano competente en materia forestal autonómico.

VII. LA CONSERVACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS MONTES

1. La conservación y la protección de los montes es uno de los objetivos fundamentales de la LMo (art. 1).
2. La LMo regula distintas medidas protectoras frente a circunstancias peligrosas para la pervivencia del patrimonio forestal.
 - A. Los usos indebidos (arts. 39 y 40 LMo).
 - B. La erosión y la desertificación (arts. 41 y 42 LMo).
 - C. Los incendios forestales (arts. 43 a 50 bis LMo).
 - D. Los agentes nocivos como, por ejemplo, las plagas forestales (arts. 51 a 54 LMo).

VIII. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

1. Las infracciones administrativas.
 - A. La tipificación de las infracciones (art. 67 LMo).
 - B. La clasificación de las infracciones (art. 68 LMo): infracciones leves, graves y muy graves.
2. Los responsables de las infracciones (art. 70 LMo).
 - A. Las personas físicas o jurídicas que incurran en las infracciones.

En particular, la persona que directamente realice la actividad infractora o la que ordene dicha actividad cuando el ejecutor tenga con aquella una relación contractual o de hecho, siempre que se demuestre su dependencia del ordenante.
 - B. Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de una infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes, por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades.
3. El principio “non bis in idem” y la preferencia del orden jurisdiccional penal (art. 72 LMo).
 - A. Cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito, la Administración instructora lo pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional competente, suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera dictado sentencia firme o resolución que ponga fin al proceso.
 - B. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, el órgano competente continuará, en su caso, el expediente sancionador teniendo en cuenta los hechos declarados probados en la resolución firme del órgano judicial competente.

4. La sanción: las multas.

Se fijan unos márgenes para su cuantificación dependiendo de si se impone como consecuencia de una infracción leve, grave o muy grave (art. 74 LMo).

5. La prescripción de las infracciones y sanciones.

A. La prescripción de las infracciones (art. 71 LMo).

a. El plazo de prescripción.

a.1. Infracciones leves: un año.

a.2. Infracciones graves: tres años.

a.3. Infracciones muy graves: cinco años.

b. El “dies a quo” para el cómputo del plazo: desde el día en que se cometió la infracción.

c. La interrupción de la prescripción de las infracciones.

B. La prescripción de las sanciones (art. 80 LMo).

a. El plazo de prescripción.

a.1. Sanciones leves: un año.

a.2. Sanciones graves: dos años.

a.3. Sanciones muy graves: cinco años.

b. El “dies a quo” para el cómputo del plazo: desde el día siguiente a aquel en que adquiriera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

c. La interrupción de la prescripción de las sanciones.

6. El régimen jurídico del procedimiento sancionador: se aplicará el régimen general establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

7. La responsabilidad civil derivada de ilícitos penales y administrativos: sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador, y se podrá requerir indemnización en los casos en que el beneficio económico del infractor sea superior a la máxima sanción prevista (art. 77 LMo).

8. La Administración podrá acordar el decomiso de los productos forestales ilegalmente obtenidos y de los instrumentos y medios utilizados en la comisión de la infracción (art. 79 LMo).

EL EMPLEO PÚBLICO



LECCIÓN QUINTA

EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

Artículo 23.2 de la Constitución Española

“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

Artículo 103.3 de la Constitución Española

ESTRUCTURA:

- I. El régimen jurídico del empleo público.
- II. El concepto y las clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- III. Los órganos de gestión y de cooperación del sistema de empleo público.
- IV. Las técnicas para la ordenación del empleo público.
- V. El acceso al empleo público.
- VI. Los derechos y deberes de los empleados públicos.
- VII. Las situaciones administrativas.
- VIII. El régimen de incompatibilidades.
- IX. La responsabilidad de los empleados públicos. En particular, el régimen disciplinario.
- X. La pérdida de la condición de funcionario público.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- I. Constitución Española (CE).
- II. Normativa estatal:
 1. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 2. Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública.

3. Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LI).
 4. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
 5. Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
 6. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
 7. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
 8. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP).
 9. Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.
 10. Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.
 11. Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración del Estado.
- III. Normativa autonómica:
1. Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.
 2. Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.
 3. Ley 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público de Galicia.
 4. Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

I. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL EMPLEO PÚBLICO

1. Las previsiones constitucionales.

A. Las relativas a los derechos fundamentales.

- a. El derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad: los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes” (art. 23.2 de la Constitución Española –CE–).
- b. La libertad sindical de los funcionarios públicos: “Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos” (art. 28.1 CE).

B. Los ámbitos constitucionalmente reservados a la ley en el ámbito de la función pública (art. 103.3 CE).

- a. El estatuto de los funcionarios públicos.
- b. El acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- c. Las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación.
- d. El sistema de incompatibilidades.
- e. Las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

C. El reparto de competencias.

- a. La distinción del personal funcionario y del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.
- b. Las competencias para la regulación del régimen jurídico de los funcionarios.
 - b.1. La competencia estatal para la adopción de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos: art. 149.1.18ª CE.
 - b.2. Las competencias autonómicas para el desarrollo y para la ejecución de las bases estatales en materia de función pública.
- c. Las competencias normativas exclusivas de la Administración General del Estado para la ordenación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas: art. 149.1.7ª CE.

2. La normativa básica estatal: el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP).

- A. Su objeto (art. 1 TRLEBEP).
 - a. El establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación.
 - b. La determinación de las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.
- B. El ámbito subjetivo de aplicación (art. 2.1 TRLEBEP). Se aplica al personal funcionario y, en lo que proceda, al laboral de las Administraciones Públicas.
 - a. Las Administraciones Territoriales.
 - a.1. La Administración General del Estado.
 - a.2. Las Administraciones autonómicas.
 - a.3. Las Administraciones Locales.
 - a.3.1. El personal funcionario de las Administraciones Locales se rige, respetando la autonomía local, por la normativa siguiente (art. 3 TRLEBEP):
 - 1) La legislación estatal en la materia encabezada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y por el TRLEBEP.
 - 2) La legislación de las respectivas Comunidades Autónomas.
 - a.3.2. Los cuerpos de la policía local se rigen por:
 - 1) La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - 2) El TRLEBEP.
 - 3) La legislación autonómica en la materia.
 - b. Los organismos públicos y demás entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculados o dependientes de cualquiera de las Administraciones Territoriales.
 - c. Las Universidades Públicas.
- C. Los empleados públicos que se rigen, además de por el TRLEBEP, por su normativa (estatal o autonómica) específica (art. 2, apartados 2 a 4, TRLEBEP).
 - a. El personal de investigación.
 - b. El personal docente.

- c. El personal estatutario de los servicios de salud, teniendo en cuenta que este personal se entiende contenido dentro de las menciones que el TRLEBEP hace a los funcionarios de carrera.
- D. El personal que se rige por su legislación específica propia y al que sólo se le aplicarán las disposiciones del Estatuto cuando esta lo disponga (art. 3 TRLEBEP).
- a. El personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
 - b. El personal funcionario de los demás órganos constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las Comunidades Autónomas.
 - c. Los Jueces, los Magistrados, los Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.
 - d. El personal militar de las Fuerzas Armadas.
 - e. El personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - f. El personal retribuido por arancel.
 - g. El personal del Centro Nacional de Inteligencia.
 - h. El personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.
- E. El caso del personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (art. 5 TRLEBEP).
- a. Su personal funcionario se regirá por:
 - a.1. Su normativa específica.
 - a.2. Supletoriamente por el TRLEBEP.
 - b. Su personal laboral se regirá por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables.
- F. El TRLEBEP “tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación” (art. 2.5 TRLEBEP).
3. La normativa de desarrollo del TRLEBEP en materia de función pública (art. 6 TRLEBEP).
- A. En el ámbito de la Administración General del Estado: las Cortes Generales aprobarán la legislación aplicable a esta Administración Territorial. Estas leyes formales estatales pueden ser desarrolladas, en su caso, por normas reglamentarias.

La Ley reguladora de la función pública de la Administración General del Estado que ha de desarrollar el Estatuto no ha sido aún aprobada.

Algunos preceptos del TRLEBEP sólo producirán efectos cuando se aprueben las leyes de desarrollo (DF4^a), mientras tanto, mantienen su vigencia las normas anteriores (DD Única).

Entre ellas, pueden destacarse las siguientes:

- a. La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública y sus Reglamentos de desarrollo (el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado; el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado; y el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración del Estado).
 - b. La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
 - c. La Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- B. En el ámbito de las Comunidades Autónomas: cada asamblea legislativa autonómica aprobará sus respectivas leyes. Estas leyes formales autonómicas pueden ser desarrolladas, en su caso, por normas reglamentarias.

Las Comunidades Autónomas que han aprobado ya sus Leyes reguladoras de la función pública son: la Comunidad Valenciana (Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana), Castilla-La Mancha (Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha), Extremadura (Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura) y Galicia (Ley 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público de Galicia).

II. EL CONCEPTO Y LAS CLASES DE PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. El concepto legal de empleado público: “Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales” (art. 8.1 TRLEBEP).
2. La tipología de empleados públicos (art. 8.2 TRLEBEP).
 - A. Los funcionarios de carrera.
 - B. Los funcionarios interinos.
 - C. El personal laboral.
 - D. El personal eventual.

3. Los funcionarios de carrera.

- A. Su concepto: “Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente” (art. 9.1 TRLEBEP).
- B. Las funciones reservadas de manera exclusiva a los funcionarios: “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” (art. 9.2 TRLEBEP).

4. Los funcionarios interinos.

- A. Su concepto: “Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera” (art. 10.1 TRLEBEP).

- B. Los supuestos en los que puede recurrirse a este tipo de funcionarios (art. 10.1 TRLEBEP).

- a. “La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera por un máximo de tres años”.

En este caso, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán ser cubiertas por cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración.

No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad y la vacante solo podrá ser ocupada por funcionarios de carrera, salvo que el proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de funcionario interino.

Excepcionalmente, el funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de tres años, a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica (art. 10.4 TRLEBEP).

- b. “La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario”.
- c. “La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las Leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”.
- d. “El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses”.

- C. Su modo de selección (art. 10.2 TRLEBEP).
 - a. La necesidad de articular “procedimientos públicos”.
 - b. El obligado respeto de los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad.
 - c. Los procedimientos tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto.
 - d. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera.
 - D. Las causas para su cese, que se formalizará de oficio por la Administración sin derecho a compensación (art. 10.3 TRLEBEP).
 - a. Las causas previstas para la pérdida de la condición de funcionarios de carrera en el art. 63 TRLEBEP.
 - b. Por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos.
 - c. Por razones organizativas que den lugar a la supresión o amortización de los puestos asignados.
 - d. Por la finalización del plazo autorizado expresamente.
 - e. Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.
 - E. Su régimen jurídico: “Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera” (art. 10.5 TRLEBEP).
5. El personal laboral.
- A. Su concepto: “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” (art. 11.1 TRLEBEP).
 - B. En función de la duración del contrato este podrá ser (art. 11.1 TRLEBEP):
 - a. Fijo.
 - b. Por tiempo indefinido.
 - c. Temporal.

- C. Las funciones que pueden ser desempeñadas por el personal laboral (art. 11.2 TRLEBEP).
 - a. Las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP deberán precisar los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por el personal laboral.
 - b. El personal laboral no puede desempeñar los puestos de trabajo reservados a los funcionarios.
 - D. Los procedimientos de selección del personal laboral (art. 11.3 TREBEP).
 - a. Serán procedimientos públicos.
 - b. Se regirán por los principios de igualdad, mérito y capacidad.
 - c. En relación con el personal laboral temporal, se regirán también por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.
 - E. Su régimen jurídico (art. 7 TRLEBEP).
 - a. Los preceptos del TRLEBEP que así lo dispongan. Y, en particular, las cuestiones relativas a los “permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica y lactancia”.
 - b. La legislación laboral.
 - c. Las “normas convencionalmente aplicables”.
6. El personal eventual.
- A. Su concepto: “Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin” (art. 12.1 TRLEBEP).
 - B. Su previsión normativa: la remisión a las Leyes de función pública que desarrollen el TRLEBEP para la determinación de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que puedan disponer de este personal (art. 12.2 TRLEBEP).
 - C. Su régimen jurídico (art. 12, apartados 2 a 5, TRLEBEP).
 - a. Su número y sus condiciones retributivas serán de carácter público.
 - b. Su nombramiento y su cese serán libres. En todo caso, el cese del personal eventual se producirá, necesariamente, cuando tenga lugar el cese de la autoridad a la que presta tareas de confianza o de asesoramiento.

- c. La prestación de servicios como personal eventual no puede constituir mérito ni para el acceso a la función pública ni para la promoción interna.
 - d. Al personal eventual le será de aplicación el régimen de los funcionarios de carrera (“en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición”).
7. El caso del personal directivo profesional (art. 13 TRLEBEP).
- A. Su concepto: “Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración”.
 - B. La competencia para establecer su régimen jurídico: la remisión al Gobierno de la Nación y a los órganos de gobierno autonómicos.
 - C. Los principios establecidos por el TRLEBEP que debe respetar su regulación estatal o autonómica.
 - a. Su designación.
 - a.1. El respeto de los principios de mérito y capacidad, y los criterios de idoneidad.
 - a.2. Los procedimientos de selección garantizarán la publicidad y la concurrencia.
 - b. La evaluación del desempeño de su función: estará sujeta a “los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”.
 - c. Las condiciones de empleo de este personal no serán objeto de negociación colectiva.
 - d. Si el personal directivo tiene naturaleza laboral “estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección”.

III. LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN Y DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO

- 1. Los órganos de gobierno y gestión del sistema de empleo público: son los que tienen, dentro de cada organización administrativa, la competencia para regular y ordenar el sistema general y para adoptar las decisiones singulares en relación con los empleados públicos.
 - A. La gestión del empleo público corresponde a las Administraciones Territoriales.
 - B. El TRLEBEP, como norma básica, no regula los órganos superiores y de gestión en materia de personal. Debe acudir a lo previsto en la normativa estatal, autonómica y de régimen local para determinar cuáles son estos órganos en cada una de las Administraciones Territoriales.

2. Los órganos de cooperación: son órganos colegiados con competencias no decisorias que coordinan la política de personal de las distintas Administraciones Públicas.
 - A. El art. 99 TRLEBEP establece que las Administraciones actuarán y se relacionarán entre sí en las materias objeto del Estatuto de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración, respetando, en todo caso, el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
 - B. Los órganos de cooperación (art. 100 TRLEBEP).
 - a. La Conferencia Sectorial de Administración Pública: es el órgano de cooperación en materia de administración pública de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla y de la Administración Local.
 - b. La Comisión de Coordinación del Empleo Público.
 - b.1. Se crea como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública.
 - b.2. En esta Comisión se hace efectiva la coordinación de la política de personal entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
 - b.3. Está compuesta por representantes de las distintas Administraciones Territoriales.
 - b.4. Sus funciones.
 - b.4.1. El impulso de las actuaciones necesarias para garantizar la efectividad de los principios constitucionales en el acceso al empleo público.
 - b.4.2. El estudio y análisis de los proyectos de legislación básica en materia de empleo público, así como la emisión de informe sobre cualquier otro proyecto normativo que las Administraciones Públicas le presenten.
 - b.4.3. La elaboración de estudios e informes sobre el empleo público. Dichos estudios e informes se remitirán a las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas.

IV. LAS TÉCNICAS PARA LA ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

1. La planificación de los recursos humanos.
 - A. Su finalidad: la contribución “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” (art. 69.1 TRLEBEP).

- B. Las medidas que, a título ejemplificativo, pueden contener los planes (art. 69.2 TRLEBEP):
 - a. El análisis de las disponibilidades y necesidades de personal.
 - b. Las previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
 - c. Las medidas de movilidad.
 - d. Las 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.
2. La oferta de empleo público (o instrumento similar) (art. 70 TRLEBEP).
 - A. Su finalidad: es un instrumento donde se recogen “las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso”. También “podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos”.
 - B. La competencia para su aprobación: los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas.
 - C. Su periodicidad: anual.
 - D. La obligación de su publicación en el correspondiente diario oficial.
 - E. Las consecuencias jurídicas derivadas de la publicación de la oferta de empleo público: “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”.
 - F. Su plazo máximo de ejecución: tres años improrrogables.
 - G. Su naturaleza jurídica: se trata de un acto administrativo.
3. Los registros de personal (art. 71 TRLEBEP).
 - A. Su finalidad: cada Administración Pública constituirá un registro en el que se inscribirán los datos del personal al que se aplica el Estatuto.
 - B. La competencia para su regulación: la correspondiente Conferencia Sectorial establecerá mediante convenio:
 - a. Los contenidos mínimos comunes de los registros de personal.
 - b. Los criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a lo establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal.

- C. La obligación de las Administraciones Públicas de impulsar la gestión integrada de recursos humanos.
4. Las plantillas de personal.
- A. Su regulación: art. 14 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública.
 - B. Es el documento que incluye todos los puestos de trabajo de cada Administración tal y como resultan de los créditos establecidos en los presupuestos.
 - C. Se fijan anualmente a través del Presupuesto y se publican conjuntamente con él.
5. La estructuración del empleo público.
- A. Su regulación: se efectuará por las leyes de desarrollo del TRLEBEP (arts. 72 y 73.1 TRLEBEP).
 - B. El puesto de trabajo: los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo (art. 73.1 TRLEBEP). No obstante, “las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones” (art. 73.2 TRLEBEP).
 - C. Las relaciones de puestos de trabajo (art. 74 TRLEBEP).
 - a. Su función: la obligación de las Administraciones Públicas de estructurar su organización a través de relaciones de puestos de trabajo (RPTs) u otros instrumentos organizativos similares.
 - b. Su contenido: “comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias”.
 - c. El carácter público de las RPTs.
 - d. Su naturaleza jurídica: se trata de un acto administrativo (STS de 5 de febrero de 2014).
 - D. Los cuerpos y escalas (art. 75 TRLEBEP).
 - a. La agrupación de los funcionarios en torno a cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas “que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”.
 - b. La reserva a la ley formal estatal o autonómica de la creación, modificación y supresión de los cuerpos y escalas de funcionarios.

- E. La clasificación del personal funcionario de carrera y del personal laboral.
- a. Los grupos de clasificación de los cuerpos o escalas de funcionarios de carrera (art. 76 TRLEBEP).
 - a.1. La tipología.
 - a.1.1. Grupo A.
 - 1) Subgrupo A1.
 - 2) Subgrupo A2.
 - a.1.2. Grupo B.
 - a.1.3. Grupo C.
 - 1) Subgrupo C1.
 - 2) Subgrupo C2.
 - a.1.4. Además de los grupos del art. 76, las Administraciones podrán establecer agrupaciones distintas para cuyo acceso no se exija ninguna titulación (DA 6ª TRLEBEP).
 - a.2. La titulación necesaria para el acceso.
 - a.2.1. El Grupo A: la posesión del título universitario de Grado (u otro que, excepcionalmente, pueda exigir la ley).

La distinción entre el Subgrupo A1 y el A2 radica, por tanto, no en función de la titulación exigida para el acceso (que es común a todo el Grupo A), sino “en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso”.
 - a.2.2. El Grupo B: la posesión del título de Técnico Superior.
 - a.2.3. El Grupo C1: la posesión del título de Bachiller o Técnico.
 - a.2.4. El Grupo C2: la posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.
 - b. La clasificación del personal laboral conforme a la legislación laboral (art. 77 TRLEBEP).
6. La provisión de los puestos de trabajo.
- A. Los principios que deben respetar los procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera (art. 78.1 TRLEBEP).
 - a. La igualdad.
 - b. El mérito.

- c. La capacidad.
 - d. La publicidad.
- B. Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera (art. 78, apartados 2 y 3, TRLEBEP).
- a. El concurso.
 - b. La libre designación con convocatoria pública.
 - c. La posibilidad de que las Leyes de función pública de desarrollo del TRLEBEP prevean otros procedimientos.
- C. El concurso (art. 79 TRLEBEP).
- a. Es el procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo.
 - b. Su filosofía: se basa “en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, de las aptitudes de los candidatos”.
 - c. La competencia para realizar estos concursos: órganos colegiados de carácter técnico.
 - c.1. Su composición.
 - c.1.1. El respeto del principio de profesionalidad y especialización de sus miembros.
 - c.1.2. La adecuación al criterio de paridad entre hombre y mujer.
 - c.2. Su funcionamiento: el respeto de las reglas de imparcialidad y objetividad.
 - d. Los requisitos y méritos para participar en los concursos.
 - d.1. La existencia de un plazo mínimo de ocupación de los puestos obtenidos por concurso, que se establecerá en las Leyes de función pública de desarrollo del TRLEBEP.
 - d.2. Los méritos reconocidos a los amenazados o a las víctimas del terrorismo.
 - e. El supuesto de la supresión o remoción de los puestos de trabajo obtenidos por concurso: la obligación de “asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema”.
- D. La libre designación con convocatoria pública (art. 80 TRLEBEP).
- a. Su filosofía: “consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto”.

- b. Los puestos de trabajo que podrán ocuparse por este procedimiento: las Leyes de función pública que desarrollen el TRLEBEP establecerán los criterios para determinar los puestos que por su “especial responsabilidad y confianza” podrán cubrirse de este modo.
 - c. Reglas específicas para el nombramiento y para el cese en los puestos de trabajo de libre designación.
 - c.1. El nombramiento: el órgano competente para el mismo podrá recabar la asistencia de especialistas para apreciar la idoneidad de los candidatos.
 - c.2. El cese.
 - c.2.1. Es discrecional (al igual que lo fue la designación).
 - c.2.2. El funcionario cesado tendrá derecho a “un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema”.
- E. La movilidad del personal funcionario de carrera.
- a. La movilidad voluntaria.
 - a.1. La movilidad voluntaria dentro de cada Administración: podrá producirse cuando la correspondiente Administración “considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos” (art. 81.1 TRLEBEP).
 - a.2. La movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas diferentes (art. 84 TRLEBEP).
 - b. La movilidad forzosa (art. 81.2 TRLEBEP).
 - b.1. Tiene que ser motivada.
 - b.2. Debe obedecer a “necesidades de servicio o funcionales”.
 - b.3. Deben respetarse las retribuciones y condiciones esenciales de trabajo.
 - b.4. Se tendrá derecho a las indemnizaciones establecidas para los traslados forzosos.
 - c. La movilidad por razón de violencia de género o de violencia sexual (art. 82.1 TRLEBEP).
 - d. La movilidad por causa de violencia terrorista (art. 82.2 TRLEBEP).
- F. La provisión con carácter provisional de puestos de trabajo (art. 81.3 TRLEBEP).
- a. La obligada concurrencia de una situación de “urgente e inaplazable necesidad”.

- b. La obligación de convocar públicamente la provisión ordinaria del puesto de trabajo provisto de manera provisional “dentro del plazo que señalen las normas que sean de aplicación”.
- G. La provisión de puestos de trabajo y la movilidad del personal laboral (art. 83 TRLEBEP). Su régimen jurídico será el establecido por:
- a. Los convenios colectivos que sean de aplicación.
 - b. En su defecto, la regulación sobre estas cuestiones aplicable al personal funcionario de carrera.

V. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

1. Las previsiones constitucionales.
 - A. El derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad como derecho fundamental de configuración legal (art. 23.2 CE).
 - B. La reserva constitucional de ley para la regulación del “acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad” (art. 103.3 CE).
2. La recepción en el TRLEBEP de estas previsiones constitucionales: “Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico” (art. 55.1 TRLEBEP).
3. Los principios constitucionales y legales que deberán respetar los procedimientos de selección del personal funcionario y del personal laboral de las Administraciones Públicas a las que se aplica el TRLEBEP (art. 55.2 TRLEBEP):
 - A. La igualdad.
 - B. El mérito y la capacidad.
 - C. La publicidad de las convocatorias y de sus bases.
 - D. La transparencia.
 - E. La imparcialidad y la profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
 - F. La independencia y la discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
 - G. La adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
 - H. La agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

4. Los requisitos para poder participar en los procesos de selección (art. 56 TRLEBEP).

A. Los requisitos generales (art. 56.1 TRLEBEP).

- a. La posesión de la nacionalidad española y sus modulaciones.
 - a.1. Las modulaciones para el acceso a la función pública (art. 57 TRLEBEP).
 - a.1.1. La admisión para el acceso a la función pública de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea.
 - a.1.2. La admisión para el acceso a la función pública (“cualquiera que sea su nacionalidad”) de los cónyuges de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho.
 - a.1.3. La admisión para el acceso a la función pública de los descendientes de los españoles y de sus cónyuges que no estén separados de derecho, siempre que sean:
 - 1) Menores de veintiún años.
 - 2) Mayores de esa edad dependientes.
 - a.1.4. La admisión para el acceso a la función pública de las “personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores”.
 - a.1.5. Los límites del acceso a la función pública de los extranjeros: todas estas categorías de personas no podrán acceder a los empleos públicos que “directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas”.
 - a.2. El acceso al empleo público laboral: todos los extranjeros referidos, así como todos los que tengan residencia legal en España, podrán acceder como personal laboral de las Administraciones Públicas, en igualdad de condiciones que los españoles.
 - a.3. La posibilidad de exención del requisito de la nacionalidad para el acceso a la función pública “por razones de interés general”: la reserva a una ley estatal o autonómica.
- b. La posesión de capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- c. La edad.
 - c.1. La edad mínima: dieciséis años.

- c.2. La edad máxima: la edad de jubilación forzosa. Esta edad máxima podrá ser modificada por ley.
 - d. El hecho de no haber sido separado del servicio disciplinariamente, ni hallarse condenado a una pena de inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos.
 - e. La posesión de la titulación académica exigida.
- B. El caso de las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales: “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales” (art. 56.2 TRLEBEP).
- C. La posibilidad de establecer requisitos específicos para el acceso al empleo público (art. 56.3 TRLEBEP).
 - a. Estos requisitos deberán guardar una “relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar”.
 - b. La obligación de que estos requisitos se establezcan “de manera abstracta y general”.
- D. Las particularidades para el acceso al empleo público de funcionarios españoles de organismos internacionales (art. 58 TRLEBEP).
- E. El acceso al empleo público de personas con discapacidad (art. 59 TRLEBEP).
 - a. La reserva en las ofertas de empleo público de un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes a las personas con discapacidad para que, “progresivamente, se pueda alcanzar el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública”.
 - b. La reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.
 - c. Las personas con discapacidad deberán:
 - c.1. Superar los procesos selectivos.
 - c.2. Acreditar la discapacidad.
 - c.3. Ser compatibles con el desempeño de las tareas.
 - d. Los procesos selectivos deberán sufrir “las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios”.

5. Los órganos de selección (art. 60 TRLEBEP).
 - A. Serán siempre colegiados.
 - B. Su composición deberá respetar las siguientes reglas:
 - a. El respeto a los principios de imparcialidad y de profesionalidad de sus miembros.
 - b. Se deberá tender a la paridad entre mujeres y hombres.
 - c. No podrán formar parte de los órganos de selección:
 - c.1. El personal de elección o de designación política.
 - c.2. Los funcionarios interinos.
 - c.3. El personal eventual.
 - d. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual.
 - C. La posibilidad de crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos (art. 61.4 TRLEBEP). La eventual encomienda de estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública.
6. Los sistemas selectivos (art. 61 TRLEBEP).
 - A. Los tipos de sistemas selectivos de los funcionarios públicos y del personal laboral (art. 61, apartados 6 y 7, TRLEBEP).
 - a. La oposición: que deberá incluir la realización de “una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación”.
 - b. El concurso: que consiste en la valoración exclusivamente de los méritos de los candidatos.
 - c. El concurso-oposición: que consiste en un sistema mixto de valoración de méritos y de realización de pruebas selectivas.

Sobre la limitación de la valoración de los méritos en un concurso-oposición: “Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo” (art. 61.3 TRLEBEP).
 - B. Los sistemas selectivos de los funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición. Sólo en virtud de ley, y con carácter excepcional, podrá aplicarse el sistema de concurso (art. 61.6 TRLEBEP).
 - C. Los sistemas selectivos del personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición y concurso (art. 61.7 TREBEP).

7. El procedimiento de selección (art. 61 TRLEBEP).

A. Las reglas generales.

- a. El acceso a los procesos selectivos (art. 61.1 TRLEBEP).
 - a.1. La regla general: “Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia”.
 - a.2. La matización de esta regla: podrán existir procesos de promoción interna y establecerse medidas de discriminación positiva.
- b. El principio de igualdad de oportunidades entre sexos (art. 61.1 TRLEBEP).
- c. Las reglas sobre el número de aprobados en los procesos de selección de funcionarios (art. 61.8 TRLEBEP).
 - c.1. La regla general: “Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas”.
 - c.2. Las matizaciones de esta regla.
 - c.2.1. Las convocatorias de procesos selectivos podrán excepcionar esta regla.
 - c.2.2. La previsión de que los órganos convocantes puedan requerir a los órganos de selección una “relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera”, en los supuestos en que “se produzcan renunciaciones de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión”.

B. Las reglas sobre las pruebas de selección.

- a. La existencia de conexión entre el tipo de pruebas que deben ser superadas y las tareas correspondientes a los puestos de trabajo objeto de la convocatoria (art. 61.2, párrafo primero, TRLEBEP).
- b. Los tipos de pruebas (art. 61.2, párrafo segundo, TRLEBEP).
 - b.1. La comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita.
 - b.2. La realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas.
 - b.3. La comprobación del dominio de lenguas extranjeras.
 - b.4. La superación de pruebas físicas.

- c. La posibilidad de completar las pruebas selectivas (art. 61.5 TRLEBEP).
Las formas de completar estas pruebas:
 - c.1. La superación de cursos.
 - c.2. La superación de períodos de prácticas.
 - c.3. La exposición curricular por los candidatos.
 - c.4. La realización de pruebas psicotécnicas.
 - c.5. La realización de entrevistas.
 - c.6. La exigencia de reconocimientos médicos.
- C. Los principales trámites del procedimiento de selección.
 - a. Se inicia con la publicación de la convocatoria (y sus bases).
 - b. Tras la presentación de las solicitudes de participación, se aprueba y publica la lista de admitidos y excluidos.
 - c. Se celebran las pruebas y/o se valoran los méritos.
 - d. Se publica la relación de aprobados (o la calificación de los aspirantes).
 - e. Se aporta la documentación por los aspirantes propuestos para su nombramiento.
8. Los requisitos necesarios y sucesivos para el acceso a la condición de funcionario de carrera (art. 62 TRLEBEP).
 - A. La superación del proceso selectivo.
 - B. El nombramiento por el órgano o la autoridad competente.
 - a. Este nombramiento se publicará en el diario oficial correspondiente.
 - b. No podrán ser funcionarios “quienes no acrediten, una vez superado el proceso selectivo, que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria”.
 - C. El acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico.
 - D. La toma de posesión dentro del plazo que se establezca.
9. El personal laboral adquiere su condición con la formalización del contrato, tras la superación del procedimiento de selección.
10. El reconocimiento legal de la legitimación de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Función Pública para la interposición de recursos administrativos y jurisdiccionales contra las resoluciones de los órganos de selección (art. 31.6 TRLEBEP).

VI. LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

1. Los tipos de derechos de los empleados públicos.
 - A. Los derechos individuales (art. 14 TRLEBEP).
 - B. Los derechos individuales ejercidos colectivamente (art. 15 TRLEBEP).
2. Los derechos individuales de los empleados públicos.
 - A. El art. 14 TRLEBEP establece el siguiente listado de derechos individuales de los empleados públicos:
 - “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.
 - j bis) A la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.
 - 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.
 - m) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
 - n) A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.

- o) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
 - p) A la libre asociación profesional”.
- B. Esta enumeración de derechos es abierta, dado que termina indicando que los empleados públicos tienen, asimismo, “los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”.
3. Los derechos individuales ejercidos colectivamente.

El art. 15 TRLEBEP establece el siguiente listado de derechos colectivos:

- “a) A la libertad sindical.
 - b) A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
 - c) Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
 - d) Al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
 - e) Al de reunión”.
4. El derecho a la carrera profesional y a la promoción interna.
- A. La regulación de este derecho según el tipo de empleado público.
- a. En el caso de los funcionarios de carrera: este derecho está regulado por el TRLEBEP (arts. 16 a 18) y por las Leyes de función pública dictadas para su desarrollo.
 - b. En el supuesto del personal laboral: este derecho está regulado por el Estatuto de los Trabajadores y por los convenios colectivos (art. 19 TRLEBEP).
- B. El concepto legal de carrera profesional: “es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad” (art. 16.2 TRLEBEP).
- C. Las modalidades de carrera profesional de los funcionarios de carrera (art. 16, apartados 3 y 4, TRLEBEP).
- a. Las modalidades previstas por el TRLEBEP.
 - a.1. La carrera horizontal: “consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”.

En este caso, se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Las Leyes de función pública de desarrollo del TRLEBEP podrán prever que se valore, entre otras

cuestiones, “la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño” (art. 17 TRLEBEP).

- a.2. La carrera vertical: “consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión” previstos por el propio TRLEBEP (arts. 78 y ss.).
- a.3. La promoción interna horizontal: “consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional”.
- a.4. La promoción interna vertical: “consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior”.
- b. Las Leyes de función pública de desarrollo del TRLEBEP podrán:
 - b.1. Regular estas modalidades u otras.
 - b.2. Establecer la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de estas modalidades.
 - b.3. Prever que los funcionarios de carrera progresen “simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical”.
- D. Las reglas rectoras de la promoción interna de los funcionarios de carrera (art. 18 TRLEBEP).
 - a. La realización mediante procesos selectivos, que deberán respetar:
 - a.1. Los principios constitucionales de igualdad, de mérito y de capacidad.
 - a.2. Los principios previstos por el TRLEBEP para las pruebas ordinarias de ingreso al empleo público (art. 55.2 TRLEBEP).
 - b. Los requisitos legales para participar en las pruebas de promoción interna.
 - b.1. La posesión de los mismos requisitos exigidos para el ingreso en el empleo público.
 - b.2. La posesión de dos años, al menos, de antigüedad en servicio activo dentro del inferior Subgrupo o Grupo de clasificación profesional.
 - c. El fomento por las Administraciones Públicas de la participación de su personal en procesos selectivos de promoción interna y para la progresión de la carrera provisional.
- E. La evaluación del desempeño (art. 20 TRLEBEP).
 - a. Su concepto: “es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”.

- b. La obligación de las Administraciones Públicas de establecer sistemas de evaluación del desempeño.
 - b.1. Estos sistemas deberán ajustarse a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación.
 - b.2. Estos sistemas se aplicarán “sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos”.
 - c. Los efectos jurídicos.
 - c.1. Se determinarán por las diferentes Administraciones Públicas en relación con:
 - c.1.1. La carrera profesional horizontal.
 - c.1.2. La formación.
 - c.1.3. La provisión de puestos de trabajo.
 - c.1.4. La percepción de retribuciones complementarias.
 - c.2. La vinculación a la evaluación del desempeño de la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso. La necesaria audiencia del interesado en caso de remoción.
5. Los derechos retributivos.
- A. La determinación en las correspondientes leyes de presupuestos de las cuantías y de los incrementos retributivos de los empleados públicos (art. 21 TRLEBEP).
 - B. Las retribuciones de los funcionarios de carrera.
 - a. Los tipos de retribuciones (art. 22 TRLEBEP).
 - a.1. Las retribuciones básicas.
 - a.2. Las retribuciones complementarias.
 - a.3. Las pagas extraordinarias.
 - a.4. Las indemnizaciones por razón del servicio (art. 28 TRLEBEP).
 - a.5. La prohibición legal de que los funcionarios se retribuyan mediante una participación en tributos o en cualquier otro tipo de ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio o la participación en multas.
 - b. Las retribuciones básicas (arts. 22.2 y 23 TRLEBEP).
 - b.1. Su finalidad: la retribución según, por un lado, la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional; y, por otro, su antigüedad en el mismo.

- b.2. Sus componentes.
 - b.2.1. El sueldo: está asignado a cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional.
 - b.2.2. Los trienios: cantidad por cada tres años de servicio, que es la misma para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional.
- b.3. Estas retribuciones se fijan anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c. Las retribuciones complementarias (arts. 22.3 y 24 TRLEBEP).
 - c.1. Su finalidad: “son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario”.
 - c.2. Se fijan por las leyes de cada una de las Administraciones Públicas.
 - c.3. Los factores que, entre otros, pueden ser objeto de retribución (y que han sido tradicionalmente los contemplados por la legislación de función pública):
 - c.3.1. “La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa”. Este componente ha recibido tradicionalmente la denominación de “complemento de destino”.
 - c.3.2. “La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo”. Este componente ha recibido tradicionalmente la denominación de “complemento específico”.
 - c.3.3. “El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos”. Este componente ha recibido tradicionalmente la denominación de “complemento de productividad”.
 - c.3.4. “Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo”. Este componente ha recibido tradicionalmente la denominación de “gratificación por servicios extraordinarios”.
- d. Las pagas extraordinarias (art. 22.4 TRLEBEP).
 - d.1. Su periodicidad: dos al año.
 - d.2. Su composición: una mensualidad. No engloba, no obstante, todas las retribuciones de una mensualidad, sino las siguientes:

- d.2.1. Las retribuciones básicas.
 - d.2.2. Las retribuciones complementarias referidas a los tradicionales complementos de destino y específico.
- C. Las retribuciones de los funcionarios interinos (art. 25 TRLEBEP).
- a. Las retribuciones básicas (sueldo y trienios) correspondientes a su Subgrupo o Grupo de clasificación. En relación con los trienios, se reconocen también los correspondientes a los servicios prestados con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, pero con efectos económicos desde esta última fecha.
 - b. Las retribuciones complementarias.
 - b.1. Se percibirán las equivalentes a los complementos específicos, a los complementos de productividad y a las gratificaciones por servicios extraordinarios.
 - b.2. En relación a la equivalente al complemento de destino, los funcionarios interinos percibirán la retribución correspondiente “a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se le nombre”.
- D. Las retribuciones de los funcionarios en prácticas (art. 26 TRLEBEP).
- a. Serán determinadas en cada caso por la correspondiente Administración Pública.
 - b. La cuantía mínima será la correspondiente al sueldo del Subgrupo o Grupo en el que aspiren a ingresar.
- E. Las retribuciones del personal laboral (art. 27 TRLEBEP).
- a. Deberán respetar los límites establecidos por las leyes de presupuestos de la correspondiente Administración.
 - b. Las fuentes para su determinación.
 - b.1. La legislación laboral.
 - b.2. El convenio colectivo que en cada caso sea aplicable.
 - b.3. El concreto contrato de trabajo.
6. Los derechos a la jornada, a los permisos y a las vacaciones.
- A. La regulación de estos derechos según los tipos de empleados públicos.
 - a. En el caso de los funcionarios públicos: la regulación prevista en el TRLEBEP, las Leyes de función pública dictadas en desarrollo de esta norma legal y, en su caso, las disposiciones reglamentarias.

- b. En el supuesto del personal laboral al servicio de la Administración (art. 51 TRLEBEP).
 - b.1. El TRLEBEP.
 - b.2. La legislación laboral correspondiente.
- B. La jornada de trabajo de los funcionarios públicos (art. 47 TRLEBEP).
 - a. La remisión a las Administraciones Públicas para que fijen la jornada general y las jornadas especiales de trabajo.
 - b. La jornada a tiempo completo.
 - c. La jornada a tiempo parcial.
- C. El teletrabajo (art. 47 bis TRLEBEP).
 - a. Su concepto: es “aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación”.
 - b. La ordenación del teletrabajo de los empleados públicos.
 - b.1. Debe ser expresamente autorizada.
 - b.2. Es compatible con la modalidad presencial.
 - b.3. Tiene carácter voluntario.
 - b.4. Es, como regla general, reversible.
 - b.5. El empleado público que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos derechos que el que los preste de manera presencial.
 - b.6. La Administración proporcionará al empleado público (y mantendrá) los medios tecnológicos necesarios para el desarrollo de esta actividad.
 - b.7. Las cuestiones no previstas en el TRLEBEP serán reguladas por las normas que se dicten en desarrollo de dicha norma legal.
- D. Los permisos de los funcionarios públicos (arts. 48 y 49 TRLEBEP).
 - a. El listado de permisos del art. 48 TRLEBEP.
 - a.1. Por fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise de reposo domiciliario, de un familiar dentro del primer o segundo grado de consanguinidad o afinidad.

- a.2. Por traslado de domicilio sin cambio de residencia.
 - a.3. Para realizar funciones sindicales o de representación del personal.
 - a.4. Para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud.
 - a.5. Para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto por las funcionarias embarazadas.
 - a.6. Para la asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación y para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales previos a la declaración de idoneidad, en los casos de adopción o acogimiento, o guarda con fines de adopción.
 - a.7. Por lactancia de un hijo menor de doce meses.
 - a.8. Por nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto.
 - a.9. Por razones de guarda legal.
 - a.10. Por ser preciso atender el cuidado de un familiar de primer grado, por razones de enfermedad muy grave.
 - a.11. Para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.
 - a.12. Por asuntos particulares.
 - a.13. Por matrimonio.
 - b. El permiso por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral [art. 49, letras a) a c), TRLEBEP].
 - c. El permiso por razón de violencia de género o de violencia sexual sobre la mujer funcionaria [art. 49, letra d), TRLEBEP].
 - d. El permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave [art. 49, letra e), TRLEBEP].
 - e. El permiso para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos [art. 49, letra f), TRLEBEP].
- E. Las vacaciones de los funcionarios públicos (art. 50 TRLEBEP).
- a. La duración: veintidós días hábiles durante cada año natural (o los días que correspondan proporcionalmente, si el tiempo trabajado fue inferior al año). A estos efectos no se consideran hábiles los sábados.
 - b. Las vacaciones son retribuidas.
 - c. Las vacaciones no pueden ser sustituidas por una compensación económica, salvo en los siguientes casos:
 - c.1. La conclusión de la relación de servicios de los funcionarios públicos por causas ajenas a su voluntad.

- c.2. En los casos de jubilación por incapacidad permanente.
 - c.3. En el supuesto de fallecimiento.
 - d. Los casos particulares de las situaciones de permiso de maternidad, incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia o riesgo durante el embarazo.
- 7. Los derechos a la negociación colectiva, a la representación y a la participación institucional.
 - A. Sus conceptos en el TRLEBEP:
 - a. Negociación colectiva: “se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública” (art. 31.2 TRLEBEP).
 - b. Representación: “la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados” (art. 31.3 TRLEBEP).
 - c. Participación: “el derecho a participar, a través de las organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine” (art. 31.4 TRLEBEP).
 - B. Las particularidades de la negociación colectiva, representación y participación del personal laboral (art. 32 TRLEBEP).
 - a. Su regulación.
 - a.1. Los preceptos del TRLEBEP que sean expresamente aplicables.
 - a.2. La legislación laboral.
 - b. La posibilidad de suspender o de modificar por parte de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas el cumplimiento de los convenios colectivos cuando concurra “causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas”.
 - C. La negociación colectiva.
 - a. Los principios rectores de la negociación colectiva: legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia (art. 33.1 TRLEBEP).
 - b. El lugar en el que tiene lugar la negociación: las Mesas de Negociación.
 - b.1. Su composición (art. 33.1 y 35 TRLEBEP).
 - b.1.1. Los representantes de la Administración Pública correspondiente.

b.1.2. Los representantes de los empleados públicos.

- 1) Las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal.
- 2) Las organizaciones sindicales más representativas de Comunidad Autónoma.
- 3) Los sindicatos que hayan obtenido el 10% o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución.

b.2. Los tipos de Mesas de Negociación (arts. 34 y 36 TRLEBEP).

b.2.1. La Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas.

- 1) Es una para el conjunto de las Administraciones Públicas de todo el Estado.
- 2) Está presidida por la Administración General del Estado y estarán representadas las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y de Melilla y la Federación Española de Municipios y Provincias.

b.2.2. Las Mesas Generales de Negociación en el ámbito de las Administraciones Territoriales.

- 1) Una en el ámbito de la Administración General del Estado.
- 2) Una en el ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.
- 3) En el ámbito de las Entidades Locales.

b.2.3. Las Mesas Sectoriales.

- 1) Se crean por las Mesas Generales de Negociación, de las que también dependen.
- 2) Se constituyen “en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número”.

b.3. Las competencias de las Mesas de Negociación.

b.3.1. Las competencias de las Mesas Generales: “la negociación de las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito” (art. 34.3 TRLEBEP).

- b.3.2. Las competencias de las Mesas Sectoriales: “se extenderá a los temas comunes a los funcionarios del sector que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General respectiva o a los que ésta explícitamente les reenvíe o delegue” (art. 34.5 TRLEBEP).
- b.4. La forma de las decisiones de las Mesas de Negociación.
 - b.4.1. Los Pactos: “se celebrarán sobre materias que se correspondan estrictamente con el ámbito competencial del órgano administrativo que lo suscriba y se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente” (art. 38.2 TRLEBEP).
 - b.4.2. Los Acuerdos: “versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas” (art. 38.3 TRLEBEP).
 - 1) Los Acuerdos que afectan a materias de competencia directa de los órganos de gobierno: “el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente”.
 - 2) Los Acuerdos que afectan a materias objeto de reserva de ley: “el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado”.
 - b.4.3. El seguimiento de los Pactos y de los Acuerdos: las Comisiones Paritarias (art. 38.5 TRLEBEP).
 - b.4.4. Los sistemas de solución extrajudicial de conflictos colectivos derivados de la negociación, aplicación e interpretación de los Pactos y de los Acuerdos (art. 55 TRLEBEP).
- c. El objeto de negociación.
 - c.1. Las materias que serán objeto de negociación (art. 37.1 TRLEBEP).
 - c.2. Las materias excluidas de la negociación (art. 37.2 TRLEBEP).
- D. La representación de los funcionarios.
 - a. Los tipos de órganos de representación (art. 39.1 TRLEBEP).
 - a.1. Los Delegados de Personal.
 - a.2. Las Juntas de Personal.

- b. Los Delegados de Personal.
 - b.1. Son los representantes de los funcionarios en las unidades electorales cuyo número de funcionarios sea igual o superior a 6 e inferior a 50.
 - b.2. El número de Delegados en función del tamaño de las unidades electorales.
 - b.2.1. Hasta 30 funcionarios: un Delegado.
 - b.2.2. Entre 31 y 49: tres Delegados, que “ejercerán su representación conjunta y mancomunadamente”.
 - c. Las Juntas de Personal.
 - c.1. Se crearán en unidades electorales que cuenten con un número mínimo de 50 funcionarios.
 - c.2. La escala de representantes de los funcionarios dentro de cada Junta de Personal en función del número de funcionarios de la unidad electoral.
 - c.2.1. De 50 a 100 funcionarios: 5.
 - c.2.2. De 101 a 250 funcionarios: 9.
 - c.2.3. De 251 a 500 funcionarios: 13.
 - c.2.4. De 501 a 750 funcionarios: 17.
 - c.2.5. De 751 a 1.000 funcionarios: 21.
 - c.2.6. De 1.001 en adelante, dos por cada 1.000 o fracción, con el máximo de 75.
 - c.3. Las Juntas de Personal elegirán de entre sus miembros un Presidente y un Secretario.
 - d. Las funciones de los órganos de representación (art. 40 TRLEBEP).
 - e. Los derechos y garantías de los representantes legales de los funcionarios (art. 41 TRLEBEP).
 - f. La duración de la representación (art. 42 TRLEBEP).
 - g. Las reglas para la elección de los representantes de los funcionarios (arts. 43 y 44 TRLEBEP).
- E. El derecho de reunión.
- a. La legitimación para convocar una reunión (art. 46.1 TRLEBEP).

- b. Las condiciones para la celebración de reuniones (art. 46.2 TRLEBEP).
 - b.1. “Se autorizarán fuera de las horas de trabajo, salvo acuerdo entre el órgano competente en materia de personal y quienes estén legitimados para convocarlas”.
 - b.2. La celebración de la reunión no perjudicará la prestación de los servicios.
 - b.3. Los convocantes de la reunión son responsables de su normal desarrollo.
- 8. Los deberes de los empleados públicos.
 - A. El deber fundamental de los empleados públicos: “deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico” (art. 52 TRLEBEP).
 - B. El código de conducta de los empleados públicos.
 - a. Los principios que lo inspiran.

Los empleados públicos deberán actuar conforme a los siguientes principios: “objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres” (art. 52 TRLEBEP).
 - b. Los principios que lo configuran.
 - b.1. Los principios éticos (art. 53 TRLEBEP).
 - b.2. Los principios de conducta (art. 54 TRLEBEP).
 - c. Todos estos principios “informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos” (art. 52 TRLEBEP).

VII. LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

- 1. La regulación de las situaciones de los empleados públicos.
 - A. La regulación de las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera (art. 85 TRLEBEP).
 - a. La regulación básica establecida por el TRLEBEP.
 - b. El desarrollo de esta regulación por las Leyes de función pública dictadas por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas.

- B. La regulación de las situaciones del personal laboral (art. 92 TRLEBEP).
 - a. El Estatuto de los Trabajadores.
 - b. Los correspondientes convenios colectivos, que podrán determinar la aplicación de las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera en todo lo compatible con el Estatuto de los Trabajadores.
- 2. Las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera (art. 85 TRLEBEP).
 - A. El servicio activo.
 - B. Los servicios especiales.
 - C. El servicio en otras Administraciones Públicas.
 - D. La excedencia.
 - E. La suspensión de funciones.
 - F. La posibilidad de que las Leyes de función pública que desarrollen el TRLEBEP prevean otras situaciones administrativas.
- 3. El servicio activo (art. 86 TRLEBEP).
 - A. Su caracterización.
 - a. Es la situación en la que ordinariamente se encuentran los funcionarios públicos.
 - b. Estarán en esta situación “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”.
 - B. La posición de los funcionarios que se encuentran en esta situación jurídica.
 - a. Gozan de todos los derechos y están sujetos a todas las responsabilidades propias de su condición de funcionarios.
 - b. Las normas por las que se rigen:
 - b.1. El TRLEBEP.
 - b.2. La normativa de función pública de la Administración donde presten sus servicios.
- 4. Los servicios especiales (art. 87 TRLEBEP).
 - A. Los supuestos en los que un funcionario de carrera puede ser declarado en servicios especiales.
 - a. El listado de supuestos recogido en el art. 87.1 TRLEBEP.

- a.1. Cuando sean designados miembros del Gobierno o de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, miembros de las Instituciones de la Unión Europea o de las organizaciones internacionales, o sean nombrados altos cargos de las citadas Administraciones Públicas o Instituciones.
- a.2. Cuando sean autorizados para realizar una misión por periodo determinado superior a seis meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.
- a.3. Cuando sean nombrados para desempeñar puestos o cargos en organismos públicos o entidades, dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas que, de conformidad con lo que establezca la respectiva Administración Pública, estén asimilados en su rango administrativo a altos cargos.
- a.4. Cuando sean adscritos a los servicios del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo o destinados al Tribunal de Cuentas en los términos previstos en el artículo 93.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- a.5. Cuando accedan a la condición de Diputado o Senador de las Cortes Generales o miembros de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas si perciben retribuciones periódicas por la realización de la función. Aquellos que pierdan dicha condición por disolución de las correspondientes cámaras o terminación del mandato de las mismas podrán permanecer en la situación de servicios especiales hasta su nueva constitución.
- a.6. Cuando se desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las asambleas de las ciudades de Ceuta y Melilla y en las Entidades Locales, cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y cuando se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
- a.7. Cuando sean designados para formar parte del Consejo General del Poder Judicial o de los consejos de justicia de las Comunidades Autónomas.
- a.8. Cuando sean elegidos o designados para formar parte de los Órganos Constitucionales o de los órganos estatutarios de las Comunidades Autónomas u otros cuya elección corresponda al Congreso de los Diputados, al Senado o a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- a.9. Cuando sean designados como personal eventual por ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo.
- a.10. Cuando adquieran la condición de funcionarios al servicio de organizaciones internacionales.
- a.11. Cuando sean designados asesores de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- a.12. Cuando sean activados como reservistas voluntarios para prestar servicios en las Fuerzas Armadas.

- b. Los determinados en las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP (art. 87.4 TRLEBEP).
- B. Los derechos de los funcionarios en servicios especiales.
 - a. El derecho a percibir las retribuciones del puesto o cargo público que efectivamente desempeñen (y no las que correspondan a su puesto originario de funcionario de carrera, salvo el derecho a percibir los trienios reconocidos en este último puesto).
 - b. El cómputo del tiempo que se ha estado en servicios especiales a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el correspondiente régimen de Seguridad Social.
 - c. El derecho al reingreso en el servicio activo “en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan”.
 - d. Los derechos que cada Administración pueda reconocer en función del cargo que haya originado el pase a la situación de servicios especiales. Entre ellos, que no haya menoscabo en la carrera profesional, y que los nombrados cargos electos, altos cargos, miembros de los órganos constitucionales y estatutarios reciban el mismo tratamiento en la consolidación del grado y del conjunto de complementos retributivos que el establecido para los que hayan ostentado el cargo de director general y otros cargos superiores de la correspondiente Administración.
- 5. El servicio en otras Administraciones Públicas (art. 88 TRLEBEP).
 - A. Los funcionarios de carrera que se encuentran en esta situación son los que, procediendo de una Administración, obtengan destino en otra Administración:
 - a. En virtud de procesos de transferencias.
 - b. En virtud de procedimientos de provisión de puestos de trabajo.
 - c. Se mantendrán en esta situación en la Administración de origen cuando por disposición legal de la Administración a la que acceden se integren como personal propio de esta última.
 - B. Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas.
 - a. Se hallan en situación de servicio en otras Administraciones en su Administración Pública de origen.
 - b. Se encuentran en situación de servicio activo en la Comunidad Autónoma en la que se incorporan.

- c. Los derechos de los funcionarios transferidos en la Comunidad Autónoma de destino.
 - c.1. El respeto del Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia.
 - c.2. Los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera administrativa que tuviesen reconocidos en la Administración de origen.
 - c.3. El TRLEBEP reconoce “la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas con independencia de su Administración de procedencia”.
 - d. Los derechos de los funcionarios transferidos en la Administración Pública de origen: mantienen todos sus derechos como si se hallasen en ella en servicio activo.
- C. Los funcionarios de una Administración que hayan obtenido un puesto de trabajo en otra Administración.
- a. Conservan la condición de funcionario en la Administración de origen y el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo en esta Administración.
 - b. El tiempo de servicio en la Administración de destino se les computa como servicio activo en su cuerpo o escala de origen.
 - c. Se rigen por la legislación de la Administración donde presten sus servicios de manera efectiva.
- D. El reconocimiento de derechos al funcionario en caso de reingreso en la Administración de origen.
- a. El reconocimiento de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y de sus efectos sobre la posición retributiva.
 - b. El procedimiento para este reconocimiento.
 - b.1. El previsto en los convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa.
 - b.2. En su defecto, este reconocimiento se realiza por la Administración donde se produzca el reingreso.
6. La excedencia (art. 89 TRLEBEP).
- A. Sus modalidades.
- a. La excedencia voluntaria por interés particular.
 - b. La excedencia voluntaria por agrupación familiar.

- c. La excedencia por cuidado de familiares.
 - d. La excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual.
 - e. La excedencia por razón de violencia terrorista.
- B. La excedencia voluntaria por interés particular (art. 89.2 TRLEBEP).
- a. La iniciación del procedimiento para la declaración de esta situación administrativa.
 - a.1. La declaración a instancia del funcionario interesado.
 - a.2. La declaración de oficio: se produce cuando el funcionario que haya finalizado una situación administrativa distinta al servicio activo incumpla la obligación de solicitar en plazo su reingreso en el servicio activo.
 - b. Los requisitos para la concesión de esta situación administrativa a instancia de parte.
 - b.1. La prestación de servicios durante los cinco años inmediatamente anteriores en una Administración Pública (o un período menor establecido por las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP).
 - b.2. Esta situación administrativa está subordinada a las necesidades del servicio.
 - b.3. Esta situación administrativa no puede acordarse cuando el funcionario esté incurso en un procedimiento disciplinario.
 - c. Los efectos jurídicos.
 - c.1. Los períodos de duración de esta excedencia se determinarán por las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP.
 - c.2. Durante esta situación administrativa, los funcionarios “no devengarán retribuciones, ni les será computable el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación”.
- C. La excedencia voluntaria por agrupación familiar (art. 89.3 TRLEBEP).
- a. Los requisitos.
 - a.1. No es necesario que el funcionario de carrera haya prestado servicios en una Administración Pública durante un plazo mínimo.
 - a.2. El cónyuge del solicitante debe residir en otra localidad por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter

definitivo como funcionario o como personal laboral fijo en cualquier Administración Pública, en órganos constitucionales o del Poder Judicial (u “órganos autonómicos similares”), en la Unión Europea o en organizaciones internacionales.

- b. Los efectos jurídicos: los funcionarios en esta situación administrativa “no devengarán retribuciones, ni les será computable el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación”.
- D. La excedencia por cuidado de familiares (art. 89.4 TRLEBEP).
- a. Los supuestos.
 - a.1. El cuidado de cada hijo (por naturaleza o por adopción) o por cada menor sujeto a guarda con fines de adopción o acogimiento permanente.
 - a.2. El cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad. Las causas:
 - a.2.1. Que el familiar no pueda valerse por sí mismo por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad.
 - a.2.2. Que el familiar no desempeñe actividad retribuida.
 - b. El período de excedencia no podrá ser superior a tres años por cada causante. Cuando un nuevo sujeto causante diera derecho a una nueva excedencia, el inicio de esta última pondrá fin a la que pudiera estarse disfrutando.
 - c. Los efectos jurídicos.
 - c.1. El período de permanencia en esta situación resulta “computable a efectos de trienios, carrera y derechos en el régimen de Seguridad Social que sea de aplicación”.
 - c.2. La reserva de su puesto de trabajo durante, al menos, dos años. Transcurrido este período, el funcionario tendrá derecho a un puesto de trabajo en la misma localidad y con igual retribución.
 - c.3. El derecho a la participación en cursos de formación convocados por la Administración.
 - d. El supuesto en que dos empleados públicos tuviesen el derecho a disfrutar de esta excedencia por un mismo sujeto causante: la posibilidad de la Administración de limitar motivadamente su ejercicio simultáneo.
- E. La excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual (art. 89.5 TRLEBEP).

- a. Los requisitos.
 - a.1. Pueden solicitarla las funcionarias víctimas de violencia de género o de violencia sexual para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral.
 - a.2. No es necesaria, para su concesión, la prestación previa de un tiempo mínimo de servicios.
 - a.3. No es exigible un plazo de permanencia en esta situación.
 - b. Los efectos jurídicos.
 - b.1. Durante los dos primeros meses existe el derecho a:
 - b.1.1. El cobro de las retribuciones íntegras.
 - b.1.2. En su caso, el cobro de las prestaciones familiares por hijo.
 - b.2. Durante los seis primeros meses (prorrogables por períodos de tres –hasta un máximo de dieciocho–), existen los derechos a:
 - b.2.1. La reserva del puesto de trabajo.
 - b.2.2. El cómputo del período de excedencia a efectos de antigüedad, carrera y derechos del régimen de Seguridad Social aplicable.
- F. La excedencia por razón de violencia terrorista (art. 89.6 TRLEBEP).
- a. Pueden solicitarla los funcionarios que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la violencia terrorista así como los amenazados.
 - b. Los requisitos: esta situación “será autorizada y mantenida en el tiempo en tanto que resulte necesaria para la protección y asistencia social integral de la persona a la que se concede”.
 - c. Los efectos jurídicos serán los mismos que los previstos para la excedencia por razón de violencia de género (art. 89.5 TRLEBEP).
7. La suspensión de funciones (art. 90 TRLEBEP).
- A. La forma de declaración.
 - a. Las resoluciones de procedimientos administrativos sancionadores: sanciones disciplinarias (con un plazo máximo de seis años).
 - b. Las sentencias penales: penas.
 - B. La posibilidad de declaración provisional durante la tramitación de un procedimiento disciplinario o de un proceso judicial.

- C. Las consecuencias jurídicas.
 - a. La privación durante su duración del ejercicio de funciones.
 - b. La privación durante su duración de todos los derechos inherentes a la condición de funcionario.
 - c. Cuando la suspensión exceda de seis meses conllevará la pérdida del puesto de trabajo (aunque no de la condición funcional).
 - d. Durante el cumplimiento de la sanción o de la pena, el funcionario no podrá prestar servicios en ninguna otra Administración.
- 8. El reingreso al servicio activo se regulará reglamentariamente (art. 91 TRLEBEP).

VIII. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

- 1. Su regulación.
 - A. No se regula en el TRLEBEP.
 - B. La legislación básica establecida por las Cortes Generales se encuentra en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LI).
- 2. La incompatibilidad en el ejercicio de funciones públicas.
 - A. La regla general de la imposibilidad de desempeñar dos actividades públicas.
 - a. El empleado público “no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público” (art. 1.1 LI).
 - b. El empleado público no podrá percibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos (art. 1.2 LI).
 - c. El desempeño de un puesto de trabajo por un empleado público “será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia” (art. 1.3 LI).
 - B. Las excepciones (art. 3.1 LI).
 - a. El ejercicio de funciones docentes universitarias (art. 4 LI).
 - b. El ejercicio de funciones sanitarias (art. 4 LI).
 - c. Los miembros de las asambleas legislativas autonómicas y de las Corporaciones Locales, siempre que no estén retribuidos por su trabajo como representantes públicos (art. 5 LI).

- d. El ejercicio de actividades de investigación o de asesoramiento científico o técnico (art. 6 LI).
 - e. Los casos en los que se determine por el Consejo de Ministros o por los gobiernos autonómicos por razones de interés público.
- C. Los requisitos para el ejercicio de esta segunda actividad pública.
- a. La autorización de compatibilidad (art. 3.1 LI).
 - a.1. Debe ser previa y expresa.
 - a.2. No puede suponer la modificación de la jornada de trabajo ni de los horarios de los dos puestos. Ambas cuestiones deben ser cumplidas de manera estricta.
 - a.3. Esta autorización se efectúa “en razón del interés público”.
 - a.4. La competencia para autorizar o denegar la autorización de compatibilidad (art. 9 LI).
 - b. Los límites retributivos en el ejercicio de la segunda actividad pública (art. 7 LI).
- D. Las actividades públicas exceptuadas del régimen de incompatibilidades (art. 19 LI).
- a. La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado. Requisitos:
 - a.1. Que esta actividad “no tenga carácter permanente o habitual”.
 - a.2. Que esta actividad no suponga “más de setenta y cinco horas al año”.
 - b. La preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine.
 - c. La participación en tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.
 - d. La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan, en la forma reglamentariamente establecida.
 - e. El ejercicio del cargo de presidente, vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.
- E. La incompatibilidad de un puesto de trabajo en el sector público con la percepción de una pensión de jubilación o de retiro por derechos pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social. La excepción: se permite, en el ámbito

laboral, la compatibilidad entre la pensión de jubilación parcial con un puesto de trabajo a tiempo parcial (art. 3.2 LI).

- F. El supuesto de que un empleado público acceda a un segundo puesto de trabajo en el sector público para el que sea incompatible (art. 10 LI).
 - a. La obligación de optar por uno de ellos dentro del plazo de toma de posesión.
 - b. Cuando no se efectúa dicha elección en plazo, se presume que opta por el nuevo puesto de trabajo (pasando a la situación de excelencia voluntaria en el puesto de trabajo que hasta entonces había venido desempeñando).
- 3. La incompatibilidad entre el ejercicio de funciones públicas y actividades privadas.
 - A. La regla general de la incompatibilidad cuando el ejercicio de funciones privadas pueda comprometer la imparcialidad del empleado público: el empleado público “no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado” (art. 11 LI).
 - B. Los supuestos de actividades privadas expresamente prohibidas por la Ley (art. 12 y 13 LI).
 - C. Las actividades privadas exceptuadas del régimen de incompatibilidades (art. 19 LI).
 - a. Las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar.
 - b. La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios.
 - c. La participación ocasional en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social.
 - d. La colaboración y la asistencia ocasional a congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.
 - D. Los requisitos para el ejercicio por parte de los empleados públicos de actividades privadas que sean compatibles.
 - a. El previo reconocimiento de compatibilidad (art. 14 LI).
 - a.1. Este reconocimiento debe ser motivado.
 - a.2. La imposibilidad de modificar la jornada de trabajo y el horario del interesado en el sector público.

- a.3. Este reconocimiento queda automáticamente sin efecto en el supuesto de cambio de puesto de trabajo en el sector público.
- a.4. La competencia para este reconocimiento.
- b. El personal al servicio de la Administración no puede ni invocar ni hacer uso de su condición pública para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales (art. 15 LI).

IX. LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. EN PARTICULAR, EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

- 1. Los tipos de responsabilidad de los empleados públicos.
 - A. La responsabilidad civil.
 - B. La responsabilidad penal.
 - C. La responsabilidad disciplinaria.
- 2. La responsabilidad civil (art. 36 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –LRJSP–).
 - A. Los daños y perjuicios causados por los empleados públicos a los particulares.
 - a. La obligación de que los particulares exijan directamente a la Administración las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio. Esto es, los particulares no pueden reclamar directamente frente al empleado público causante del daño.
 - b. La acción de regreso ejercida por parte de la Administración por los daños causados (e indemnizados por ella) a los particulares.
 - b.1. Esta acción se iniciará de oficio.
 - b.2. El requisito de que el personal causante del daño haya incurrido en dolo, o culpa o negligencia graves.
 - b.3. La cuantificación de la responsabilidad del empleado público vendrá determinada por la ponderación, “entre otros”, de los elementos siguientes:
 - 1) El resultado dañoso producido.
 - 2) El grado de culpabilidad.
 - 3) La responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
 - 4) La relación del empleado público con la producción del resultado dañoso.

- B. Los daños y perjuicios causados por los empleados públicos a los bienes y derechos de la Administración.
 - a. La exigencia de responsabilidad al empleado público por parte de la Administración.
 - b. El requisito para la exigencia de esta responsabilidad: el empleado público debe haber causado el daño por una actuación dolosa, o culposa o negligente graves.
 - c. El procedimiento administrativo para la exigencia de responsabilidad al empleado público.
 - d. La resolución administrativa de declaración de responsabilidad pone fin a la vía administrativa.
- 3. La responsabilidad penal (art. 37 LRJSP): la remisión a la “legislación correspondiente”, que es la penal.
- 4. La responsabilidad disciplinaria.
 - A. La regulación.
 - a. El régimen disciplinario de los funcionarios públicos está regulado por (art. 93.1 TRLEBEP):
 - a.1. El TRLEBEP.
 - a.2. Las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP.
 - b. El régimen disciplinario del personal laboral está regulado por (art. 93.4 TRLEBEP):
 - b.1. El TRLEBEP.
 - b.2. En lo no previsto por el TRLEBEP, se regirá por la legislación laboral.
 - c. Con independencia de esta normativa, debe tenerse en cuenta que la regulación general de los principios rectores de la potestad sancionadora establecida por la LRJSP (arts. 25 a 31) será aplicable “al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo” (art. 25.3 LRJSP).
 - B. Los principios rectores de la potestad disciplinaria (art. 94.2 TRLEBEP).
 - a. El principio de reserva de ley. En el caso del personal laboral, el TRLEBEP remite, no obstante, a los convenios colectivos.
 - b. El principio de tipicidad.

- c. El principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.
 - d. El principio de proporcionalidad.
 - d.1. Su obligado respeto en la clasificación de las infracciones y de las sanciones.
 - d.2. Su obligado respeto en la concreta aplicación de las infracciones y de las sanciones.
 - e. El principio de culpabilidad.
 - f. El principio de presunción de inocencia.
 - g. El principio del “non bis in idem” con respecto a la jurisdicción penal.
 - g.1. “Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal”.
 - g.2. “Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración”.
- C. La responsabilidad en materia disciplinaria.
- a. Los autores de la falta disciplinaria.
 - b. Los inductores (que incurrirán en la misma responsabilidad que los autores) (art. 93.2 TRLEBEP).
 - c. Los encubridores de faltas consumadas muy graves o graves, “cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos” (art. 93.3 TRLEBEP).
- D. Las faltas disciplinarias (art. 95 TRLEBEP).
- a. La clasificación de las faltas disciplinarias.
 - a.1. Las faltas muy graves.
 - a.2. Las faltas graves.
 - a.3. Las faltas leves.
 - b. Las faltas muy graves.
 - b.1. El TRLEBEP tipifica únicamente esta categoría de faltas.
 - b.2. La relación de faltas muy graves (art. 95.2 TRLEBEP).
 - c. Las faltas graves (art. 95.3 TRLEBEP).

- c.1. No se tipifican directamente por el TRLEBEP, sino que ese texto legal reenvía a:
 - c.1.1. Una ley formal dictada por las Cortes Generales o por la correspondiente asamblea legislativa autonómica.
 - c.1.2. En el caso del personal laboral, se reenvía también a los convenios colectivos.
- c.2. Las circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para tipificar las faltas graves.
 - c.2.1. El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
 - c.2.2. La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
 - c.2.3. El descrédito para la imagen pública de la Administración.
- d. Las faltas leves (art. 95.4 TRLEBEP).
 - d.1. No se tipifican directamente por el TRLEBEP, sino que ese texto legal reenvía a las Leyes de función pública dictadas para su desarrollo.
 - d.2. Los criterios establecidos por el TRLEBEP para su tipificación son los mismos que los previstos para las faltas graves (art. 95.3 TRLEBEP).
- E. Las sanciones disciplinarias.
 - a. Los tipos de sanciones (art. 96 TRLEBEP).
 - a.1. La separación del servicio de los funcionarios.
 - a.1.1. Este tipo de sanciones sólo podrá utilizarse para castigar la comisión de faltas muy graves.
 - a.1.2. En el caso de los funcionarios interinos, conllevará la revocación de su nombramiento.
 - a.2. El despido disciplinario del personal laboral.
 - a.2.1. Este tipo de sanciones sólo podrá utilizarse para castigar la comisión de faltas muy graves.
 - a.2.2. Este tipo de sanciones conllevará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaba.
 - a.2.3. Si el despido del personal laboral fijo acordado por una falta disciplinaria muy grave es declarado improcedente, la Administración deberá proceder a su readmisión.

- a.3. La suspensión firme de funciones (o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral) con una duración máxima de 6 años.
 - a.4. El traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
 - a.5. El demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
 - a.6. El apercibimiento.
 - a.7. Cualquier otra que se establezca por ley.
 - b. Los criterios legales para la imposición de sanciones por faltas disciplinarias.
 - b.1. Sólo la comisión de faltas muy graves puede conllevar la imposición de:
 - b.1.1. En el caso de los funcionarios: la separación del servicio.
 - b.1.2. En el caso del personal laboral: el despido disciplinario.
 - b.2. Los restantes criterios.
 - b.2.1. El grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta.
 - b.2.2. El daño al interés público.
 - b.2.3. La reiteración o reincidencia.
 - b.2.4. El grado de participación.
- F. La prescripción de las faltas y de las sanciones (art. 97 TRLEBEP).
- a. La prescripción de las infracciones.
 - a.1. El plazo de prescripción.
 - a.1.1. Las infracciones muy graves: tres años.
 - a.1.2. Las infracciones graves: dos años.
 - a.1.3. Las infracciones leves: seis meses.
 - a.2. El “dies a quo”.
 - a.2.1. La regla general: desde su comisión.
 - a.2.2. La modulación: si se trata de faltas continuadas, desde el cese de su comisión.

- b. La prescripción de las sanciones.
 - b.1. El plazo de prescripción.
 - b.1.1. Las sanciones impuestas por faltas muy graves: tres años.
 - b.1.2. Las sanciones impuestas por faltas graves: dos años.
 - b.1.3. Las sanciones impuestas por faltas leves: un año.
 - b.2. El “dies a quo”: desde la firmeza de la resolución sancionadora.
- G. El procedimiento disciplinario (art. 98 TRLEBEP).
 - a. La prohibición de las sanciones de plano: la obligación de tramitar un procedimiento disciplinario para sancionar (aunque pueda ser sumario en el caso de las sanciones por faltas leves).
 - b. El procedimiento disciplinario no está regulado por el TRLEBEP, que se limita a fijar algunos principios y reglas que debe respetar. En concreto:
 - b.1. Los principios de eficacia, celeridad y economía procesal.
 - b.2. El pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.
 - b.3. La separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos.
 - c. Las medidas provisionales.
 - c.1. Deben estar previstas en las normas que regulen los procedimientos sancionadores.
 - c.2. Se adoptan durante la tramitación del procedimiento disciplinario.
 - c.3. La resolución que las acuerde debe ser motivada.
 - c.4. Su finalidad: asegurar la eficacia de la resolución final que pueda recaer.
 - c.5. El supuesto de la suspensión provisional.
 - c.5.1. Su duración máxima: seis meses (salvo en el caso de paralización del procedimiento imputable al interesado).
 - c.5.2. Las consecuencias jurídicas de esta medida.
 - 1) El derecho a percibir las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.
 - Si la suspensión se convierte en definitiva, el funcionario debe devolver el dinero percibido durante la duración de la medida provisional.

- Si la suspensión provisional no se transforma en firme, el funcionario tendrá derecho a percibir los haberes que no le fueron abonados durante la duración de la medida.
- 2) El tiempo de permanencia en suspensión provisional.
- Será abonado para el cumplimiento de la suspensión firme.
 - Si no se decreta la suspensión firme, el funcionario se reincorporará de inmediato a su puesto de trabajo, el período de permanencia en suspensión provisional será computado como de servicio activo y se le reconocerán todos los derechos económicos y de otra índole desde la fecha en que se acordó la medida provisional.
- c.5.3. Esta medida provisional podrá decretarse no sólo durante la tramitación del procedimiento disciplinario, sino también durante la sustanciación de un procedimiento judicial (manteniéndose durante el tiempo que dure la prisión provisional u otras medidas judiciales que imposibiliten el desempeño del puesto de trabajo). En este caso, la suspensión puede extenderse durante más de seis meses sin implicar la pérdida del puesto de trabajo.

X. LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO PÚBLICO

1. La tipología de causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera (art. 63 TRLEBEP).
 - A. La renuncia a la condición de funcionario.
 - B. La pérdida de la nacionalidad.
 - C. La jubilación total del funcionario.
 - D. La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
 - E. La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.
2. La renuncia (art. 64 TRLEBEP).
 - A. Se trata de una causa por la que se pierde la condición de funcionario de manera voluntaria.
 - B. La forma: mediante escrito.
 - C. La aceptación de la renuncia por la Administración.
 - a. La regla general: la obligada aceptación de manera expresa.

- b. La excepción: la imposibilidad legal de aceptación de la renuncia. Los supuestos:
 - b.1. La apertura de procedimiento disciplinario.
 - b.2. La existencia contra él de un auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito.
 - D. La posibilidad de volver a obtener un empleo público: la necesidad de superar de nuevo el correspondiente procedimiento selectivo.
3. La pérdida de la nacionalidad que sirvió para el acceso a la condición de funcionario (salvo que, simultáneamente, se adquiriera otra nacionalidad que permitiera acceder a la condición de funcionario en España) (art. 65 TRLEBEP).
4. La jubilación (art. 67 TRLEBEP).
- A. La tipología de jubilaciones.
 - a. Las voluntarias.
 - b. Las forzosas.
 - c. Las derivadas de la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala.
 - B. La jubilación voluntaria.
 - a. La forma: la solicitud del funcionario.
 - b. Los requisitos: la necesidad de cumplir con los establecidos por el régimen de Seguridad Social aplicable.
 - C. La jubilación forzosa.
 - a. La forma: la declaración de oficio por parte de la Administración.
 - b. El requisito de edad.
 - b.1. La regla general: sesenta y cinco años.
 - b.2. Las modulaciones.
 - b.2.1. La posibilidad de prolongar el servicio activo hasta un máximo de setenta años, si así lo prevén las Leyes de función pública dictadas en desarrollo del TRLEBEP.
 - b.2.2. El personal funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social: la edad de jubilación forzosa será “la que

prevean las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva sin coeficiente reductor por razón de la edad”.

5. La pérdida de la condición de funcionario por sentencia penal firme (art. 66 TRLEBEP).
 - A. La sentencia firme con pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta para cargo público: “la pérdida de la condición de funcionario respecto a todos los empleos o cargos que tuviere”.
 - B. La sentencia firme con pena principal o accesoria de inhabilitación especial para cargo público: “la pérdida de la condición de funcionario respecto de aquellos empleos o cargos especificados en la sentencia”.
6. La rehabilitación de la condición de funcionario (art. 68 TRLEBEP).
 - A. La pérdida de la condición de funcionario por renuncia no permite la rehabilitación automática en la condición de funcionario, pero no inhabilita para ingresar de nuevo como empleado público mediante el correspondiente procedimiento de selección (art. 64.3 TRLEBEP).
 - B. En el supuesto de la extinción de la relación de servicios por pérdida de la nacionalidad: el interesado tendrá derecho, previa solicitud, a su rehabilitación como funcionario, en el caso de que vuelva a obtener una nacionalidad que le permita acceder a la función pública en España (art. 68.1 TRLEBEP).
 - C. En el supuesto de la extinción de la relación de servicios por jubilación por incapacidad permanente: el interesado tendrá derecho, previa solicitud, a su rehabilitación como funcionario, en el caso de que desaparezca la causa objetiva que motivó tal extinción (art. 68.1 TRLEBEP).
 - D. En el supuesto de pérdida de la condición de funcionario por condena penal firme de inhabilitación: los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán conceder la rehabilitación, “con carácter excepcional”, “atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido”. El silencio ante la falta de resolución en plazo es negativo (art. 68.2 TRLEBEP).

EL ORDEN PÚBLICO Y LA PROTECCIÓN CIVIL



LECCIÓN SEXTA

EL ORDEN PÚBLICO

“1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Artículo 104 de la Constitución Española

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

Artículo 149 de la Constitución Española

ESTRUCTURA:

- I. Los conceptos de orden público, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad privada.
- II. Las competencias de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad pública.
- III. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- IV. La protección de la seguridad ciudadana.
- V. La seguridad privada.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- I. Constitución Española (CE).
- II. Normativa estatal:
 1. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES).
 2. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).
 3. Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

4. Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, reguladora del régimen disciplinario de la Guardia Civil.
 5. Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.
 6. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAE).
 7. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC).
 8. Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional.
 9. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
 10. Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP).
 11. Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
 12. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
 13. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
 14. Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL).
 15. Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada.
- III. Normativa autonómica:
1. Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-“Mossos d’Esquadra”.
 2. Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.
 3. Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.
 4. Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

I. LOS CONCEPTOS DE ORDEN PÚBLICO, SEGURIDAD PÚBLICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD PRIVADA

1. Los conceptos de orden público, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad privada se han utilizado por la Constitución Española (CE), los Estatutos de Autonomía y otras normas aprobadas en nuestro Ordenamiento jurídico.
2. El concepto de orden público.
 - A. Se han considerado tradicionalmente elementos integrantes del orden público: la seguridad, la salubridad, la moralidad y la tranquilidad públicas (Álvarez García).
 - B. El Tribunal Constitucional (TC) ha afirmado que el ámbito de la noción tradicional de orden público es más amplio que el de la de seguridad pública, y añade que, en el concepto de orden público, “pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad...que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas” (STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3).
 - C. La referencia al orden público en la CE: en los arts. 16.1 y 21.2 el orden público opera como “límite normal” para el ejercicio de las libertades ideológica, religiosa y de culto, así como para los derechos fundamentales de reunión y manifestación (Álvarez García).

Estos preceptos constitucionales tienen el siguiente contenido:

 - a. El art. 16.1 CE precisa que: “Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”.
 - b. El art. 21.2 CE establece que: “En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.
 - D. La alteración grave del orden público es una de las circunstancias que faculta al Gobierno para solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción (art. 13 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio –LOAES–), permitiendo suspender determinados derechos fundamentales (arts. 55.1 y 116 CE).
3. El concepto de seguridad pública.
 - A. La referencia a la seguridad pública en la CE: el art. 149.1.29ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en la materia, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías autonómicas.

- B. El TC ha perfilado su concepto (STC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 3):
- a. Su ámbito es “más preciso o estricto que el de la noción tradicional de ‘orden público’”.
 - b. La seguridad pública es la actividad dirigida “a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”.
 - c. “No toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguir [la seguridad pública] o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de ‘seguridad pública’”.
 - d. En la materia seguridad pública se encuadran “todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública”. Así, se ha incluido la seguridad nacional, la ciberseguridad, los sistemas de videovigilancia, las medidas dirigidas a la prevención de las actuaciones potencialmente más peligrosas en materia de espectáculos públicos o algunas de las actuaciones típicas de la policía administrativa (como el sometimiento a licencia del ejercicio de determinadas actividades).
 - e. También forman parte de la seguridad pública, la actividad policial propiamente dicha (la desempeñada por los Cuerpos de Seguridad) y las funciones administrativas complementarias e inseparables de aquella.
4. El concepto de seguridad ciudadana.
- A. La referencia a la seguridad ciudadana en la CE: el art. 104.1 determina que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.
 - B. El TC ha perfilado su concepto (STC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 3) en los términos siguientes:
 - a. La seguridad ciudadana “se nos presenta como un ámbito material que forma parte de la seguridad pública pero, en modo alguno, equivalente o sinónimo”.
 - b. La seguridad ciudadana se considera “el estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconocen, lo que se puede lograr a través de acciones preventivas y represivas”.
 - c. La seguridad ciudadana “no abarca todos los aspectos que definen el ámbito material de la seguridad pública” y así parece reconocerlo el pro-

pio legislador al excluir del ámbito de aplicación de la LOPSC aspectos que, por el contrario, forman parte de la seguridad pública: la seguridad aérea, marítima, ferroviaria, vial o los transportes, quedando, en todo caso, salvaguardadas las disposiciones referentes a la defensa nacional y la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 2.3).

5. El concepto de seguridad privada.

A. La CE no recoge el concepto de seguridad privada.

B. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación han incluido referencias a la seguridad privada tras su reforma a partir del año 2006.

Por ejemplo, los de Andalucía, Cataluña o Extremadura [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 67); Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 163); y Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura –EAE– (DA 7º)].

C. El TC ha considerado que la seguridad privada forma parte de la materia de seguridad pública.

“En definitiva, siendo claro que las actuaciones administrativas antes relacionadas, relativas todas ellas a los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otras medidas de defensa, entre otras de similar naturaleza, tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la ‘seguridad pública’...procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida [el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de seguridad privada, y la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, que lo desarrolla] en la materia de ‘seguridad pública’” (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 3).

D. También el legislador lo ha afirmado en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP), que dispone en su Preámbulo:

- a. Que es un hecho innegable que la seguridad privada es una actividad con entidad propia, pero, a la vez, parte integrante de la seguridad pública.
- b. Que la proyección de la Administración General del Estado sobre la prestación de servicios de seguridad por empresas privadas y sobre su personal se basa en el hecho de que los servicios que prestan forman parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública atribuida al Estado por el art. 149.1.29 CE, y en la misión que, según el art. 104 CE, incumbe a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.
- c. Que, en el modelo español, la seguridad privada es complementaria, subordinada, colaboradora y controlada por la seguridad pública. Se apuesta por su papel preventivo en beneficio de la seguridad general.

- E. La definición de seguridad privada en la Ley: es el “conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizados o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades” (art. 2 LSP).

II. LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Las reglas constitucionales básicas sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y sobre el reparto de competencias en materia de seguridad pública (arts. 104.1, 148.1.22^a y 149.1.29^a CE).
 - A. Las competencias de la Administración General del Estado: la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado y el mantenimiento de la seguridad ciudadana corresponde al Gobierno de la Nación.
 - B. Las competencias autonómicas: las Comunidades Autónomas pueden colaborar en el mantenimiento de la seguridad (también en materia de seguridad privada) y crear cuerpos de policía propios.

El art. 104.1 CE dispone que: “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

El art. 148.1.22^a CE prevé que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones” y de “coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

El art. 149.1.29^a CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

2. La materialización de las competencias de cada Comunidad Autónoma depende de lo previsto en su correspondiente Estatuto de Autonomía.
 - A. En un primer momento, los Estatutos de Autonomía vasco (1979) y catalán (1979) junto con la Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (1982) eran las únicas normas que hacían referencia a una policía propia.
 - B. Posteriormente, y sobre todo con las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía (a partir del año 2006), se han introducido en los de otras Co-

munidades Autónomas referencias a la creación de policías propias y a la seguridad pública y privada.

Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, atribuye competencias a esta región en la materia:

- a. Como competencias exclusivas, las de “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones” y de “coordinación y demás facultades previstas en la ley orgánica correspondiente en relación con las policías locales” (art. 9.1.40 y 41).
- b. También se incluyen las previsiones siguientes (DA 7ª):
 - En materia de seguridad pública, la creación de un cuerpo de policía autonómica propia o la adscripción permanente o la colaboración temporal de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, en los términos previstos en la legislación estatal.
 - La autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad privada que tengan actividad en la Comunidad Autónoma y la formación del personal que realiza tales funciones.
 - Las medidas de coordinación de los servicios de seguridad e investigación privados con las policías locales y, en su caso, con la policía dependiente de la Comunidad Autónoma.

III. LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

1. Introducción: el mantenimiento de la seguridad pública como tarea de interés general por parte de las Administraciones Territoriales.
 - A. La seguridad pública es competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.
 - B. También participarán las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en el mantenimiento de la seguridad (art. 1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –LOFCS–).
2. El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 1.4 LOFCS).
3. Los principios de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - A. El ajuste de su actuación al principio de cooperación recíproca, efectuándose la coordinación a través de los órganos que, a tal efecto, establece la Ley (art. 3 LOFCS).
 - B. La adecuación al ordenamiento jurídico (principios del art. 5.1 LOFCS).
 - C. Las relaciones con la comunidad (principios del art. 5.2 LOFCS).
 - D. La actividad profesional: los principios relativos al tratamiento de detenidos, a la dedicación profesional, al secreto profesional y a la responsabilidad (principios del art. 5, apartados 3 a 6, LOFCS).

4. La tipología de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 2 LOFCS).
 - A. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación.
 - B. Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
 - C. Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.
5. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
 - A. Su ámbito territorial de actuación: ejercen sus funciones en todo el territorio nacional (art. 9 LOFCS).
 - B. Su composición (art. 9 LOFCS).
 - a. El Cuerpo Nacional de Policía: instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior.
 - b. La Guardia Civil: instituto armado de naturaleza militar, que depende:
 - b.1. Del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones que la Ley le atribuye.
 - b.2. Del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.
 - C. La dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: su mando superior corresponde al Ministro del Interior, del que dependen a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil (art. 10 LOFCS).
 - D. Su misión: la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana (art. 11.1 LOFCS).
 - E. Sus funciones.
 - a. Las funciones comunes al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil (art. 11 LOFCS).
 - a.1. La enumeración de las siguientes:
 - a.1.1. La vigilancia del cumplimiento de las Leyes y de las restantes disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
 - a.1.2. El auxilio y la protección de las personas y el aseguramiento de la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.

- a.1.3. La vigilancia y la protección de los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- a.1.4. La protección y seguridad de altas personalidades.
- a.1.5. El mantenimiento y el restablecimiento, en su caso, del orden y de la seguridad ciudadana.
- a.1.6. La prevención de la comisión de actos delictivos.
- a.1.7. La investigación de los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, el aseguramiento de los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y la elaboración de los informes técnicos y periciales procedentes.
- a.1.8. La captación, la recepción y el análisis de cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y el estudio, la planificación y la ejecución de los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- a.1.9. La colaboración con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil.
- a.2. La distribución de las funciones comunes entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.
 - a.2.1. La regla general: el criterio territorial.
 - El Cuerpo Nacional de Policía las ejercita en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.
 - La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.
 - a.2.2. Las excepciones:
 - Las excepciones previstas en el art. 11.3 LOFCS.
 - Los dos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito territorial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando la eficacia en su actuación lo requiera (art. 11.4 LOFCS).
- b. Las funciones específicas del Cuerpo Nacional de Policía (art. 12 LOFCS).
 - b.1. La expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes.
 - b.2. El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
 - b.3. Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
 - b.4. La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.

- b.5. La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- b.6. La colaboración y el auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales, bajo la superior dirección del Ministerio del Interior.
- b.7. El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.
- b.8. Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.
- c. Las funciones específicas de la Guardia Civil (art. 12 LOFCS).
 - c.1. Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
 - c.2. El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
 - c.3. La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.
 - c.4. La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
 - c.5. La vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
 - c.6. La conducción interurbana de presos y detenidos.
 - c.7. Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.
- F. El régimen del personal.
 - a. La regulación del régimen del personal de la Guardia Civil.
 - a.1. Los arts. 13 a 15 LOFCS.
 - a.2. La Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
 - a.3. La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.
 - a.4. La Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, reguladora del régimen disciplinario de la Guardia Civil.
 - b. La regulación del régimen de personal de la Policía Nacional.
 - b.1. La Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional.
 - b.2. La Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

G. Las Unidades de Policía Judicial.

- a. La CE dispone que la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca (art. 126).
- b. La organización de las Unidades de Policía Judicial (arts. 29 y ss. LOFCS).
 - b.1. Tienen carácter permanente, especial y exclusivo.
 - b.2. Las Unidades de Policía Judicial se organizarán por el Ministerio del Interior atendiendo a criterios territoriales y de especialización delictual con miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que tengan la formación especializada exigida.
 - b.3. En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de estas Unidades dependen orgánicamente del Ministerio del Interior, y funcionalmente de los Jueces, de los Tribunales o de los Fiscales que estén en conocimiento del asunto objeto de su investigación.

6. Los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

- A. El papel de las Comunidades Autónomas: estas Administraciones Territoriales participan en el mantenimiento de la seguridad pública y pueden crear, según lo previsto en sus Estatutos de Autonomía, cuerpos de policía propios.
- B. Su naturaleza jurídica: son institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada.
- C. Las Comunidades Autónomas que han creado cuerpos de policía propios son las siguientes:
 - a. País Vasco: Policía Autónoma Vasca (Ertzaintza).

Su regulación: el Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Policía del País Vasco.
 - b. Cataluña: Policía de la Generalidad de Cataluña (Mossos d'Esquadra).

Su regulación: la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad- "Mossos d'Esquadra".
 - c. Navarra: Policía Foral de Navarra.

Su regulación: la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.
 - d. Canarias: Policía canaria.

Su regulación: la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

- D. Los mecanismos de colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, que deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus respectivas funciones (arts. 45 y 46 LOFCS).
- E. Los órganos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad.
 - a. El Consejo de Política de Seguridad y, dentro de él, un Comité de Expertos (arts. 48 y 49 LOFCS).
 - b. Las Juntas de Seguridad (art. 50 LOFCS).
- 7. Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.
 - A. Las Administraciones Locales participan en el mantenimiento de la seguridad pública, pudiendo los Municipios crear Cuerpos de Policía propios (arts. 1.3 y 51.1 LOFCS).
 - B. El régimen jurídico de las Policías Locales.
 - a. El Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios asumen competencias en relación con las policías locales. Por ello, inciden en su regulación normas estatales, autonómicas y locales.
 - b. Las normas estatales.
 - b.1. La LOFCS.
 - b.2. La normativa estatal de régimen local y, en particular, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.
 - c. Las normas autonómicas.
 - c.1. Las Leyes de Coordinación de Policías Locales.
 - c.2. Las Normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de policías locales.
 - c.3. Las normas autonómicas sobre régimen local.
 - d. Las normas locales: los Reglamentos de policía de las Entidades Locales.
 - C. Las previsiones de la LOFCS sobre las Policías Locales (arts. 51 a 54).
 - a. La competencia para su creación: los Municipios.
 - b. Su naturaleza jurídica: los Cuerpos de Policía Local son institutos armados de naturaleza civil y organización jerarquizada.

- c. Su ámbito territorial de actuación.
 - c.1. La regla general: sólo podrán actuar en el ámbito territorial del Municipio respectivo.
 - c.2. Las excepciones.
 - c.2.1. En situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades competentes.
 - c.2.2. Cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las Corporaciones Locales, con autorización del Ministerio del Interior o, si desarrollan esas actuaciones en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma que cuente con Cuerpo de policía propio, de la autoridad autonómica competente.
- d. Las funciones de las Policías Locales.
 - d.1. La protección de las autoridades de las Corporaciones Locales y la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
 - d.2. La ordenación, la señalización y la dirección del tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
 - d.3. La instrucción de atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
 - d.4. La policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
 - d.5. La participación en las funciones de policía judicial.
 - d.6. La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
 - d.7. La realización de diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad.
 - d.8. La vigilancia de los espacios públicos y la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y en el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
 - d.9. La cooperación en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
- e. Los Municipios carentes de Policía Municipal: los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.

- f. La colaboración con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: en los Municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.

IV. LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. Su régimen jurídico: la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC).
2. La relación entre la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales: la seguridad ciudadana es un presupuesto indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda es función del Estado (art. 1.1 LOPSC).
3. El objeto de la LOPSC.
 - A. La regulación de un conjunto de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos (art. 1.2 LOPSC).
 - B. Entre estas actuaciones se distinguen: 1) las actividades policiales en sentido estricto (que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad); y 2) las funciones atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas.
4. Su ámbito espacial: el conjunto del territorio nacional (art. 2.1 LOPSC).
5. Los fines de la acción de los poderes públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana (art. 3 LOPSC).
 - A. La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, así como de los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico.
 - B. La garantía del normal funcionamiento de las instituciones.
 - C. La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas.
 - D. El respeto a las leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades.
 - E. La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección.
 - F. La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, de los espacios destinados al uso y disfrute público.

- G. La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad.
 - H. La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en la Ley.
 - I. La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.
6. Los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana (art. 4 LOPSC).
- A. El ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por la Ley a las Administraciones Públicas se regirá por los principios de legalidad, igualdad de trato y no discriminación, oportunidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, y se someterá al control administrativo y jurisdiccional.
 - B. La actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también está sujeta a los principios básicos de actuación regulados en el art. 5 LOFCS.
 - C. La actividad de intervención se justifica por la existencia de una amenaza concreta o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, atentar contra los derechos y libertades individuales y colectivos o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas.
 - D. El deber de colaboración de las Administraciones Públicas en materia de seguridad ciudadana (art. 6 LOPSC). Este deber se extiende a las autoridades y empleados públicos, a los particulares, a las empresas y al personal de seguridad privada y al personal que realice funciones de policía administrativa (art. 7 LOPSC).
7. La documentación e identificación personal de los ciudadanos españoles y extranjeros (arts. 8 a 13 LOPSC).
- A. Se reconoce el derecho de los españoles a la expedición del Documento Nacional de Identidad (DNI) y del pasaporte (en este último caso con excepciones).
 - B. El DNI es un documento público y oficial. El único con valor por sí solo para acreditar la identidad y datos personales de su titular. También permite la identificación electrónica de su titular y la firma electrónica de documentos.
 - C. El pasaporte español es un documento público que acredita la identidad y nacionalidad de los ciudadanos españoles fuera de España y, dentro del territorio nacional, las de los españoles no residentes.
 - D. Se determinan los deberes de los titulares de estos documentos (entre ellos, la obligatoriedad de custodiarlos y conservarlos con diligencia o la exigencia de exhibirlos a requerimiento de la autoridad conforme a lo establecido en la Ley).

- E. Los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y la obligación de conservar y portar consigo la documentación que acredite su identidad expedida por las autoridades competentes del país de origen y la que acredite su situación regular en España. También deberán exhibirla a requerimiento de la autoridad conforme a lo establecido en la Ley.
8. Las técnicas para el mantenimiento y para el restablecimiento de la seguridad ciudadana.
- A. Las potestades generales de policía de seguridad atribuidas a las autoridades y a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- a. La emisión de órdenes y prohibiciones (art. 14 LOPSC).
 - b. La entrada y el registro en domicilios y edificios de organismos oficiales (art. 15 LOPSC).
 - c. El requerimiento de la identificación de personas (art. 16 LOPSC).
 - d. El establecimiento de restricciones del tránsito y de controles en las vías públicas (art. 17 LOPSC).
 - e. La realización de comprobaciones y de registros en lugares públicos (art. 18 LOPSC).
 - f. La práctica de registros corporales externos (art. 20 LOPSC).
 - g. La adopción de medidas de seguridad extraordinarias (art. 21 LOPSC).
 - h. El uso de videocámaras (art. 22 LOPSC).
- B. Las medidas específicas para la protección de la celebración de reuniones y manifestaciones y para el restablecimiento de la normalidad de su desarrollo en casos de alteración de la seguridad ciudadana (arts. 23 y 24 LOPSC).
- C. Las potestades especiales de policía administrativa de seguridad.
- a. Las obligaciones de registro documental e información para las personas físicas o jurídicas que ejerzan “actividades relevantes para la seguridad ciudadana”.

Entre estas “actividades relevantes para la seguridad ciudadana” se encuentran: el hospedaje, el transporte de personas, el acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, el comercio o la reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de vehículos de motor, la compraventa de joyas y metales, objetos u obras de arte, la cerrajería de seguridad, los centros gestores de residuos metálicos, o los establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho o de venta de productos químicos peligrosos a particulares (art. 25 LOPSC).
 - b. Las potenciales medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios y en infraestructuras críticas para

prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas o cuando generen riesgos para terceros o sean especialmente vulnerables (art. 26 LOPSC).

- c. La intervención de las autoridades competentes en materia de seguridad ciudadana sobre los espectáculos públicos y las actividades recreativas (art. 27 LOPSC).
- d. El control administrativo que el Estado puede ejercer sobre las actividades relacionadas con armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos (arts. 28 y 29 LOPSC).

9. El régimen sancionador.

- A. El régimen sancionador se considera imprescindible para garantizar el cumplimiento de los fines de la Ley (Preámbulo LOPSC).
- B. La aplicación de los principios que rigen la potestad sancionadora y, en particular, los de legalidad, tipicidad, responsabilidad y proporcionalidad. Recuérdese que los principios generales rectores de la actividad sancionadora se regulan por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

C. Los sujetos responsables (art. 30 LOPSC).

- a. El autor del hecho en que consista la infracción.

La excepción: la exención de responsabilidad de los menores de catorce años (si la infracción se comete por un menor de esta edad, la autoridad competente lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal para que inicie, en su caso, las actuaciones oportunas).

- b. Las reglas específicas sobre los organizadores o los promotores de reuniones y manifestaciones.

D. Las infracciones en materia de seguridad ciudadana.

- a. La tipificación de las infracciones (arts. 35 a 37).
- b. La clasificación de las infracciones en atención a la gravedad que el legislador asigna a los hechos tipificados (art. 34 LOPSC: las infracciones leves, graves y muy graves).

E. Las sanciones.

- a. Las sanciones principales: las multas.

Se fijan unas horquillas para su cuantificación, dependiendo de si se impone como consecuencia de la realización de una infracción leve, grave o muy grave (art. 39.1 LOPSC).

- b. Las sanciones accesorias: pueden ir aparejadas a la multa y atenderán a la naturaleza de los hechos constitutivos de la infracción.

Pueden consistir en: la retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes a las mismas; el comiso de los bienes, medios o instrumentos con los que se haya ejecutado la infracción y, en su caso, de los efectos de ésta; la suspensión temporal de las licencias, autorizaciones o permisos; y la clausura de las fábricas, locales o establecimientos (art. 39.2 LOPSC).
 - c. La graduación de las sanciones: el principio de proporcionalidad. Para garantizarlo, se establece la división de las multas en tres tramos de igual extensión correspondientes a los grados mínimo, medio y máximo (art. 33 LOPSC).
- F. La prescripción de las infracciones y sanciones.
- a. La prescripción de las infracciones (art. 38 LOPSC).
 - a.1. El plazo de prescripción.
 - a.1.1. Las infracciones leves: seis meses.
 - a.1.2. Las infracciones graves: un año.
 - a.1.3. Las infracciones muy graves: dos años.
 - a.2. El “dies a quo” para el cómputo del plazo.
 - a.2.1. La regla general: desde el día en que se cometió la infracción.
 - a.2.2. Las excepciones.
 - El caso de las infracciones continuadas: los plazos se computarán desde el día en que se cometió la última infracción.
 - El caso de las infracciones de efectos permanentes: los plazos se computarán desde el día en que se eliminó la situación ilícita.
 - a.3. La interrupción de la prescripción de las infracciones.
 - b. La prescripción de las sanciones (art. 40 LOPSC).
 - b.1. El plazo de prescripción.
 - b.1.1. Las impuestas por infracciones leves: un año.
 - b.1.2. Las impuestas por infracciones graves: dos años.
 - b.1.3. Las impuestas por infracciones muy graves: tres años.
 - b.2. El “dies a quo” para el cómputo del plazo: desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución por la que se impone la sanción.
 - b.3. La interrupción de la prescripción de las sanciones.

- G. Los Registros de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana (art. 43 LOPSC).
- a. El Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior. Su finalidad: exclusivamente apreciar la reincidencia en la comisión de infracciones tipificadas en la Ley.
 - b. Los registros autonómicos de infracciones contra la seguridad ciudadana: se podrán crear por las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia y cuenten con un cuerpo de policía propio.
- H. El principio “non bis in idem” (art. 45 LOPSC).
- a. No pueden sancionarse, como regla general, los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente cuando se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.
 - b. Si una conducta es constitutiva de infracción penal y administrativa, la preferencia es del juez penal.
 - c. Si no hay condena penal, podrá iniciarse o proseguirse el procedimiento administrativo sancionador; pero, en todo caso, el órgano administrativo está vinculado por los hechos declarados como probados en vía judicial.
- I. Las normas concursales (art. 31 LOPSC).
- a. Se fijan reglas para resolver los “concursos de leyes” que se planteen, si unos mismos hechos están tipificados en dos leyes administrativas distintas, determinando la norma que ha de prevalecer y, en definitiva, aplicarse. Estas reglas son, en esencia, las siguientes:
 - a.1. El precepto especial se aplicará con preferencia al general.
 - a.2. El precepto más amplio o complejo absorberá el que sancione las infracciones consumidas en aquél.
 - a.3. En defecto de los anteriores, el precepto más grave excluirá los que sancionen el hecho con una sanción menor.
 - b. También se regula el “concurso de infracciones” que se resuelve con la siguiente regla: en el caso de que un solo hecho constituya dos o más infracciones, o cuando una de ellas sea medio necesario para cometer la otra, la conducta será sancionada por aquella infracción que aplique una mayor sanción.
- J. La responsabilidad civil derivada de una infracción (art. 42 LOPSC).
- a. Si las conductas sancionadas hubieran producido daños o perjuicios a la Administración, la resolución que ponga fin al procedimiento debe pronunciarse sobre la responsabilidad civil derivada del ilícito administrativo.

- a.1. Exigiendo al infractor la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción.
 - a.2. Si lo anterior no fuera posible, se exigirá una indemnización por los daños y perjuicios causados si estos se han determinado en el procedimiento. Si no hubiera sido así, se fijarán en un procedimiento complementario.
 - b. La responsabilidad civil siempre será solidaria entre todos los causantes del daño.
 - c. Si el infractor es un menor de dieciocho años no emancipado o una persona con la capacidad modificada judicialmente, responderán con él solidariamente, de los daños y perjuicios causados, sus padres, tutores, curadores, acogedores o guardadores legales o de hecho.
- K. El régimen jurídico del procedimiento sancionador en materia de seguridad ciudadana (art. 44 LOPSC).
- a. El régimen general es el establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
 - b. Este régimen general se aplica con las especialidades previstas por la LOPSC (y, en particular, por sus arts. 47 a 54). Estas especialidades se refieren, esencialmente, a las medidas provisionales anteriores al procedimiento, las actuaciones previas, las medidas de carácter provisional, la caducidad del procedimiento, los efectos de la resolución, el valor probatorio de las declaraciones de los agentes de la autoridad, la ejecución de la sanción y el procedimiento abreviado.

V. LA SEGURIDAD PRIVADA

1. Su régimen jurídico: la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP).
2. El objeto de la LSP (art. 1).
 - A. La regulación de la realización y de la prestación por personas privadas, físicas o jurídicas, de actividades y servicios de seguridad privada que son contratados, voluntaria u obligatoriamente, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para la protección de personas y bienes.
 - B. La ordenación de las investigaciones privadas que se efectúen sobre personas o bienes.
 - C. La previsión del marco para la coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

3. El ámbito de aplicación de la LSP (art. 3).

- A. Se aplica a las empresas de seguridad privada, al personal de seguridad privada, a los despachos de detectives, a los servicios de seguridad privada, a las medidas de seguridad y a los contratos celebrados en este ámbito.
- B. En la medida que resulte pertinente en cada caso, se aplicará a los establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, a los usuarios de los servicios de seguridad privada, a los ingenieros y técnicos de las empresas de seguridad, a los operadores de seguridad, a los profesores de centros de formación, a las empresas prestadoras de servicios de seguridad informática, a las centrales receptoras de alarmas de uso propio y a los centros de formación de personal de seguridad privada.
- C. El régimen sancionador, las medidas provisionales y las facultades de inspección, serán también aplicables a aquellas empresas y personal que presten servicios o ejerzan funciones de seguridad privada sin estar autorizadas o haber presentado declaración responsable, o sin estar habilitados o acreditados para el ejercicio legal de los mismos.

4. Los fines de la seguridad privada (art. 4 LSP).

- A. La satisfacción de las necesidades legítimas de seguridad o de información de los usuarios de seguridad privada, velando por la indemnidad o privacidad de las personas o bienes cuya seguridad o investigación se le encomiende frente a posibles vulneraciones de derechos, amenazas deliberadas y riesgos accidentales o derivados de la naturaleza.
- B. La contribución a la garantía de la seguridad pública, a la prevención de infracciones y a la aportación de información a los procedimientos relacionados con sus actuaciones e investigaciones.
- C. La seguridad privada es un complemento del monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública.

5. Las actividades de seguridad privada.

- A. Su definición: son los ámbitos de actuación material en que los prestadores de servicios de seguridad privada llevan a cabo su acción empresarial y profesional (art. 2 LSP).
- B. Constituyen actividades de seguridad privada (art. 5.1 LSP):
 - a. La vigilancia y la protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos.
 - b. El acompañamiento, la defensa y la protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad.

- c. El depósito, la custodia, el recuento y la clasificación de monedas y billetes, títulos-valores, joyas, metales preciosos, antigüedades, obras de arte u otros objetos que, por su valor económico, histórico o cultural, y expectativas que generen, puedan requerir vigilancia y protección especial.
 - d. El depósito y la custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial.
 - e. El transporte y la distribución de los objetos a que se refieren los dos párrafos anteriores.
 - f. La instalación y el mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia.
 - g. La explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarma, así como la monitorización de cualesquiera señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos.
 - h. La investigación privada en relación a personas, hechos o delitos sólo perseguibles a instancia de parte.
- C. Las actividades compatibles (art. 6 LSP).
- a. Son materias que rodean o tienen incidencia directa con la seguridad.
 - b. Quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley (con excepciones).
 - c. Se pueden desarrollar por empresas y por personal de seguridad privada (en las condiciones previstas en la Ley).
 - d. Son las siguientes:
 - d.1. La fabricación, la comercialización, la venta, la entrega, la instalación o el mantenimiento de elementos o productos de seguridad y de cerrajería de seguridad.
 - d.2. La fabricación, la comercialización, la venta o la entrega de equipos técnicos de seguridad electrónica, así como la instalación o el mantenimiento de dichos equipos siempre que no estén conectados a centrales de alarma o centros de control o de videovigilancia.
 - d.3. La conexión a centrales receptoras de alarmas de sistemas de prevención o protección contra incendios o de alarmas de tipo técnico o asistencial, o de sistemas o servicios de control o mantenimiento.
 - d.4. La planificación, la consultoría y el asesoramiento en materia de actividades de seguridad privada, que consistirá en la elaboración de estudios e informes de seguridad, análisis de riesgos y planes de seguridad referidos a la protección frente a todo tipo de riesgos, así como en auditorías sobre la prestación de los servicios de seguridad.

- d.5. Las de información o de control en los accesos a instalaciones, comprendiendo el cuidado y custodia de las llaves, la apertura y cierre de puertas, la ayuda en el acceso de personas o vehículos, el cumplimiento de la normativa interna de los locales donde presten dicho servicio, así como la ejecución de tareas auxiliares o subordinadas de ayuda o socorro, todas ellas realizadas en las puertas o en el interior de inmuebles, locales públicos, aparcamientos, garajes, autopistas, incluyendo sus zonas de peajes, áreas de servicio, mantenimiento y descanso, por porteros, conserjes y demás personal auxiliar análogo.
 - d.6. Las tareas de recepción, comprobación de visitantes y orientación de los mismos, así como las de comprobación de entradas, documentos o carnés, en cualquier clase de edificios o inmuebles, y de cumplimiento de la normativa interna de los locales donde presten dicho servicio.
 - d.7. El control de tránsito en zonas reservadas o de circulación restringida en el interior de instalaciones en cumplimiento de la normativa interna de los mismos.
 - d.8. Las de comprobación y control del estado y funcionamiento de calderas, bienes e instalaciones en general, en cualquier clase de inmuebles, para garantizar su conservación y funcionamiento.
- D. Las actividades excluidas (art. 7 LSP).
- a. Las actuaciones de autoprotección.
 - b. La obtención por uno mismo de información o datos.
 - c. La contratación de servicios de recepción, recopilación, análisis, comunicación o suministro de información libre obrante en fuentes o registros de acceso público.
- E. El carácter de las medidas de seguridad privada (art. 51 LSP).
- a. La regla general de la voluntariedad de las medidas de seguridad privada: las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pueden dotarse de medidas de seguridad privada para proteger a personas y bienes y para el aseguramiento de sus actividades personales o empresariales.
 - b. Las excepciones: las medidas de seguridad privadas tendrán carácter obligatorio en los casos fijados legal o reglamentariamente.
- F. Los tipos de medidas de seguridad privada (art. 52 LSP).
- a. Las medidas de seguridad física.
 - b. Las medidas de seguridad electrónica.
 - c. Las medidas de seguridad informática.
 - d. Las medidas de seguridad organizativa.
 - e. Las medidas de seguridad personal.

6. Los principios rectores de los servicios y funciones de seguridad privada.
 - A. Los servicios y funciones de seguridad privada se prestarán (art. 8.1 LSP):
 - a. Con respeto a la CE.
 - b. Con respeto a lo dispuesto en la LSP (especialmente, en lo relativo a los principios de actuación del personal de seguridad privada enumerados en su art. 30).
 - c. Con respeto al resto del ordenamiento jurídico.
 - B. Los prestadores de servicios de seguridad privada colaborarán, en todo momento y lugar, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 8.2 LSP).

Los arts. 14 a 16 LSP regulan la coordinación y colaboración entre las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - C. Las limitaciones a la actuación de las empresas, despachos y personal de seguridad privada (art. 8, apartados 4 a 6, LSP).
7. La contratación y comunicación de servicios.
 - A. No podrá prestarse ningún servicio de seguridad privada que no haya sido previamente contratado o, en su caso, autorizado (art. 9.1 LSP).
 - B. Los contratos de prestación de servicios de seguridad privada se formalizarán por escrito y se comunicará su celebración, con antelación a su inicio, al Ministerio del Interior o al órgano autonómico competente (art. 9.2 LSP).
8. Los prestadores de servicios de seguridad privada.
 - A. Los tipos de prestadores de servicios de seguridad privada (art. 2.6 LSP).
 - a. Las empresas de seguridad privada.
 - b. Los despachos de detectives privados.
 - c. El personal de seguridad privada.
 - B. Las empresas de seguridad privada.
 - a. Su definición: las personas físicas o jurídicas, privadas, autorizadas o sometidas al régimen de declaración responsable para prestar servicios de seguridad privada (art. 2.7 LSP).
 - b. Su naturaleza jurídica y los requisitos para su operatividad.
 - b.1. Pueden revestir forma societaria o de empresario individual.
 - b.2. Han de obtener una autorización o presentar una declaración responsable (cuando se dediquen exclusivamente a la actividad del art. 5.1.f LSP).

- b.3. Tienen que cumplir los requisitos previstos en la Ley (arts. 17.2, 18 y 19 LSP).
 - b.4. Serán inscritas de oficio en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico (arts. 18 y 20 LSP).
 - b.5. Deben cumplir las obligaciones que enumera el art. 21 LSP.
 - c. Sus funciones: pueden prestar servicios sobre las actividades de las letras a) a g) del art. 5.1 LSP; las actividades compatibles del art. 6 LSP y la formación, actualización y especialización del personal de seguridad privada para lo que deberán crear centros de formación (art. 17.1 y 2 LSP).
- C. Los despachos de detectives privados.
- a. Su definición: las oficinas constituidas por uno o más detectives privados que presten servicios de investigación privada (art. 2.11 LSP).
 - b. Su naturaleza jurídica y los requisitos para su operatividad.
 - b.1. Pueden abrir despachos de detectives privados y, en su caso, sucursales, las personas físicas habilitadas como tales y las personas jurídicas constituidas exclusivamente por detectives privados habilitados. Pueden revestir forma societaria o de empresario individual.
 - b.2. Deben presentar una declaración responsable.
 - b.3. Han de cumplir los requisitos previstos en la Ley (art. 24 LSP).
 - b.4. Serán inscritos de oficio en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico (arts. 18 y 24 LSP).
 - b.5. Deben cumplir las obligaciones que enumera el art. 25 LSP.
 - c. Sus funciones: pueden prestar servicios sobre las actividades de la letra h) del art. 5.1 LSP.
- D. El personal de seguridad privada.
- a. Su definición: las personas físicas que, habiendo obtenido la correspondiente habilitación, desarrollan funciones de seguridad privada (art. 2.8 LSP).
 - b. Los integrantes del personal de seguridad privada (art. 26.1 LSP).
 - b.1. Los vigilantes de seguridad (y su especialidad de vigilantes de explosivos) (art. 32 LSP).
 - b.2. Los escoltas privados (art. 33 LSP).
 - b.3. Los guardas rurales (y sus especialidades de guardas de caza y guardapescas marítimos) (art. 34 LSP).

- b.4. Los jefes de seguridad (art. 35 LSP).
 - b.5. Los directores de seguridad (art. 36 LSP).
 - b.6. Los detectives privados (art. 37 LSP).
 - c. Los requisitos para su operatividad (arts. 27.1 y 28 LSP).
 - c.1. La obtención previa de la correspondiente habilitación por parte del Ministerio del Interior.
 - c.2. Deben cumplir los requisitos previstos en la Ley (arts. 27.1 y 28 LSP).
 - d. Sus funciones: ejercerán exclusivamente las funciones de seguridad privada para las que, en cada caso, se encuentren habilitados (arts. 27.4 y 32 a 37 LSP).
9. La forma de prestación de los servicios de seguridad privada.
- A. Se prestarán únicamente por empresas de seguridad privada, despachos de detectives y personal de seguridad privada (art. 38.2 LSP).
 - B. Las disposiciones comunes relativas a la forma de prestación de servicios de seguridad privada por todos los prestadores (en particular, sobre los medios utilizados –que deben estar homologados por el Ministerio del Interior–, sobre la uniformidad y sobre la posibilidad de utilizar armas de fuego) (art. 39 LSP).
 - C. Las disposiciones particulares relativas a la forma de prestación de servicios de seguridad privada según el tipo de prestadores.
 - a. En relación con los servicios prestados por las empresas de seguridad privada.

La LSP establece previsiones específicas en relación con los siguientes tipos de servicios: con armas de fuego, de vigilancia y protección, de videovigilancia, de protección personal, de depósito de seguridad, de transporte de seguridad, de instalación y mantenimiento, y de gestión de alarmas (arts. 40 a 47 LSP).
 - b. En relación con los servicios de los despachos de detectives privados.

La LSP establece previsiones específicas en relación con los siguientes servicios: de investigación privada e informes de investigación (arts. 48 y 49 LSP).
10. El control administrativo.
- A. Las competencias de control de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - a. Las funciones de control administrativo de las empresas, despachos de detectives, de sus servicios o actuaciones y de su personal y medios en materia de seguridad privada (art. 53.1 LSP).
 - b. Las actuaciones de inspección y comprobación de los hechos que se denuncien sobre las empresas, despachos de detectives privados, el personal,

los servicios, los establecimientos, los centros de formación, las medidas de seguridad y cualesquiera otras actividades o servicios regulados en la Ley (art. 54 LSP).

- B. Las consecuencias de las irregularidades detectadas en los prestadores de servicios de seguridad privada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (arts. 53.3 y 54.2 LSP).
 - a. Los ilícitos administrativos: si en el ejercicio de estas funciones se detecta la posible comisión de una infracción administrativa, se instará la incoación del procedimiento sancionador.
 - b. Los ilícitos penales: si se trata de la posible comisión de un delito, se pondrá en conocimiento de la autoridad judicial.

11. El régimen sancionador.

- A. Las infracciones en materia de seguridad privada.
 - a. La tipificación de las infracciones.
 - a.1. Las infracciones de las empresas que desarrollen actividades de seguridad privada, de sus representantes legales, de los despachos de detectives privados y de las centrales de alarma de uso propio (art. 57).
 - a.2. Las infracciones del personal que desempeñe funciones de seguridad privada (art. 58).
 - a.3. Las infracciones de los usuarios y centros de formación (art. 59).
 - b. La clasificación de las infracciones en atención a la gravedad que el legislador asigna a los hechos tipificados (art. 56.1 LSP): infracciones leves, graves y muy graves.
- B. Las sanciones.
 - a. La tipificación de las sanciones.
 - a.1. Las sanciones a las empresas que desarrollen actividades de seguridad privada, sus representantes legales, los despachos de detectives privados y las centrales de alarma de uso propio (art. 61).
 - a.2. Las sanciones al personal (art. 62).
 - a.3. Las sanciones a usuarios y centros de formación (art. 63).
 - b. La graduación de las sanciones (art. 64 LSP).
 - c. Las sanciones impuestas en esta materia serán inscritas en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico (art. 11.1 y 2 LSP).

- C. La prescripción de las infracciones y sanciones.
 - a. La prescripción de las infracciones (art. 56 LSP).
 - a.1. El plazo de prescripción.
 - a.1.1. Las infracciones leves: seis meses.
 - a.1.2. Las infracciones graves: un año.
 - a.1.3. Las infracciones muy graves: dos años.
 - a.2. El “dies a quo” para el cómputo del plazo.
 - a.2.1. La regla general: desde el día en que se cometió la infracción.
 - a.2.2. La excepción: si se trata de infracciones derivadas de una actividad continuada, desde la fecha de finalización de la actividad o desde la del último acto en que la infracción se consume.
 - a.3. La interrupción de la prescripción de las infracciones.
 - b. La prescripción de las sanciones (art. 68 LSP).
 - b.1. El plazo de prescripción.
 - b.1.1. Las sanciones impuestas por infracciones leves: un año.
 - b.1.2. Las sanciones impuestas por infracciones graves: dos años.
 - b.1.3. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves: cuatro años.
 - b.2. El “dies a quo” para el cómputo del plazo: desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza en vía administrativa la resolución por la que se impone la sanción, si ésta no se hubiese comenzado a ejecutar; o desde que se quebrantase el cumplimiento de la misma, si hubiese comenzado.
 - c. La interrupción de la prescripción de las sanciones.
- D. El régimen jurídico del procedimiento sancionador en materia de seguridad privada (art. 69 LSP).
 - a. El régimen general es el previsto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
 - b. Este régimen general se aplica con las especialidades previstas por la LSP.

LECCIÓN SÉPTIMA

EL DERECHO DE CRISIS Y LA PROTECCIÓN CIVIL

- “3. Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general.
4. Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

Artículo 30 de la Constitución Española

ESTRUCTURA:

- I. Introducción: sobre las catástrofes provocadas por la mano del hombre y por la naturaleza.
- II. El Derecho de las crisis y sus elementos esenciales.
- III. El concepto de protección civil.
- IV. La distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la protección civil.
- V. Los fundamentos jurídicos de la protección civil.
- VI. El estatuto jurídico de los ciudadanos en materia de protección civil.
- VII. El funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil.
- VIII. La emergencia de interés nacional.
- IX. Las funciones de la Administración General del Estado.
- X. El régimen sancionador.
- XI. El Mecanismo comunitario de protección civil.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- I. Constitución Española (CE).
- II. Normativa estatal:
 1. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES).
 2. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN).
 3. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAE).
 4. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC).

5. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
 6. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC).
 7. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LSN).
 8. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
 9. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
 10. Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
 11. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
 12. Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.
 13. Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios.
 14. Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares.
 15. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- III. Normativa autonómica:
1. Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia.
 2. Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- IV. Normativa comunitaria:
1. Tratado de Funcionamiento de Unión Europea (TFUE).
 2. Decisión 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
 3. Decisión 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión núm. 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LAS CATÁSTROFES PROVOCADAS POR LA MANO DEL HOMBRE Y POR LA NATURALEZA

1. Las catástrofes humanas y las catástrofes naturales.

- A. La historia de la humanidad está repleta de situaciones de crisis que han venido provocadas:
 - a. En muchas ocasiones por la naturaleza (los terremotos, los tsunamis, las erupciones volcánicas, los huracanes y los tifones, las grandes inundaciones, las nevadas extremas, los grandes incendios forestales, etc.).
 - b. En tantísimas ocasiones también por la acción humana que las ha originado de manera más o menos consciente (las guerras, los atentados terroristas, los accidentes químicos y nucleares, etc.).
- B. La nada infrecuente interacción entre la mano del hombre y las catástrofes provocadas por las fuerzas de la naturaleza:
 - a. Los supuestos en los que los daños provocados por las catástrofes naturales se multiplican por la acción humana. Algunos ejemplos: el caso de la central nuclear de Fukushima Daiichi (donde los daños causados por un maremoto se ven acrecentados por un accidente nuclear de máxima magnitud); o el caso de los terremotos de Lisboa de 1755, el de San Francisco de 1906 o el de Tokio-Yokohama de 1923 (que provocaron grandes incendios que acabaron por arrasar las ciudades donde se produjeron) o el mismo terremoto de Tokio-Yokohama de 1923 (que ocasionó una grandísima mortandad porque unas ciudades densamente pobladas se asentaban sobre una enorme falla geológica).
 - b. Los casos en los que la mano del hombre hace que las catástrofes naturales sean más intensas: parece, en este sentido, que el cambio climático provocado por el comportamiento de la humanidad trae consigo un incremento notable de los fenómenos meteorológicos extremos adversos.

2. Las crisis sanitarias en la historia.

- A. El Canto Primero de la *Ilíada* homérica: Febo Apolo provocó la cólera mortal en el ejército griego que tiempo más tarde conquistaría la ciudad de Troya. Las flechas divinas disparadas desde su arco de plata asolaron durante días a las tropas griegas por el comportamiento del rey Agamenón que humilló al sacerdote Crises, al no querer devolverle a su amada hija Criseida, a pesar del rico rescate ofrecido por el padre. La ira divina sólo se aplacó cuando la doncella fue finalmente devuelta a su lugar de origen en una embarcación pilotada por el ingenioso Ulises.
- B. Las epidemias documentadas que han asolado a la humanidad.
 - a. Desde el famoso texto de Homero han sido muchas las epidemias, ya no mitológicas, sino documentadas, que han asolado a la humanidad, con

atribuidos orígenes divinos (la ira de Dios que castiga a los hombres por sus terribles afrentas y pecados) o naturales (la corrupción del aire causada por la conjunción de astros y de fenómenos atmosféricos y/o la putrefacción de suelos y aguas), pero que han tenido en común su capacidad mortífera diezmando a la población en términos realmente atroces.

- b. Algunas de las epidemias más conocidas.
 - b.1. La peste de Atenas (tan bien relatada por Tucídides en su Guerra del Peloponeso) (año 430 a.C.).
 - b.2. La Peste Antonina en Roma (a partir del año 165 de nuestra era).
 - b.3. La plaga de Justiniano en el Imperio Bizantino (años 541 y 542), que arrebató más de treinta millones de almas.
 - b.4. La gran Peste Negra (a partir del año 1347) y las Grandes Pestes de los siglos siguientes, con más de doscientos millones de vidas truncadas.
 - b.5. La llamada Gripe Española (1918-1919), pero con origen norteamericano, con más de cincuenta millones de víctimas.
 - b.6. El VIH (desde el año 1981), que ha matado a más de veinticinco millones de habitantes en todo el planeta.
- c. Las enfermedades que han causado las epidemias: la viruela, el cólera, la fiebre amarilla, el sarampión, las diferentes categorías de pestes, el tifus, la lepra, la tuberculosis, la malaria, el VIH, la gripe o el coronavirus.

II. EL DERECHO DE LAS CRISIS Y SUS ELEMENTOS ESENCIALES

1. Las respuestas jurídicas como mecanismo muy cualificado en todas las sociedades para hacer frente a los peligros naturales o humanos que las han acechado a lo largo de los tiempos.
2. La sustitución del Derecho ordinario por un Derecho de crisis (o de necesidad): la lucha contra las emergencias (sanitarias o no) ha tenido como mecanismo característico la sustitución de las reglas jurídicas que rigen el día a día por una legalidad extraordinaria (que sólo puede aparecer en situaciones graves, y que debe desaparecer cuando estos peligros han dejado de existir).

En palabras de Montesquieu: “Hay casos en los que es necesario correr, por un momento, un velo sobre la libertad, del mismo modo que se ocultan las estatuas de los dioses”.

3. Este derecho de excepción puede recogerse en normas constitucionales (nuestra Constitución Española de 1978 –CE– prevé los estados de alarma, de excepción y de sitio), pero también en meras normas legales (la legislación de protección civil, de seguridad nacional o de salud pública).

4. La justificación del afán previsor de las crisis por el Derecho:

- A. La atribución de grandes poderes de necesidad: se confieren enormes poderes a los sujetos a los que la sociedad confía la dirección de la lucha contra la crisis (por ejemplo, se les permite suspender derechos fundamentales). Estos poderes de necesidad se consideran indispensables para superar la crisis.
- B. La necesidad de limitar esos poderes: el riesgo de abuso de los poderes de necesidad hace necesario limitarlos (por ejemplo, los gobernantes no pueden utilizarlos indefinidamente, sino tan sólo mientras dure la situación de crisis) y establecer mecanismos de control efectivo del respeto de esos límites (por ejemplo, políticos o judiciales).

5. Los elementos esenciales del Derecho de crisis.

- A. Los poderes públicos están obligados a luchar contra las situaciones críticas con el objetivo de asegurar la propia existencia del Estado y la realización de las tareas esenciales para su funcionamiento ordenado.
- B. Los efectos fundamentales del Derecho de crisis.
 - a. El efecto negativo: la necesidad permite excepcionar temporalmente la aplicación del Derecho “normal” u “ordinario”.
 - b. El efecto positivo: la necesidad faculta a los poderes públicos para adoptar la regla concreta, el medio jurídico preciso, que, ante una determinada situación de peligro para el fin comunitario esencial (en particular, la propia existencia del Estado), permitirá la realización de dicho fin, superando la específica amenaza contra el mismo.
 - c. Estos efectos (negativo y positivo) pueden afectar, según las dimensiones de la situación de necesidad, a las reglas jurídicas de competencia, de procedimiento, de forma y de contenido.

Veamos algunos ejemplos tomados del Derecho Público español:

- c.1. En relación con la modulación de las normas de competencia (esto es, con las que determinan el sujeto que tiene la potestad para la toma de decisiones): por ejemplo, en un Estado descentralizado, como España, en tiempos normales la sanidad se dirige de manera descentralizada; en caso de crisis de salud pública, la competencia puede centralizarse en manos del Gobierno de la Nación (así sucedió con ocasión de la declaración del primer estado constitucional de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo).
- c.2. Con respecto a la alteración de las reglas de procedimiento (es decir, con las que establecen el cauce que el órgano competente debe seguir para adoptar las decisiones). Así, el procedimiento puede: en primer término, simplificarse (por ejemplo, suprimiendo trámites característicos del procedimiento administrativo ordinario, o reduciendo los plazos); en segundo término, sustituirse (por ejemplo, el procedimiento ordinario deja paso a un procedimiento de urgencia); en tercer término, suprimirse (por ejemplo,

la coacción administrativa directa, las requisas o la contratación de emergencia); en cuarto término, suspenderse o interrumpirse los términos y los plazos procedimentales; o en quinto término, provocar un insólito sistema de codecisión administrativa y judicial a la hora de adoptar las medidas sanitarias de carácter general.

- c.3. En relación con la modificación de las reglas de forma (esto es, con las que determinan la manera de exteriorizar las decisiones públicas): por ejemplo, las normas de rango reglamentario adoptadas por el Consejo de Ministros tienen la forma de Real Decreto; no obstante, en situaciones de crisis extremas este Real Decreto gubernamental posee valor legal, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional español en relación con los Reales Decretos de declaración de los estados constitucionales de alarma y de excepción *ex art. 116 CE (STC 83/2016, de 28 de abril)*.
- c.4. Con respecto a la alteración de las reglas sustantivas o de fondo (es decir, con las que precisan el contenido o el alcance material de las decisiones públicas): por ejemplo, la Constitución Española reconoce como derechos fundamentales, con una gran amplitud, la libertad de circulación o el derecho de reunión; en situaciones de crisis estos derechos pueden limitarse muy severamente e, incluso, suspenderse (así sucedió con ocasión de la declaración del primer estado constitucional de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo).

6. Los límites de los poderes de necesidad o de crisis.

- A. Su finalidad: evitar (o, al menos, reducir) los riesgos de abuso de los poderes de necesidad.
- B. Las dos categorías de límites:
 - a. La existencia de una efectiva situación de necesidad: debe existir de manera real un peligro que aceche a un fin esencial del Estado (como su supervivencia o la vida ordenada de sus ciudadanos).
 - b. El juego del principio de proporcionalidad en sus tres escalones de aplicación sucesiva:
 - b.1. La adecuación o idoneidad de la medida: que proscribe las medidas de necesidad que no vayan efectivamente encaminadas a conseguir una superación exitosa de la situación de concreto peligro que amenaza a un determinado fin comunitario esencial.

Las tres vertientes del principio de adecuación:

- 1) La espacial (que impide que pueda invocarse válidamente la necesidad fuera del ámbito territorial en el que se verifica efectivamente la situación de peligro).
- 2) La material (que impide la adopción de medidas de necesidad que, por exceso o por defecto, no permitan la superación del peligro).

- 3) La temporal (que proscribe todas aquellas medidas que se dicten, ya sea en un momento anterior a la aparición de cualquier situación de peligro, o ya sea en un momento posterior, es decir, una vez que ha desaparecido dicha situación).
 - b.2. El carácter menos lesivo de la medida: que exige que, entre las diversas medidas adecuadas para la realización del fin, los poderes públicos elijan la menos lesiva posible para los intereses de los particulares y de la comunidad.
 - b.3. El principio de proporcionalidad en sentido estricto: que impone que la eventual lesión de los derechos e intereses particulares y generales provocada por la medida adecuada y menos lesiva posible no debe encontrarse “manifiestamente fuera de proporción” con respecto a los efectos beneficiosos derivados de la efectiva realización del fin, superando el peligro que le acechaba.
 - c. La conclusión: sólo estarán justificadas por la necesidad, aquellas medidas que, dirigidas efectivamente a la superación de un peligro que amenace a un fin comunitario esencial, sean adecuadas para ello, lo menos lesivas posible y cuyos efectos negativos no se encuentren, además, manifiestamente fuera de proporción en relación con los efectos beneficiosos derivados de la realización del fin.
7. Los mecanismos de control de las medidas de necesidad.
- A. Su filosofía: las normas, sean jurídicas o no, valen para poca cosa si no van acompañadas de unos mecanismos más o menos eficaces para asegurar su respeto por los diferentes sujetos afectados. Por ejemplo: de nada sirve establecer una prohibición de circulación de las personas por las calles durante una epidemia, si una parte significativa de la población no la respeta.
 - B. Las normas tienen que ser respetadas por los ciudadanos, pero también por los poderes públicos, evitando cualquier posible abuso por parte de éstos.
 - C. Los tipos esenciales de controles.
 - a. Los controles políticos realizados por los Parlamentos. Dos ejemplos:
 - a.1. El estado de alarma lo declara el Gobierno. Una vez declarado, el Gobierno debe informar al Congreso de los Diputados. Esto es, el Congreso interviene *a posteriori*.
 - a.2. La prórroga del estado de alarma requiere, sin embargo, la autorización previa del Congreso de los Diputados al Gobierno. Sin la intervención autorizatoria previa del Congreso, no resulta posible la activación gubernamental de la prórroga del estado de alarma. Igualmente, sin una intervención previa de esta Cámara legislativa no resulta posible ni la declaración del estado de excepción ni su eventual prórroga.

- b. Los controles jurisdiccionales.
 - b.1. Si los órganos parlamentarios utilizan parámetros políticos de control, los órganos jurisdiccionales realizan sus controles con parámetros estrictamente jurídicos.
 - b.2. El control por parte de los Jueces y Tribunales “ordinarios”. Por ejemplo: la necesidad de autorización o de ratificación por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de las medidas sanitarias que impliquen una restricción de derechos fundamentales como las limitaciones de aforo en locales o los confinamientos de poblaciones.
 - b.3. El control por parte del Tribunal Constitucional. Por ejemplo: existe un monopolio de control de este Alto Tribunal sobre los Reales Decretos de declaración y de prórroga del estado constitucional de alarma.

III. EL CONCEPTO DE PROTECCIÓN CIVIL

1. El concepto de protección civil: “...el servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada” (art. 1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil –LSNPC–).
2. Una introducción a los elementos esenciales de la protección civil.
 - A. Es considerada un servicio público con caracteres peculiares, puesto que en su ejecución participan distintas Administraciones Públicas, omitiendo a quién corresponde su titularidad, así como el papel de los ciudadanos.
 - B. El objeto de la protección civil es la salvaguarda de personas y bienes frente a cualquier amenaza, sin que resulte necesaria para su intervención la producción efectiva de un daño e independientemente de su origen.
 - C. Las funciones de la protección civil han de desplegarse a través de las actividades de prevención, respuesta inmediata a la emergencia y recuperación, como instrumentos de la política de seguridad pública.
3. Otros conceptos relacionados con la protección civil:
 - A. El concepto de amenaza: “Situación en la que personas y bienes preservados por la protección civil están expuestos en mayor o menor medida a un peligro inminente o latente” (art. 2.3 LSNPC).
 - B. El concepto de catástrofe: “Una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad

por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad” (art. 2.6 LSNPC).

IV. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

1. La materia “protección civil” queda inserta en el título de “seguridad pública” previsto en el art. 149.1.29 CE.

El TC ha puesto de manifiesto que: “La materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución, sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo *grosso modo* como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano” [STC 123/1984, FJ 4; y STC 133/1990, FJ 5 b)].

2. Las competencias de la Administración General del Estado: la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos de Autonomía, y siempre dentro del marco fijado por una ley orgánica.
3. Las competencias de las Comunidades Autónomas.
 - A. La competencia en materia de protección civil se circunscribe a la organización de su propia administración y se concreta en aspectos que sólo tienen proyección en el interior de la estructura autonómica.
 - B. Las competencias de cada Comunidad Autónoma dependen de lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía.
 - a. Los Estatutos de primera generación, excepto Islas Baleares, omitieron la materia de protección civil en su regulación.
 - b. Los Estatutos de segunda generación han previsto la protección civil como una competencia autonómica exclusiva, sin perjuicio de un reconocimiento posterior en favor de las competencias estatales sobre la materia seguridad pública.

Algunos ejemplos de Estatutos de Autonomía reguladores de la protección civil: arts. 14 y 49.3.14 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 9.1.42 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; arts. 20 y 31.11 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

V. LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PROTECCIÓN CIVIL

1. Las referencias a la protección civil en la Constitución Española.

A. Los fundamentos genéricos: los arts. 2, 15 y 103.1 CE.

Estos preceptos constitucionales tienen el siguiente contenido:

- a. El art. 2 CE establece que: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.
- b. El art. 15 CE dispone que: “Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra”.
- c. El art. 103.1 CE precisa 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”.

B. Los fundamentos específicos: los arts. 30.3 y 30.4 CE.

El contenido de los citados preceptos es el siguiente:

- a. El art. 30.3 CE prevé que: “Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general”.
- b. El art. 30.4 CE establece que: “Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

2. La legislación estatal.

A. La normativa básica estatal.

- a. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LSNPC).
- b. Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.
- c. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

B. La normativa específica (que depende del tipo de riesgo concreto al que deba de hacerse frente).

Entre esta normativa puede destacarse, a título ejemplificativo, la siguiente:

- a. Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.

- b. Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios.
 - c. Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares.
3. La legislación autonómica (algunos ejemplos).
- A. Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia.
 - B. Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
4. La normativa reguladora de las Administraciones Locales.
- A. Las competencias municipales en materia de protección civil: “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios” [art. 25.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –LBRL–].
 - B. La protección civil como servicio público municipal obligatorio: “Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (...) c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público” [art. 26.1 c) LBRL].

VI. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS CIUDADANOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

1. Los preceptos constitucionales ligados a la protección civil han sido concretados en la Ley 17/2015 en un conjunto de derechos y deberes (arts. 5 a 7 LSNPC).
- A. El derecho a la protección en caso de catástrofe: “Todos los residentes en territorio español tienen derecho a ser atendidos por las Administraciones Públicas en caso de catástrofe...” (art. 5.1 LSNPC).
 - B. El derecho a la información: “Todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes que les afecten, las medidas previstas y adoptadas para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos” (art. 6.1 LSNPC). Debe tenerse presente que estas informaciones deberán proporcionarse tanto en caso de que se materialice una emergencia como, preventivamente, antes de que tales situaciones de peligro se produzcan.
 - C. El derecho a la participación: “Los ciudadanos tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades representativas de sus intereses, en la

elaboración de las normas y planes de protección civil, en los términos que legal o reglamentariamente se establezcan” (art. 7.1 LSNPC). La participación de los ciudadanos en las tareas de protección civil podrá canalizarse, entre otras fórmulas, a través de las entidades de voluntariado.

- D. El deber de colaboración: “Los ciudadanos y las personas jurídicas están sujetos al deber de colaborar, personal o materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento de la autoridad competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución y en los términos de esta ley” (art. 7. bis. 1 LSNPC).
- a. El deber de colaboración personal (art. 7 bis.2 LSNPC).
 - a.1. Los sujetos obligados: cualquier persona, mayor de edad.
 - a.2. El tipo de prestación: personal, sin derecho a indemnización.
 - a.3. El contenido de la prestación: el cumplimiento de las órdenes e instrucciones, generales o particulares, que establezcan las autoridades competentes.
 - b. El deber de colaboración material (art. 7 bis.3 LSNPC).
 - b.1. Los sujetos obligados: todos los individuos.
 - b.2. El tipo de prestación: material, con derecho a indemnización.
 - b.3. El objeto de la prestación: la requisita temporal de todo tipo de bienes, así como la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios y, en su caso, la suspensión de actividades.
 - c. La adopción de medidas restrictivas (art. 7 bis, apartados 4 y 5, LSNPC).
 - c.1. La entrada en un domicilio sin la previa autorización judicial sólo quedará justificada por la gravedad de la emergencia para la evacuación de personas en peligro (art. 15.2 LOPSC).

Este art. 15.2 LOPSC prevé que: “Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad”.
 - c.2. Las medidas que conlleven restricción de derechos o las que impongan prestaciones personales tendrán carácter limitado en el tiempo y proporcionado a la naturaleza de la emergencia (art. 7bis. 5 LSNPC).
 - d. Otros colaboradores de la protección civil (arts. 7 bis, apartados 6 y 7, LSNPC).
 - d.1. Los servicios de vigilancia y protección frente a riesgos de emergencias de las empresas públicas o privadas: podrán asignárseles

cometidos en los planes de protección civil correspondientes a su ámbito territorial y, en su caso, ser requeridos por las autoridades competentes para su actuación en emergencias.

- d.2. Los titulares de centros, establecimientos y dependencias, en los que se puedan originar emergencias, deberán informar con regularidad suficiente a los ciudadanos potencialmente afectados acerca de los riesgos y las medidas de prevención adoptadas.
- E. El deber de cautela y autoprotección: “Los ciudadanos deben tomar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos, así como exponerse a ellos. Una vez sobrevenida una emergencia, deberán actuar conforme a las indicaciones de los agentes de los servicios públicos competentes” (art. 7 ter.1 LSNPC).
2. El voluntariado en el ámbito de la protección civil (art. 7 quáter LSNPC).
 - A. Las actividades del voluntariado: el voluntariado podrá participar en la gestión de emergencias, como expresión de participación ciudadana en la respuesta social a este tipo de sucesos. Todo ello, sin perjuicio del deber general de colaboración de los ciudadanos ante las emergencias.
 - B. El medio de participación: dichas actividades serán canalizadas a través de entidades de voluntariado en las que se integren.
 - C. El papel de los poderes públicos: promover la participación y la formación de los voluntarios en apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil.

VII. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

1. Los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil (art. 3 LSNPC).
 - A. La prevención de los riesgos colectivos mediante acciones dirigidas a conocerlos anticipadamente, así como la puesta de los medios para evitar o, en su caso, reducir los daños que de ellos puedan derivarse.
 - B. La planificación de los medios y de las medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo.
 - C. La intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.
 - D. La adopción de medidas de recuperación para restablecer las infraestructuras y los servicios esenciales, así como la reparación de los daños derivados de emergencias.
 - E. La realización de una coordinación, un seguimiento y una evaluación del Sistema Nacional para garantizar un funcionamiento eficaz y armónico del mismo.

2. La Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil (art. 4 LSNPC).
 - A. Su objeto: el análisis prospectivo de los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y de las capacidades de respuesta necesarias, así como la formulación, en consecuencia, de las líneas estratégicas de acción.
 - B. El órgano competente para su elaboración y ejecución: el Consejo Nacional de Protección Civil.
 - C. Su aprobación: se realizará por el Consejo de Seguridad Nacional, a propuesta del Ministro del Interior.
3. Las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil.
 - A. Los principios rectores de las actuaciones del Sistema: las actuaciones del Sistema se regirán por los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
 - B. Los tipos de actuación:
 - a. La anticipación.
 - b. La prevención.
 - c. La planificación.
 - d. La respuesta inmediata.
 - e. La recuperación.
 - C. La anticipación (arts. 8 y 9 LSNPC).
 - a. Su concepto: consiste en la determinación de “los riesgos en un territorio, basándose en las condiciones de vulnerabilidad y en las posibles amenazas”. Comprende, asimismo, “los análisis y estudios que permitan obtener información y predicciones sobre situaciones peligrosas” (art. 8 LSNPC).
 - b. Su instrumento esencial: la Red Nacional de Información sobre Protección Civil (art. 9.1 LSNPC).
 - b.1. Su finalidad: “contribuir a la anticipación de los riesgos” y “facilitar una respuesta eficaz ante cualquier situación que lo precise, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas” (art. 9.1 LSNPC).

Esta Red permitirá [arts. 9.1 a) y 9.1 b) LSNPC]:

 - b.1.1. “La recogida, el almacenamiento y el acceso ágil a la información sobre los riesgos de emergencias conocidos, así como sobre las medidas de protección y los recursos disponibles para ello”.

- b.1.2. El intercambio de información sobre todas las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil.
- b.2. Su contenido (art. 9.2 LSNPC).
 - b.2.1. El Mapa Nacional de Riesgos de Protección Civil, que es el “instrumento que permite identificar las áreas geográficas susceptibles de sufrir daños por emergencias o catástrofes”.
 - b.2.2. Los catálogos oficiales de actividades que puedan generar una emergencia de protección civil.
 - b.2.3. El registro informatizado de los planes de protección civil.
 - b.2.4. Los catálogos de recursos movilizables.
 - b.2.5. El Registro Nacional de Datos sobre Emergencias y Catástrofes.
 - b.2.6. Cualquier otra información que pueda facilitar el ejercicio de competencias a las Administraciones Públicas competentes en la materia.
- D. La prevención (arts. 10 a 12 LSNPC).
 - a. Su concepto: “consiste en el conjunto de medidas y acciones encaminadas a evitar o mitigar los posibles impactos adversos de los riesgos y amenazas de emergencia” (art. 10.1 LSNPC).
 - b. Las técnicas de prevención.
 - b.1. La elaboración de estudios técnicos de los efectos directos sobre los riesgos de emergencias de protección civil identificados en la zona.
 - b.2. El papel esencial de los planes de protección civil para las políticas de prevención (art. 10.3 LSNPC).
 - b.2.1. La inclusión de programas de información que permitan a los ciudadanos adoptar las medidas oportunas para la salvaguarda de personas y bienes.
 - b.2.2. La preparación para la rápida actuación de los servicios de intervención.
 - b.2.3. El restablecimiento de la normalidad lo más rápidamente posible después de cualquier emergencia.
 - b.3. La investigación de las emergencias: “Los poderes públicos promoverán la investigación de las emergencias, para evitar que se reiteren, y el aseguramiento del riesgo de emergencias, para garantizar la eficiencia de la respuesta de la sociedad ante estos sucesos de manera

compatible con la sostenibilidad social, económica y fiscal” (art. 10.4 LSNPC).

- b.4. Los programas de educación y sensibilización: “Las Administraciones Públicas promoverán, en el ámbito de sus competencias y con cargo a sus respectivas dotaciones presupuestarias, la realización de programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos y de educación para la prevención en centros escolares” (art. 10.5 LSNPC).
 - c. La financiación de las actividades preventivas: el Fondo de Prevención de Emergencias. Este instrumento financiero está gestionado por el Ministerio del Interior, estando dotado con cargo a los créditos que se consignen al efecto en los Presupuestos Generales del Estado (art. 11 LSNPC).
 - d. La Red de Alerta Nacional de Protección Civil: es un sistema de comunicación de avisos de emergencia a las autoridades competentes (art. 12 LSNPC).
- E. La planificación (arts. 13 a 15 LSNPC).
- a. La planificación está desarrollada en el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
 - b. El concepto de plan de protección civil: es el instrumento de previsión que permite la movilización de recursos humanos y materiales necesarios para la protección de las personas y de los bienes en caso de emergencia (art. 14.1 LSNPC).
 - c. Los tipos de planes (art. 15 LSNPC).
 - c.1. El Plan Estatal General. Este instrumento ordena “la organización y los procedimientos de actuación de la Administración General del Estado para prestar apoyo y asistencia a otras Administraciones Públicas, en casos de emergencia de protección civil”. También sirve para dirigir y coordinar el conjunto de las Administraciones Públicas en las emergencias declaradas de interés nacional.
 - c.2. Los Planes Territoriales. Estos instrumentos son elaborados por una Comunidad Autónoma o una Entidad Local para hacer frente a los riesgos de emergencia que pueden surgir en este tipo de ámbitos territoriales.

Un ejemplo: en el Plan Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura se identifican riesgos relativos a la contaminación radiológica, concentraciones humanas, incendios y explosiones urbanas, accidentes en ríos, lagos, cuevas y montañas, sanitarios o anomalías en el suministro de servicios básicos, entre otros.
 - c.3. Los Planes Especiales.

- c.3.1. Su objeto: tienen por finalidad hacer frente a concretos tipos de riesgos, entre los que se encuentran: las inundaciones, los terremotos, los maremotos, las erupciones volcánicas, los incendios forestales, las inclemencias meteorológicas, o los accidentes químicos, biológicos o nucleares.
- c.3.2. Su ámbito territorial: pueden tener carácter estatal o autonómico.
- c.3.3. Su aprobación: serán aprobados por la Administración competente en cada caso, aunque los Planes relativos a los riesgos nucleares y a la protección de la población en caso de conflicto bélico serán, en todo caso, de competencia estatal.

Un ejemplo: la Junta de Galicia, en marzo de 2013, aprobó un Plan Especial de protección Civil frente a emergencias por accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril en Galicia.

- c.4. Los Planes de Autoprotección. Este tipo de instrumentos está destinado al establecimiento del marco necesario para prevenir y controlar los riesgos de emergencia de protección civil sobre personas y bienes dentro de los centros, establecimientos, instalaciones o dependencias concretas previstas en la normativa correspondiente.

Un ejemplo: en el marco de los planes especiales de emergencia nuclear se han aprobado planes de autoprotección de los centros escolares.

- F. La respuesta inmediata ante las emergencias (arts. 16 a 19 LSNPC).
 - a. Su concepto: consiste en “la actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o de una situación que pudiera derivar en emergencia” (art. 16 LSNPC).
 - b. Sus objetivos.
 - b.1. La evitación de daños.
 - b.2. El rescate y la protección de las personas y de los bienes.
 - b.3. La vigilancia de la seguridad ciudadana y la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.
 - b.4. La prestación de atención sanitaria, psicológica y social de urgencia.
 - b.5. El refugio.
 - b.6. La reparación de los servicios e infraestructuras esenciales.
 - b.7. La realización de las acciones y de las evaluaciones necesarias para iniciar la recuperación.

- c. La respuesta inmediata se llevará a cabo por los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil (art. 17.1 LSNPC), que son los siguientes:
 - c.1. Los Servicios Técnicos de Protección Civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas.
 - c.2. Los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, y de Prevención y Extinción de Incendios Forestales.
 - c.3. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - c.4. Los Servicios de Atención Sanitaria de Emergencia.
 - c.5. Las Fuerzas Armadas, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias.
 - c.6. Los órganos competentes de coordinación de emergencias de las Comunidades Autónomas.
 - c.7. Los Técnicos Forestales y los Agentes Medioambientales.
 - c.8. Los Servicios de Rescate.
 - c.9. Los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas.
 - c.10. Las personas de contacto con las víctimas y sus familiares.
 - c.11. Todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin.
- d. El Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (art. 18 LSNPC). Sus funciones:
 - d.1. La gestión de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil.
 - d.2. La gestión de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.
 - d.3. La divulgación periódica de datos y estadísticas sobre emergencias y la evaluación sobre la utilización de las redes sociales ante una emergencia de protección civil.
 - d.4. La actuación como Centro de Coordinación Operativa en las emergencias de interés nacional.
 - d.5. La actuación como punto de contacto para la comunicación e intercambio de información con los órganos de la Unión Europea, en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, y con otros organismos internacionales, así como con los órganos equivalentes de otros países con los que España haya establecido un Convenio o Tratado de cooperación en materia de protección civil.

- d.6. La canalización de la información que deberán proporcionar los ciudadanos y las entidades públicas y privadas.
- e. Los recursos del Estado para hacer frente a las emergencias (art. 19 LSNPC).
 - e.1. El Estado colaborará con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil.
 - e.2. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en tales emergencias actuarán encuadrados y a las órdenes de sus mandos naturales y dirigidos por la autoridad designada en el plan de protección civil que corresponda.
 - e.3. La responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la intervención de los medios de la Administración General del Estado corresponderá a la Administración Pública que asuma la dirección de la emergencia.
- G. La recuperación (arts. 20 a 25 LSNPC).
 - a. Su concepto: consiste en “el conjunto de acciones y medidas de ayuda de las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, una vez finalizada la respuesta inmediata a la emergencia” (art. 20.1 LSNPC).
 - b. El procedimiento: la Administración General del Estado sólo intervendrá cuando se produzca “la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil” (art. 20.2 LSNPC).

Para la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil habrá de seguirse el procedimiento previsto en el art. 23 LSNPC. Sobre esta cuestión, volveremos en unos instantes.
 - c. Las medidas de recuperación: tendrán la consideración de ayuda para contribuir al restablecimiento de la normalidad de las áreas afectadas, sin que posean, en ningún caso, carácter indemnizatorio (art. 20.3 LSNPC).
 - d. Los daños provocados por una catástrofe podrán ser materiales o personales.
 - d.1. Los daños materiales habrán de ser ciertos, evaluables económicamente y referidos a bienes que cuenten con la cobertura de un seguro, público o privado (art. 21.1 LSNPC).
 - d.2. Los daños personales se compensarán mediante ayudas económicas por fallecimiento y por incapacidad absoluta y permanente, resultando de aplicación la normativa reglamentaria estatal en materia de subvenciones derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica (art. 22 LSNPC).

- H. La evaluación y la inspección del Sistema Nacional de Protección Civil (art. 26 LSNPC).
- a. Su finalidad: la contribución a la mejora de “la calidad de la respuesta de los poderes públicos en la gestión integral de los riesgos y emergencias” (art. 26.1 LSNPC).
 - b. Se aplicará a todas las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil.
 - c. La forma de realización.
 - c.1. El Consejo Nacional de Protección Civil elaborará unas directrices de evaluación y un Programa de Inspección del Sistema.
 - c.2. La ejecución concreta de las evaluaciones será competencia de todas las Administraciones implicadas, respetando las facultades de autoorganización y de dirección de sus propios servicios.
4. La declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (arts. 23 a 25 LSNPC).
- A. La Ley no determina qué ha de entenderse por “zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil”.
- En todo caso, puede definirse como la materialización en una zona geográfica concreta de un daño de carácter devastador para las personas y los bienes, alterando la vida cotidiana de la sociedad.
- B. La competencia para la declaración (art. 23.1 LSNPC): el Consejo de Ministros.
- C. El procedimiento para la declaración (art. 23.1 LSNPC).
- a. La iniciativa para la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil: “a propuesta de los Ministros de *Hacienda y Administraciones Públicas* [hoy de Hacienda y Función Pública] y de Interior y, en su caso, de los titulares de los demás Ministerios concernidos, e incluirá, en todo caso, la delimitación del área afectada. Dicha declaración podrá ser solicitada por las Administraciones Públicas interesadas”.
 - b. El informe previo: “con carácter previo a su declaración, el Gobierno podrá solicitar informe a la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas”.
- D. Los requisitos para su declaración (art. 23.2 LSNPC).
- a. La existencia de daños personales o materiales derivados del siniestro.
 - b. La delimitación del daño a un área determinada.
 - c. La magnitud del daño, que ha de provocar una perturbación grave de las condiciones de vida de la población de un área geográfica determinada o la paralización de todos o de algunos de los servicios públicos esenciales.

- E. Las medidas previstas para paliar los daños (art. 24 LSNPC).
- a. Ayudas económicas a particulares por daños en vivienda habitual y enseres de primera necesidad.
 - b. Compensación a Corporaciones Locales por gastos derivados de actuaciones inaplazables.
 - c. Ayudas a personas físicas o jurídicas que hayan llevado a cabo la prestación personal o de bienes.
 - d. Ayudas destinadas a establecimientos industriales, mercantiles y de servicios.
 - e. Subvenciones por daños en infraestructuras municipales, así como en la red viaria provincial e insular.
 - f. Ayudas por daños en producciones agrícolas, ganaderas, forestales y de acuicultura marina.
 - g. Apertura de líneas de préstamo preferenciales subvencionadas por el Instituto de Crédito Oficial.
 - h. Medidas fiscales.
 - i. Medidas laborales y en el ámbito de la Seguridad Social.
 - j. Este listado no es exhaustivo, esto es, el Consejo de Ministros puede adoptar aquellas otras medidas que considere adecuadas para hacer frente a la situación catastrófica.
- F. El control y el seguimiento de las medidas (art. 25 LSNPC).
- a. Se realizará un seguimiento de las medidas adoptadas.
 - b. El órgano competente: una Comisión de Coordinación designada al efecto e integrada por representantes de las Administraciones estatal, autonómica y local afectadas.

VIII. LA EMERGENCIA DE INTERÉS NACIONAL

1. El concepto de emergencia de protección civil: consiste en una "situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe. Se corresponde con otras denominaciones como emergencia extraordinaria, por contraposición a emergencia ordinaria que no tiene afectación colectiva" (art. 2.5 LSNPC).

2. Son emergencias de interés nacional (art. 28 LSNPC):
 - A. “Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio”.
 - B. “Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico”.
 - C. “Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional”.
3. La declaración de las emergencias de interés nacional (art. 29 LSNPC).
 - A. El órgano competente: el titular del Ministerio del Interior.
 - B. El procedimiento para la declaración.
 - a. La iniciativa: bien por la propia iniciativa del Ministro del Interior o bien a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas.
 - b. El informe previo: si se declara por iniciativa del Ministerio del Interior, “se precisará, en todo caso, previa comunicación con la Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas afectadas, por medios que no perjudiquen la rapidez de la declaración y la eficacia de la respuesta pública”.
 - C. Los efectos de la declaración de una emergencia de interés nacional (art. 30 LSNPC): los poderes extraordinarios en manos del Ministerio del Interior.
 - a. El titular del Departamento ministerial asume la competencia para la dirección de las actuaciones necesarias para hacer frente a la emergencia.
 - b. El contenido de este poder de dirección de la lucha frente a la emergencia.
 - b.1. La ordenación y coordinación de actuaciones.
 - b.2. La gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado.
 - b.3. La petición, en función de la gravedad de la situación, de la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio.
 - D. Los supuestos de emergencias extremas para la vida del país.
 - a. Las situaciones de interés para la seguridad nacional (Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional –LSN–).
 - b. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE y LOAES).

IX. LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

1. Las competencias del Gobierno de la Nación en materia de protección civil (art. 33 LSNPC).
 - A. La regulación de la Red Nacional de Información sobre Protección Civil y de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil.
 - B. La aprobación de la Norma Básica de Protección Civil.
 - C. La aprobación del Plan Estatal General de Protección Civil.
 - D. La aprobación de los planes especiales de protección civil de ámbito y competencia estatal.
 - E. La declaración de una zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.
 - F. La adopción de los acuerdos de cooperación internacional que corresponda en materia de protección civil.
 - G. La aprobación del Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias y, en su caso, el de otros medios del Estado que puedan destinarse a la protección civil.
 - H. Las demás que le atribuyan la LSNPC y el resto del ordenamiento jurídico.
2. Las competencias del Ministro del Interior (art. 34 LSNPC).
 - A. El impulso, la coordinación y el desarrollo de la política del Gobierno de la Nación en materia de protección civil.
 - B. Estas grandes competencias se concretan, entre otras, en las siguientes:
 - a. El desarrollo de las normas de actuación que, en materia de protección civil, apruebe el Gobierno.
 - b. La elaboración de la Norma Básica de Protección Civil, el Plan Estatal General y los Planes Especiales de Protección Civil de ámbito y competencia estatal, y su elevación al Gobierno para su aprobación.
 - c. La declaración de emergencia de interés nacional y la decisión sobre su finalización, así como la asunción de las funciones de dirección y de coordinación que le correspondan en esta situación.
 - d. La propuesta al Gobierno, junto con el Ministro de Hacienda y Función Pública y, en su caso, de los titulares de los demás ministerios concernidos, de la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.

3. Las competencias de otros sujetos implicados en el ámbito de la protección civil a nivel estatal (arts. 35 a 38 LSNPC):
 - A. Otros Ministerios, organismos públicos y demás entidades del sector público estatal en el ejercicio de actividades de protección civil (art. 35 LSNPC).
 - B. Los Delegados del Gobierno (art. 36 LSNPC).
 - C. Las Fuerzas Armadas (art. 37 LSNPC). La intervención del Ejército puede tener lugar a través de:
 - a. Las unidades militares que se precisen de los tres Ejércitos.
 - b. La Unidad Militar de Emergencias (UME) como sección del Ejército especializada en la lucha frente a las catástrofes.
 - b.1. Su función: la intervención “en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la Protección Civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas”.
 - b.2. La competencia para acordar la intervención: el Ministro de Defensa, previa solicitud del Ministro del Interior (art. 37.3 LSNPC).
 - b.3. En caso de emergencia de interés nacional, la UME asumirá la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del Ministro del Interior (art. 37.4 LSNPC).
 - D. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38 LSNPC).
4. El Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano de cooperación en la materia a nivel estatal (art. 39 LSNPC).
 - A. Su concepto: “Es el órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación” (art. 39.1 LSNPC).
 - B. Su composición (art. 39.2 LSNPC).
 - a. El Ministro del Interior, que lo preside.
 - b. Los titulares de los departamentos ministeriales que determine el Gobierno.
 - c. Los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía competentes en materia de protección civil, designados por éstas.

- d. La persona, con facultades representativas, que designe la Federación Española de Municipios y Provincias.
- C. Su finalidad: la contribución a “una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias” (art. 39.1 LSNPC).

X. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

1. La titularidad de las competencias sancionatorias en materia de protección civil.
 - A. Las competencias de la Administración General del Estado en el caso de las infracciones cometidas con ocasión de emergencias de interés nacional (arts. 43 y 48 LSNPC).
 - a. La Delegación del Gobierno: infracciones leves.
 - b. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias: infracciones graves.
 - c. El Ministerio del Interior: infracciones muy graves.
 - B. Las competencias sancionatorias de las Comunidades Autónomas.
 - C. Las competencias sancionatorias de la Administración Local: el papel de los Alcaldes (disposición adicional novena LSNPC).
2. La regulación del régimen sancionador estatal en la LSNPC.
 - A. El sujeto responsable: será el autor del hecho en que consista la infracción (art. 44 LSNPC).
 - B. Las infracciones en materia de protección civil.
 - a. La tipificación de las infracciones (art. 45.1 LSNPC).
 - b. La clasificación de las infracciones en atención a la gravedad de los hechos tipificados (art. 45, apartados 2 y 3, LSNPC): las infracciones leves, graves y muy graves.
 - C. Las sanciones (art. 46 LSNPC).
 - a. Las sanciones principales: las multas.
 - b. Se fijan unas horquillas en atención al tipo de infracción (leve, grave, muy grave) cometida.
 - c. La graduación de las sanciones: el principio de proporcionalidad (art. 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

D. El procedimiento sancionador.

- a. Se regulará por lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- b. Los plazos máximos para la tramitación y la resolución del procedimiento.
 - b.1. Infracciones leves: tres meses.
 - b.2. Infracciones graves: seis meses.
 - b.3. Infracciones muy graves: seis meses.
- c. Las medidas provisionales (art. 50 LSNPC).
 - c.1. Su finalidad (art. 50.2 LSNPC).
 - c.1.1. El aseguramiento de la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.
 - c.1.2. La evitación del mantenimiento o la agravación de los efectos de la infracción imputada.
 - c.2. El momento en el que pueden acordarse (art. 50 LSNPC).
 - c.2.1. La regla general: una vez iniciado el procedimiento sancionador (art. 50.2 LSNPC).
 - c.2.2. Los supuestos excepcionales: en caso de amenaza inminente para personas o bienes, estas medidas “podrán ser adoptadas por las autoridades competentes en materia de protección civil con carácter previo a la iniciación del procedimiento” (art. 50.1 LSNPC).
 - c.3. Los tipos de medidas (art. 50.2 LSNPC).
 - c.3.1. “El depósito en lugar seguro de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones y, en particular, de objetos o materias peligrosas”.
 - c.3.2. “La adopción de medidas de seguridad de las personas, bienes, establecimientos o instalaciones que se encuentren amenazados, a cargo de sus titulares”.
 - c.3.3. “La suspensión o clausura preventiva de fábricas, locales o establecimientos”.
 - c.3.4. “La suspensión parcial o total de las actividades en los establecimientos que sean notoriamente vulnerables y no tengan en funcionamiento los Planes de Autoprotección o las medidas de seguridad necesarias”.
- d. El principio general que rige su adopción: la proporcionalidad.

XI. EL MECANISMO COMUNITARIO DE PROTECCIÓN CIVIL

1. Introducción.

- A. Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas omitieron originariamente cualquier referencia expresa a la protección civil, a pesar de que se trata de una materia que afecta a la seguridad de los ciudadanos europeos.
- B. En la actualidad, y aunque la competencia en materia de protección civil sigue correspondiendo a cada uno de los Estados miembros, su ejercicio podrá ser apoyado, coordinado o complementado por las Instituciones comunitarias, sin que estas últimas sean responsables de la gestión del suceso catastrófico.

2. La regulación actual de la protección civil en Europa.

- A. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): arts. 6 y 197.

Estos preceptos del TFUE tienen el siguiente contenido:

- a. El art. 6 dispone que: “La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: (...) f) la protección civil (...)”.
- b. El art. 196 prevé que: “La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas. La acción de la Unión tendrá por objetivo: a) apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión; b) fomentar una cooperación operativa rápida y eficaz dentro de la Unión entre los servicios de protección civil nacionales; c) favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional en materia de protección civil”.

- B. El Derecho derivado.

- a. La Decisión 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
- b. La Decisión 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión núm. 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

- 3. El concepto de Mecanismo de Protección Civil: es una estructura que permite movilizar y facilitar la coordinación entre los Estados miembros de la Unión Europea, y entre estos y las Instituciones comunitarias, cuando los recursos de los primeros no sean suficientes para garantizar la protección de la población. Con ello se persigue minorar las pérdidas de vidas humanas y materiales, así como los perjuicios económicos y medioambientales.

4. El engarce de España en el Mecanismo (art. 41 LSNPC).
 - A. El punto de contacto español con el Mecanismo europeo: el Ministerio del Interior (art. 41.1 LSNPC).
 - a. Este Departamento ministerial acordará la intervención en actividades de prevención, de preparación y respuesta a desastres que se desarrollan en el marco de dicho Mecanismo.
 - b. El momento de la intervención: cuando el Estado lo considere oportuno.
 - c. La forma de intervención: en coordinación con los Departamentos de la Administración General del Estado afectados, así como con las Comunidades Autónomas.
 - B. El Ministerio del Interior asegurará la necesaria coherencia de la participación española en el Mecanismo de Protección Civil y servirá de enlace con (art. 41.2 LSNPC):
 - a. El Centro de Control e Información europeo.
 - b. El Sistema Común de Información y Comunicación de Emergencias del Mecanismo.
 - C. Reglamentariamente se establecerá el régimen de los módulos de protección civil españoles que se dispongan al amparo del Mecanismo (art. 41.2 LSNPC).
5. La cooperación en el plano internacional (art. 42 LSNPC).
 - A. El órgano competente: el Ministerio del Interior.
 - B. Sus funciones: la reunión y movilización de los recursos del Sistema Nacional para prevenir y afrontar situaciones de catástrofes en terceros países.
 - C. El procedimiento de intervención: se actuará conforme a lo previsto en los tratados internacionales y convenios bilaterales suscritos por España, o cuando el Gobierno lo acuerde a propuesta de:
 - a. Los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Interior.
 - b. Otros Departamentos cuyas competencias, en su caso, puedan verse afectadas.

MATERIAL DE CONSULTA

I. TRATADOS, MANUALES Y OBRAS GENERALES DE CONSULTA

- ÁLVAREZ GARCÍA, V., *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Iustel, 2012.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte general*, vol. II, Tecnos, 7ª ed., 2022.
- BERMEJO VERA, J., *Derecho Administrativo básico. Parte general*, vol. I, Civitas, 13ª ed., 2019.
- BERMEJO VERA, J., *Derecho Administrativo básico. Parte especial*, vol. II, Civitas, 2ª ed., 2018.
- CANO CAMPOS, T. (coord.), *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo*, tomos I a VIII, Iustel, 2009.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, 32ª ed., 2021.
- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, 10ª ed., 2021.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo I y II*, Civitas, 5ª ed., 2020.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, 19ª ed., 2022.
- GARRIDO FALLA, M., PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H., *Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II. Parte general: conclusión*, Tecnos, 13ª ed., 2010.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Manual de Derecho Administrativo y guía para el estudio de las Leyes administrativas*, Aranzadi, 6ª ed., 2022.
- MUÑOZ MACHADO, S. (ed.), *Comentario mínimo a la Constitución Española*, Crítica, 2018.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario panhispánico del español jurídico*, 2 tomos, Santillana, 2017.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario del español jurídico*, REA/CGPJ/Espasa, 2016.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 14 tomos, Boletín Oficial del Estado, 2015.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, 2 tomos, Iustel, 2005.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Introducción, Organización administrativa, empleo público*, UNED, Dykinson, 26ª ed., 2019.
- PARADA VÁZQUEZ, R. y LORA-TAMAYO, M., *Derecho Administrativo III. Bienes públicos, Derecho urbanístico*, UNED, Dykinson, 16ª ed., 2019.
- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, 11ª ed., 2021.
- REBOLLO PUIG, M., y VERA JURADO, D.J. (dirs.), *Derecho Administrativo, T. III. Modos y medios de la actividad administrativa*, Tecnos, 2ª ed., 2019.

- REBOLLO PUIG, M., y VERA JURADO, D.J. (dirs.), IZQUIERDO CARRASCO, M., y LÓPEZ BENÍTEZ, M. (coords.), *Derecho Administrativo*, tomo IV, Tecnos, 1ª ed., 2019.
- RIVERO ORTEGA, R., *Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, 1ª ed., 2019.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, tomos I y II, Iustel, 5ª ed., 2018.

II. BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA ESPECIALIZADA POR MATERIAS

1. Bibliografía mínima sobre el patrimonio de las Administraciones Públicas

- CASTILLO BLANCO, F.A. (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Iustel, 2020.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson Civitas, Madrid, 2004.
- CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado*, Marcial Pons, 2001.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Civitas, 2ª ed., 2012.
- GALLARDO CASTILLO, M.J., *El Derecho de bienes de las Entidades Locales. Teoría y práctica jurisprudencial*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., 2015.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.), *Enajenación de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 1ª ed., 2020.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., *La recuperación posesoria de los bienes de las Entidades Locales*, Marcial Pons, 2010.
- HORGUÉ BAENA, C. (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, 2007.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Thomson-Civitas, 2012.
- MESTRE DELGADO, J. F. (dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2ª ed., 2010.
- PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de los bienes públicos*, Aranzadi Thomson Reuters, 2ª ed., 2013.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, Tecnos, 1997.

2. Bibliografía mínima sobre la regulación de las aguas públicas terrestres

- BARRIOBERO MARTÍNEZ, I., *El régimen jurídico de las aguas minerales y termales*, Instituto Euromediterráneo del Agua, 2006.
- CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales: las técnicas de intervención administrativa*, Comares, 2004.
- DEL SAZ CORDERO, S., y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de aguas)*, Marcial Pons, 1990.
- EMBED IRUJO, A., *La planificación hidrológica, régimen jurídico*, Tecnos, 1991.
- EMBED IRUJO, A. (dir.), *La calidad de las aguas*, Civitas, 1994.
- EMBED IRUJO, A. (coord.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Civitas, 1997.
- EMBED IRUJO, A. (coord.) *Diccionario de Derecho de aguas*, Iustel, 2007.
- EMBED IRUJO, A. (dir.), *Régimen económico-financiero del agua: los precios del agua*, Civitas, 2009.
- EMBED IRUJO, A. (coord.), *Usos del agua: concesiones, autorizaciones y mercados del agua*, Aranzadi, 2013.
- EMBED IRUJO, A., "El concepto de seguridad hídrica: contenido y funcionalidad", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 50, 2021.

- FANLO LORAS, A., "Las aguas y los aprovechamientos hidráulicos", en CANO CAMPOS. T. (coord.), *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo, Tomo V, Bienes e infraestructuras públicas*, Iustel, 2009.
- FANLO LORAS, A., *Las confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*, Civitas, 1996.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (coord.), *Nuevo Derecho de Aguas*, Aranzadi Thomson Reuters-Civitas, 2007.
- MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho de Aguas*, Civitas, 1997.
- PLAZA MARTÍN, C., "El dominio público hidráulico", en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., 2015.

3. Bibliografía mínima sobre la regulación del dominio público minero

- ÁLVAREZ GARCÍA, V., "El régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia energética y minera", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 24, 2010.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., "Artículo 149.1.25ª. Bases del régimen minero y energético", en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018.
- COLOM PIAZUELO, E., "Dominio minero", en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., 2015.
- DE ARCENEGUI, I.E., *Derecho minero*, Civitas, 2002.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A. (coord.) y MONTOYA MARTÍN, E. (dir.), *Minería y medio ambiente en el siglo XXI. Una visión global y de Derecho comparado*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021.
- FERNÁNDEZ-ESPINAR Y LÓPEZ, L.C., *Derecho de minas en España (1825-1996)*, Comares, 1997.
- JUNCEDA MORENO, J., *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Civitas, 2001.
- MOREU CARBONELL, E., *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo Blanch, 2001.
- MOREU CARBONELL, E., "Las minas", en CANO CAMPOS. T. (coord.), *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo, Tomo V, Bienes e infraestructuras públicas*, Iustel, 2009.

4. Bibliografía mínima sobre la regulación de los montes

- CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes*, Thomson-Reuters Civitas, 2005.
- CALVO SÁNCHEZ, L., "Los montes", en CANO CAMPOS. T. (coord.), *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo, Tomo V, Bienes e infraestructuras públicas*, Iustel, 2009.
- CALVO SÁNCHEZ, L., "Régimen jurídico de los montes", en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., 2015.
- ESTEVE PARDO, J., *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes: (función ecológica y explotación racional)*, Civitas, 1995.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Principios de Derecho forestal*, Aranzadi Thomson Reuters, 2002.
- PIZARRO NEVADO, R., *Conservación y mejora de terrenos forestales: régimen jurídico de las repoblaciones*, Lex Nova, 2000.

5. Bibliografía mínima sobre el empleo público

- CASTILLO BLANCO, F.A. (dir.) y QUESADA LUMBRERAS, J.E. (coord.), *Manual de Empleo Público*, Iustel, 2009.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Función pública y Derecho europeo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2018.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., MELLADO RUIZ, L., y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M.L., *Manual básico de Derecho del empleo público*, Tecnos, 2013.
- LINDE PANIAGUA, E. (dir.), *El Estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Colex, 2008.
- MARINA JALVO, B., *El régimen disciplinario de los empleados públicos*, Aranzadi, 2015.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, 12ª ed., 2020.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho del empleo público*, Marcial Pons, 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, R., y FUENTETAJA PASTOR, J., *Derecho de la Función Pública*, Civitas, 2ª ed., 2019.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, Tecnos, 15ª ed., 2022.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Aranzadi Thomson Reuters, 2020.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.), *Régimen jurídico de la función pública*, Lex Nova, 2013.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.), *Comentarios al Estatuto básico del empleado público*, Lex Nova, 2007.
- VILA TIERNO, F. (dir.), *Curso de Derecho del empleo público*, Tecnos, 2018.

6. Bibliografía mínima sobre el orden público y la protección civil

- AGUADO I CUDOLÀ, V., *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Thomson Aranzadi, 2007.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, 1996.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., 2020, *el año de la pandemia de la Covid-19 (Estudios jurídicos)*, Iustel, 2021.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., "Los fundamentos del Derecho de necesidad en tiempos de la COVID-19", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2021.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., y MORADIELLOS GARCÍA, E. (dirs.), *Las Fuerzas Armadas ante las situaciones de crisis (Estudios históricos y jurídicos)*, Iustel, 2020.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F., y HERNÁNDEZ DIEZ, E., *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*, Iustel, 2020.
- BARCELONA LLOP, J., *La protección civil municipal*, Iustel, 2007.
- BARCELONA LLOP, J. (coord.), *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*, Bosch, 2003.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27, 1990.
- CASINO RUBIO, M., *Seguridad pública y Constitución*, Tecnos, 2015.
- FERNANDO PABLO, M., "El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23, 1989.
- IZU BELLOZO, M.J., "De la protección civil a la gestión de emergencias. La evolución del marco normativo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009.

LUCAS TOBAJAS, A.B., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 209, 2020.

LUCAS TOBAJAS, A.B., "La declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 58, 2021.

MENÉNDEZ REXACH, A. (dir.) y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (coord.), *Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*, El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2011.

III. SOBRE LA LEGISLACIÓN

Resulta de extraordinaria utilidad la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <www.boe.es>. En ella, además de la consulta diaria del Boletín Oficial del Estado (BOE), son del máximo interés sus códigos legislativos en la red, así como la pestaña "Legislación". En esta página se puede acceder al *Código Universitario de Derecho Administrativo* (<https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/>), que recoge una selección y sistematización de disposiciones administrativas realizada por el profesor Juan Francisco Mestre Delgado.

A través de la página web del BOE se puede acceder, asimismo, a los diarios oficiales provinciales, autonómicos y de la Unión Europea.

Entre las recopilaciones normativas al uso pueden destacarse, con carácter indicativo, la que prepara anualmente el profesor Luis Martín Rebollo, *Leyes administrativas* (Aranzadi, Pamplona), así como los compendios legislativos editados por Iustel, Civitas y Tecnos.

Con independencia de estas bases de datos públicas, existen bases de datos privadas de contrastada calidad como, entre otras, las de las editoriales Iustel (<www.iustel.com>), Thomson/Reuters Aranzadi (<www.aranzadidigital.es>) o Lefebvre-El Derecho (<www.elderecho.com>).

IV. LA JURISPRUDENCIA

La consulta de las resoluciones judiciales españolas y europeas puede efectuarse a través de las bases de datos privadas apuntadas más arriba. En todo caso, puede accederse a la jurisprudencia europea a través de la página web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (<www.curia.europa.eu>); las resoluciones de nuestro Tribunal Constitucional son accesibles a través de su página web (<www.tribunalconstitucional.es>) y las sentencias de los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo pueden consultarse a través de la base de datos del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) del Consejo General del Poder Judicial (<www.poderjudicial.es>).

De manera complementaria, los diferentes preceptos de nuestra Constitución española están comentados, con referencia a las resoluciones más importantes de nuestro Tribunal Constitucional sobre los mismos, en la obra colectiva dirigida por M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER y M.^a E. CASAS BAAMONDE, publicada bajo el título *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, BOE/Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

Asimismo, una selección comentada de resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo español puede encontrarse en la obra colectiva dirigida por J.M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT y L. PAREJO ALFONSO, *Las Sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa*, Iustel, Madrid, 2017.

V. INTERNET COMO FUENTE DE INFORMACIÓN

- Punto de Acceso General (administración.gob.es). Facilita la relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas al ser la puerta de entrada, vía internet, a los servicios públicos. Está previsto por la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.
<<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/pag#.XrRYepntZPY>>
- Sede electrónica. Facilita el acceso a los servicios electrónicos de las Administraciones Públicas y permite la realización de los trámites administrativos. Está previsto por la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.
<<https://sede.administracionespublicas.gob.es/>>

Biografía

Vicente Álvarez García

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Extremadura.

M. Matilde Sánchez Gutiérrez

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Extremadura.

Flor Arias Aparicio

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Extremadura.

Ana Belén Lucas Tobajas

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad de Extremadura.

Enrique Hernández Díez

Profesor Ayudante de Derecho Administrativo. Universidad de Extremadura.

Reseña

La regulación de los medios materiales y personales de la Administración, por un lado, y del orden público, por otro, siguen constituyendo materias nucleares del Derecho Administrativo en el tiempo presente. Estas Lecciones se unen a los numerosos trabajos académicos generales y específicos que, sobre estas cuestiones, ya existen en las bibliotecas jurídicas, pero introducen como novedad, no obstante, su carácter esquemático. Por este motivo, esta obra se dirige, de manera especial, a los estudiantes de las distintas ramas jurídicas de la Universidad de Extremadura, así como a todas aquellas personas procedentes de otras instituciones académicas o de las diversas profesiones jurídicas que necesiten un vademécum simple para acercarse al estudio del régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas y del empleo público, así como del orden público, del derecho de crisis y de la protección civil.

UNIVERSIDAD  DE EXTREMADURA

