



# TEMARIO ADMINISTRATIVOS AGE (ESPECIALIDAD DE TRÁFICO)

Bloque I: Organización del Estado y funcionamiento de la AGE

Bloque II: Derecho Administrativo General

Ed. 2019



Temario Administrativos AGE  
(Especialidad de Tráfico)  
Bloque I: Organización del Estado y funcionamiento de la AGE  
Bloque II: Derecho Administrativo General  
Ed. 2019

© Beatriz Carballo Martín (coord.)  
© Ed. TEMA DIGITAL, S.L.  
ISBN: 978-84-942320-1-5  
DOCUMENTACIÓN PARA OPOSICIONES (AGE)  
Depósito Legal según Real Decreto 635/2015

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

# TEMARIO

## BLOQUE I.- Organización del Estado y funcionamiento de la AGE

Tema 1.- La Constitución Española de 1978: Estructura y contenido. Derechos y deberes fundamentales. Su garantía y suspensión. La Corona. El Tribunal Constitucional.

Tema 2.- Las Cortes Generales: Composición, atribuciones y funcionamiento. El Defensor del Pueblo. El Poder Judicial. El Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal Supremo. La organización judicial española.

Tema 3.- El Gobierno: Nombramiento y cese. Las funciones del Gobierno. La Administración Pública: Principios constitucionales informadores. La Administración central y periférica del Estado. Tipos de Entes Públicos.

Tema 4.- La organización territorial del Estado. Comunidades y Ciudades Autónomas. Las Entidades Locales. Las Instituciones de la Unión Europea: El Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión, el Tribunal de Justicia.

Tema 5.- El funcionamiento electrónico del sector público. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, registros y archivo electrónico.

Tema 6.- El Gobierno Abierto. Concepto y principios informadores: colaboración, participación, transparencia y rendición de cuentas.

Tema 7.- Políticas Sociales Públicas: Política de igualdad de género. Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Política contra la Violencia de Género. Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Política en materia de igualdad y derechos de las personas con discapacidad. Especial referencia a la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las personas en situación de dependencia.

Tema 8.- Régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. El Estatuto Básico del Empleado Público. Derechos y deberes de los funcionarios. La provisión de puestos de trabajo y la carrera administrativa. Situaciones administrativas. Incompatibilidades y régimen disciplinario. El régimen de Seguridad Social de los funcionarios.

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

Tema 9.- Las fuentes del Derecho Administrativo. La jerarquía de las fuentes. La Constitución. La Ley. El Reglamento. El ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Tema 10.- Los actos administrativos. Concepto y clases. Motivación, forma y eficacia de los actos administrativos. Notificación y publicación. Nulidad y anulabilidad. La revisión de oficio.

Tema 11.- El procedimiento administrativo común. La capacidad de obrar y el concepto de interesado. Representación. Identificación y firma de los interesados. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo. Obligación de resolver y silencio administrativo. Términos y plazos.

Tema 12.- Las fases del procedimiento administrativo: Iniciación, ordenación, instrucción y finalización. La ejecución de los actos y resoluciones administrativas. Los recursos administrativos: concepto y clases. Recurso de alzada. Recurso potestativo de reposición. Recurso extraordinario de revisión. La jurisdicción contencioso-administrativa: objeto y plazos de interposición del recurso contencioso-administrativo.

-o-o-o0o-o-o-

# TEMA 1.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ESTRUCTURA Y CONTENIDO. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES. SU GARANTÍA Y SUSPENSIÓN. LA CORONA. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

## INTRODUCCIÓN

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

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

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

A lo largo de su vigencia ha tenido dos reformas:

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

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

### 1.1.- ANTECEDENTES

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

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

## TEMA 2.- LAS CORTES GENERALES: COMPOSICIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO. EL DEFENSOR DEL PUEBLO. EL PODER JUDICIAL. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. EL TRIBUNAL SUPREMO. LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL ESPAÑOLA.

### 1.- LAS CORTES GENERALES: INTRODUCCIÓN

“*Cortes Generales*” es el nombre oficial del Parlamento español, compuesto de dos Cámaras: Congreso de los Diputados y Senado. Este nombre es el tradicional en España pues las asambleas medievales de diversos reinos peninsulares ya se denominaban Cortes. Y este es también el nombre que se mantuvo en la mayoría de las constituciones del siglo XIX y el que han adoptado diversos Parlamentos autonómicos.

La importancia de las Cortes Generales como órgano del Estado deriva de que representan al pueblo español, tal como establece el artículo 66.1 de la Constitución de 1978, que es el titular de la soberanía (artículo 1.2 de la Constitución).

La Constitución contiene disposiciones comunes para las dos Cámaras que componen las Cortes Generales y disposiciones específicas para cada una de ellas.

#### • Características comunes a ambas Cámaras

Entre las disposiciones generales deben destacarse, además de su común definición como representantes del pueblo español, las siguientes:

-Las funciones que ejercen son:

- la legislativa, consistente en la aprobación de leyes;
- la presupuestaria, que se materializa en la aprobación de los ingresos y gastos anuales del Estado;
- el control de la acción del Gobierno y el impulso político, que se instrumentan a través de diversos procedimientos (preguntas, interpelaciones, mociones, comparencias) y
- otras funciones, establecidas en la propia Constitución.

-La declaración de ser inviolables las dos Cámaras, lo que impide adoptar medidas coercitivas contra las mismas (artículo 72 de la Constitución).

-La prohibición de ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente (artículo 67.1 de la Constitución).

-La prohibición de mandato imperativo para los miembros de ambas Cámaras, lo que significa que Diputados y Senadores son libres para expresarse y votar, sin tenerse que someter a ninguna indicación

## **TEMA 3.- EL GOBIERNO: NOMBRAMIENTO Y CESE. LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES INFORMADORES. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y PERIFÉRICA DEL ESTADO. TIPOS DE ENTES PÚBLICOS.**

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

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

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

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

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

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

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

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

La Administración Pública se presenta en nuestro ordenamiento jurídico totalmente organizada, como un auténtico órgano del Estado, siendo los funcionarios simples agentes de dicha organización. La Administración Pública no es representante de la comunidad, como ocurre al Parlamento, sino una organización puesta su servicio. Así la Constitución, al referirse a la Administración, además de subrayar como primera nota

## **TEMA 4.- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS. LAS ENTIDADES LOCALES. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CONSEJO, EL PARLAMENTO EUROPEO, LA COMISIÓN, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.**

### **1.- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

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

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

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



## **TEMA 5.- EL FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO. DERECHO Y OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, REGISTROS Y ARCHIVO ELECTRÓNICO.**

### **1.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SERVICIOS AL CIUDADANO**

#### **1.1.- EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

Las Administraciones Públicas llevan años invirtiendo para mejorar su funcionamiento interno, con el convencimiento de que el ahorro económico derivado del incremento de su eficacia y eficiencia se trasladaría a ciudadanos y empresas. La reducción de costes de los servicios, consecuencia de la mejora de su eficiencia interna y la reducción de los plazos de tramitación de los procedimientos permitiría servicios mejores a menor coste a la ciudadanía en su conjunto.

En esta búsqueda de la eficacia, las Administraciones han realizado importantes inversiones para incorporar la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en su quehacer diario. Estas tecnologías han permitido —en distinto grado— automatizar un elevado número de procesos y procedimientos y ha simplificado considerablemente el trabajo interno desarrollado por muchos departamentos, con la correspondiente mejora de su eficiencia, cumpliendo así una parte de las expectativas que la Administración electrónica había despertado.

En paralelo con el uso de las TIC para mejorar los procesos internos, el desarrollo de Internet generó una demanda importante sobre empresas y Administraciones para que éstas usaran el nuevo canal para facilitar a sus usuarios la información y el acceso electrónico a sus servicios.

A medida que el sector empresarial y algunos departamentos ministeriales fueron facilitando el acceso electrónico a sus servicios, la presión sobre el resto de la Administración fue incrementándose para conseguir, al menos, el mismo grado de acceso que proporcionan aquellos departamentos más avanzados.

En los últimos años, la presión ciudadana ha aumentado: ahora lo que se demanda no es sólo el acceso electrónico a los procedimientos —a todos los procedimientos— sino que también se reclama que los servicios se diseñen desde el punto de vista de los ciudadanos y no desde el punto de vista del departamento administrativo responsable del mismo. El ciudadano exige de la Administración el mismo trato que exige a las empresas con las que está acostumbrado a relacionarse usando Internet. De alguna manera, el propio medio impone sus reglas.

Entender claramente las nuevas demandas ciudadanas es entender cómo quiere la ciudadanía que sea la Administración del futuro. Lo que se está demandando no es que se haga lo mismo que antes se hacía, pero ahora por Internet. Lo que se demanda es una transformación de la Administración. Un cambio en el paradigma que ha gobernado la actuación de la Administración durante mucho tiempo. Se pide, básicamente, transformar una Administración cuya misión principal era garantizar que se cumplía la Ley a una Administración cuya primera misión es ponerse al servicio de ciudadanos y empresas para facilitar que estos desa-

## TEMA 6.- EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES: COLABORACIÓN, PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

### 1.- EL GOBIERNO ABIERTO

#### 1.1.- CONCEPTO

El Gobierno Abierto es una nueva manera de entender la relación de la Administración con los ciudadanos, el resto de administraciones públicas y las otras organizaciones de la sociedad (incluyendo las empresas).

Aporta una forma de relacionarse entre la Administración Pública y los ciudadanos que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos:

- Entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias.

- Facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

El Gobierno Abierto tiene como objetivo que los ciudadanos colaboren en la creación y la mejora de los servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

A continuación se mencionan otras definiciones sobre Gobierno Abierto que ayudarán a comprender su significado:

*“El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales”.*

Ramírez Alujas, Álvaro (2011)

*"Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público".*

Gutiérrez-Rubí, Antoni (2011)

*“Un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente*

**TEMA 7.- POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS: POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO. LEY ORGÁNICA 3/2007, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. POLÍTICA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. LEY ORGÁNICA 1/2004, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. POLÍTICA EN MATERIA DE IGUALDAD Y DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY 39/2006, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.**

## **1.- POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO**

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

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

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

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

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

## **TEMA 8.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AA.PP. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS. LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS. INCOMPATIBILIDADES Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO. EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS.**

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

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

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

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

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

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

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

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

## TEMA 9.- LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES. LA CONSTITUCIÓN. LA LEY. EL REGLAMENTO. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA.

### 1.- EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS FUENTES

#### 1.1.- ORÍGENES, CONCEPTO Y CONTENIDO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo surgió como manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución francesa y como una reacción directa contra las técnicas de gobierno del absolutismo. Este partía de un principio básico: la fuente de todo Derecho es la persona subjetiva del Rey en su condición de representante de Dios en la comunidad, lo que implica que puede actuar tanto por normas generales como por actos singulares o por sentencias contrarias a aquellas. Los revolucionarios rechazaban tal situación afirmando que la fuente del Derecho no está en ninguna institución supuestamente trascendental a la comunidad, sino en esta misma, en su voluntad general. Y a la vez, sólo hay una forma legítima de expresión de esa voluntad: la ley general, la cual ha de determinar todos y cada uno de los actos singulares del poder.

La mayor parte de los conceptos que de Derecho Administrativo se han dado vienen impuestos por una doble consideración: que el Derecho Administrativo es esencialmente la rama jurídica reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración pública, lo cual parece evidente, y que -por otra parte- no toda la normativa aplicable con fines de organizar o hacer actuar a la Administración pública es, sin embargo, Derecho Administrativo. Dicho de otra forma, la necesidad de elaboración de un concepto del Derecho Administrativo viene impuesta porque el criterio subjetivo, la presencia de la Administración en una relación jurídica cualquiera, es insuficiente para hacer de esa relación una sujeta al Derecho Administrativo, ya que a menudo ésta se somete al Derecho privado al actuar sin *imperium*.

De acuerdo con las dos notas fundamentales citadas, esto es, el Derecho Administrativo es el Derecho de la Administración, y el Derecho Administrativo es un Derecho distinto del privado y, por consiguiente público, ENTRENA CUESTA define el Derecho Administrativo como “el conjunto de normas de Derecho Público interno que regulan la organización y actividad de las Administraciones públicas”.

Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA, después de recordar la existencia de dos clases de Derechos: Derechos generales y Derechos estatutarios, entiende que el Derecho Administrativo no es el Derecho propio de unos órganos o de un poder, ni tampoco el Derecho propio de una función, sino un Derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho Común.

Para ZANOBINI «el Derecho administrativo es aquella parte del Derecho público que tiene por objeto regular la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquéllas y otros sujetos».

De estas definiciones se desprenden los siguientes rasgos:

## TEMA 10.- LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO Y CLASES. MOTIVACIÓN, FORMA Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN. NULIDAD Y ANULABILIDAD. LA REVISIÓN DE OFICIO.

### 1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### 1.1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

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

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

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

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

2ª.- La declaración puede ser de voluntad, de juicio, de conocimiento y de deseo:

-Entre las declaraciones de conocimiento se pueden citar los actos consultivos, los informes, los actos de intervención y fiscalización financiera, etc.

-Entre las declaraciones de conocimiento están los certificados, las anotaciones o registro de títulos, los levantamientos de actas, etc.

-Como declaraciones de deseo, las propuestas o peticiones de un órgano a otro.

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

-Los actos políticos del Gobierno.

-Los actos jurídicos del interesado.

-Los actos de ejecución material dictados por el Poder Legislativo o Judicial.

-Los contratos o convenios, por derivar de un acuerdo de voluntades y no sólo de la Administración.



# TEMA 11.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. LA CAPACIDAD DE OBRAR Y EL CONCEPTO DE INTERESADO. REPRESENTACIÓN. IDENTIFICACIÓN Y FIRMA DE LOS INTERESADOS. DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y SILENCIO ADMINISTRATIVO. TÉRMINOS Y PLAZOS.

## 1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA

DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO: La definición habitual puede ser bien el método para ejecutar algunas cosas, o bien la actuación que se lleva a cabo mediante trámites administrativos o judiciales.

DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: La Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 lo definió como *“cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”*. Y de una forma más concisa, el artículo 105.c) CE lo define indirectamente como *“procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos”*.

Recientemente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo define como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

El procedimiento administrativo es, en definitiva, la forma en que han de producirse los actos administrativos, que deberán ajustarse al procedimiento establecido. Como consecuencia de los pasos y resultados obtenidos en las distintas fases del procedimiento se forma un expediente, en el que figuran los diferentes documentos generados, que habitualmente son escritos. El expediente será la base que permitirá llegar a una resolución final, que contiene la decisión de la Administración.

CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.- El artículo 149.1.18. de la Constitución distingue entre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

La Ley 39/2015 recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos por razón de la materia que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. La Constitución establece la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia pero además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustanti-

## **TEMA 12.- LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y FINALIZACIÓN. LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES. RECURSO DE ALZADA. RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: OBJETO Y PLAZOS DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**

### **1.- LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

La Ley 39/2015 regula el procedimiento administrativo con las siguientes fases:

- 1ª.- Iniciación
- 2ª.- Ordenación
- 3ª.- Instrucción
- 4ª.- Finalización
- 5ª.- Ejecución

#### **1.1.- INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

##### **• DISPOSICIONES GENERALES**

Clases de iniciación.- Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado.

Información y actuaciones previas.- Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

Medidas provisionales.- Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.