



TEMARIO
AGENTES DE LA
HACIENDA PÚBLICA
BLOQUES I y II
Ed. 2020



TEMARIO (Bloques I y II)
AGENTES DE LA HACIENDA PÚBLICA
Administración General del Estado
Ed. 2020

© 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*

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

BLOQUE I.- ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y
FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

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. El Gobierno abierto, la transparencia, el acceso a la información pública, la participación en la rendición de cuentas y el buen gobierno.

Tema 6.- 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. Discapacidad y dependencia: Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las personas en situación de dependencia.

Tema 7.- 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.

BLOQUE II.- DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL

Tema 8.- Las fuentes del Derecho Administrativo. La jerarquía de las fuentes. La Constitución. La Ley. El Reglamento. El ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Tema 9.- 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 10.- 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 11.- Las fases del procedimiento administrativo: Iniciación, ordenación, instrucción y finalización. La ejecución de los actos y resoluciones administrativas.

Tema 12.- 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 representaban 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.

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

1.1.- 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).

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.

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

La Constitución de 1978 reconoció y garantizó el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española y la solidaridad entre todas ellas. El desarrollo de las previsiones constitucionales ha conducido a una profunda transformación de la organización territorial del Estado, mediante la creación de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, con el consiguiente proceso de redistribución del poder político y administrativo entre las instancias centrales y las autonómicas. El resultado de este proceso ha convertido a España en uno de los países más descentralizados de Europa.

Cada Comunidad Autónoma tiene su Estatuto de Autonomía, aprobado por ley orgánica, que es la norma institucional básica de la Comunidad, reguladora de aspectos esenciales como la organización y el funcionamiento de su Parlamento y de su Gobierno, las competencias que la Comunidad asume, su Administración, las señas de identidad y los hechos diferenciales tales como la lengua o el derecho civil y las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas.

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas está basado en la distinción entre las competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas, las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las competencias concurrentes, en las cuales tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden intervenir. Las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa y la capacidad de ejecución, mientras que las competencias compartidas pueden implicar una diferente distribución de la potestad legislativa y reglamentaria entre Estado y Comunidades Autónomas, las cuales suelen disponer de la capacidad ejecutiva en estos casos. En caso de que se produzca un conflicto de competencias, corresponde resolverlo al Tribunal Constitucional, como en otros Estados políticamente descentralizados.

El sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas es de naturaleza parlamentaria, siendo sus instituciones básicas el Parlamento, el presidente de la Comunidad y el Gobierno autonómico.

Desde el punto de vista económico y financiero, las Comunidades Autónomas disponen de una gran autonomía de gestión, con capacidad para aprobar sus propios presupuestos anuales y para determinar sus recursos propios mediante tributos, tasas y recargos. El sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, que comprende además los tributos cedidos por el Estado y la participación en los tributos estatales, se fija de forma multilateral por el Estado y las Comunidades Autónomas, garantizando a través de diversos mecanismos financieros la solidaridad interterritorial y un nivel mínimo igual en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Además, la Comunidad Autónoma del

TEMA 5.- EL FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO. DERECHO Y OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, REGISTROS Y ARCHIVO ELECTRÓNICO. EL GOBIERNO ABIERTO, LA TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LA PARTICIPACIÓN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL BUEN GOBIERNO.

1.- ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SERVICIOS AL CIUDADANO

1.1.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La administración electrónica constituye un instrumento esencial para prestar unos servicios públicos más eficaces y de mejor calidad, reducir los plazos de espera de los usuarios y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

La administración electrónica se define como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas.

La administración electrónica o e-administración va más allá de la mera automatización de los procesos administrativos y el desarrollo de productos y servicios electrónicos. Supone una nueva concepción de la relación con los ciudadanos, empresas e instituciones, y una reingeniería de los procesos.

1.2.- 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.

TEMA 6.- 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 7.- 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.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1.- INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 103.3 una reserva de ley para regular:

- El estatuto de los funcionarios públicos que ha de contener sus derechos y deberes,
- El acceso a la Función Pública, cuyos sistemas han de responder a los principios de mérito y capacidad,
- Las peculiaridades del ejercicio del derecho a sindicación de los funcionarios públicos,
- Sus sistemas de incompatibilidades y las demás garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Esto significa que todas estas materias han de ser reguladas por norma con rango formal de Ley, sin que puedan ser reguladas por una norma reglamentaria. Asimismo, el artículo 149.1.18 de la Constitución establece como competencia exclusiva del Estado la de determinar las bases del régimen jurídico de las AA.PP. y del régimen estatutario de sus funcionarios, que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas. Como consecuencia de lo establecido en este artículo se dictó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que ha estado vigente en su mayor parte hasta el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, que contuvo la normativa común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio, dando verdadero cumplimiento a lo establecido en el artículo 103.3 de la Constitución .

Como consecuencia de las diferentes modificaciones posteriores introducidas en el texto original de la citada Ley, se ha aprobado un texto refundido que unifica e integra en un único texto legal las citadas modificaciones, derogando -entre otras- a la propia Ley 7/2007, de 12 de abril, norma que ha sido 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 (en adelante EBEP).

El EBEP 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.

TEMA 8.- 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 9.- 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 voluntad están las autorizaciones o licencias (permiten realizar una actividad o una obra), las sanciones o prohibiciones, etc.

-Entre las declaraciones de juicio 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 están 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:

TEMA 10.- 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 COMÚN

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 11.- LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y FINALIZACIÓN. LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

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

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

1.- INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1.1.- 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 concurren 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.

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

TEMA 12.- 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.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.1.- CONCEPTO Y CARACTERES

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

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

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

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

1.2.- PRINCIPIOS GENERALES

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