



# TEMARIO

## AUXILIARES ADMINISTRATIVO

Ayuntamiento de Zaragoza  
ADMINISTRACIÓN LOCAL  
Ed.2024





TEMARIO AUXILIARES ADMINISTRATIVOS  
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA  
ADMINISTRACIÓN LOCAL  
Ed. 2024  
ISBN: 978-84-1383-868-7  
Reservados todos los derechos  
© 2024 | IEDITORIAL

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra,  
ni su incorporación a un sistema informático,  
ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio  
(electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros)  
sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

La infracción de dichos derechos puede constituir un delito  
contra la propiedad intelectual.  
Editado por: iEditorial  
E-mail: [info@ieditorial.com](mailto:info@ieditorial.com)  
Web: [www.ieditorial.net](http://www.ieditorial.net)

Diseño de cubierta: iEditorial  
Impreso en España. Printed in Spain



## TEMARIO

### Parte primera

Tema 1. La Administración Pública en la Constitución. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: disposiciones sobre el procedimiento administrativo común. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: principios generales. Organización territorial del Estado. El Estatuto de Autonomía de Aragón: título preliminar, título III y título V.

Tema 2. El municipio. Territorio y población. Régimen de organización de los municipios de gran población. Los recursos de las Haciendas Municipales. El presupuesto de los municipios: contenido, aprobación y ejecución.

Tema 3. Empleados públicos: clases. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario. Situaciones administrativas. Derechos y deberes de los funcionarios públicos. Responsabilidad civil y penal. Régimen disciplinario. Estructura de la función pública local.

Tema 4. Plan de igualdad para las empleadas y empleados del Ayuntamiento de Zaragoza: áreas de trabajo y objetivos; seguimiento y evaluación; terminología de género; protocolo de prevención y actuación frente al acoso sexual.

### Parte segunda

Tema 5. El administrado: concepto y clases. Capacidad de obrar. Legitimación: el interesado. Representación. Colaboración y participación de los ciudadanos en las funciones administrativas. Participación ciudadana en el Ayuntamiento de Zaragoza.

Tema 6. Derechos de los ciudadanos. La calidad de los servicios de atención al ciudadano. La comunicación en la atención al ciudadano y situaciones en la atención al ciudadano. Referencia a la atención al ciudadano en el Ayuntamiento de Zaragoza.

Tema 7. El expediente administrativo. Términos y plazos. Concepto de documento, registro y archivo. Criterios de ordenación del archivo. El Registro de Entrada y Salida de documentos. La ventanilla única.

Tema 8. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: estructura, ámbito de aplicación y principios generales. El procedimiento administrativo: Concepto y fases. El silencio administrativo. Ejecución.

Tema 9. El acto administrativo. Motivación. Notificación. Publicación. Eficacia de los actos administrativos. Validez e invalidez de los actos administrativos.

Tema 10. La revisión de los actos administrativos. Revisión de oficio. Recursos administrativos.

Tema 11. Las competencias municipales: Sistema de determinación. Competencias propias, compartidas y competencias distintas de las propias. Los servicios mínimos obligatorios.

Tema 12. Ordenanzas y Reglamentos de las entidades locales.

Tema 13. Acceso y selección de los empleados públicos. Provisión de puestos de trabajo. La carrera administrativa. Funciones del auxiliar de Administración General.

Tema 14. Derechos y deberes de los funcionarios públicos locales. Las incompatibilidades. Derechos económicos. La Seguridad Social de los funcionarios locales.

Tema 15. Prevención de riesgos laborales. Los servicios de prevención.

Tema 16. Formas de acción administrativa. Policía. Fomento. Servicio Público. Formas de gestión de los servicios públicos. Referencia al ámbito local.

Tema 17. Los bienes de las entidades locales. Concepto y clases de bienes. Prerrogativas. Adquisición y enajenación. Modalidades de utilización y aprovechamiento.

Tema 18. Los contratos administrativos en la esfera local. Concepto y clases de contratos. Elementos del contrato administrativo.

Tema 19. Haciendas Locales: ingresos. Presupuesto: el ciclo presupuestario en las entidades locales, documentos contables que intervienen en el ciclo presupuestario y estructura presupuestaria.

Tema 20. Urbanismo: concepto, evolución y legislación vigente. Conceptos básicos del proceso de gestión urbanística (planeamiento, ejecución, intervención y disciplina).

## ANEXO BIS DE MATERIAS RELACIONADAS CON EL SEGUNDO EJERCICIO DE AUXILIAR ADMINISTRATIVO

A. Sistemas operativos para PC. Software libre: conceptos generales, libertades, marco jurídico y licencias. Manejo a nivel de usuario de Windows 11 y distribución Ubuntu 24 de GNU/Linux o versiones en vigor.

B. Ofimática e Internet. Aplicaciones básicas de ofimática: tratamiento de textos, hoja de cálculo, base de datos y presentaciones. LibreOffice Writer y Calc versión 7.6.7. o versión estable en vigor. Internet: conceptos básicos, navegación y uso del correo electrónico.





## La Administración Pública en la Constitución. Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: disposiciones sobre el procedimiento administrativo común. Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: principios generales. Organización territorial del estado. El estatuto de autonomía

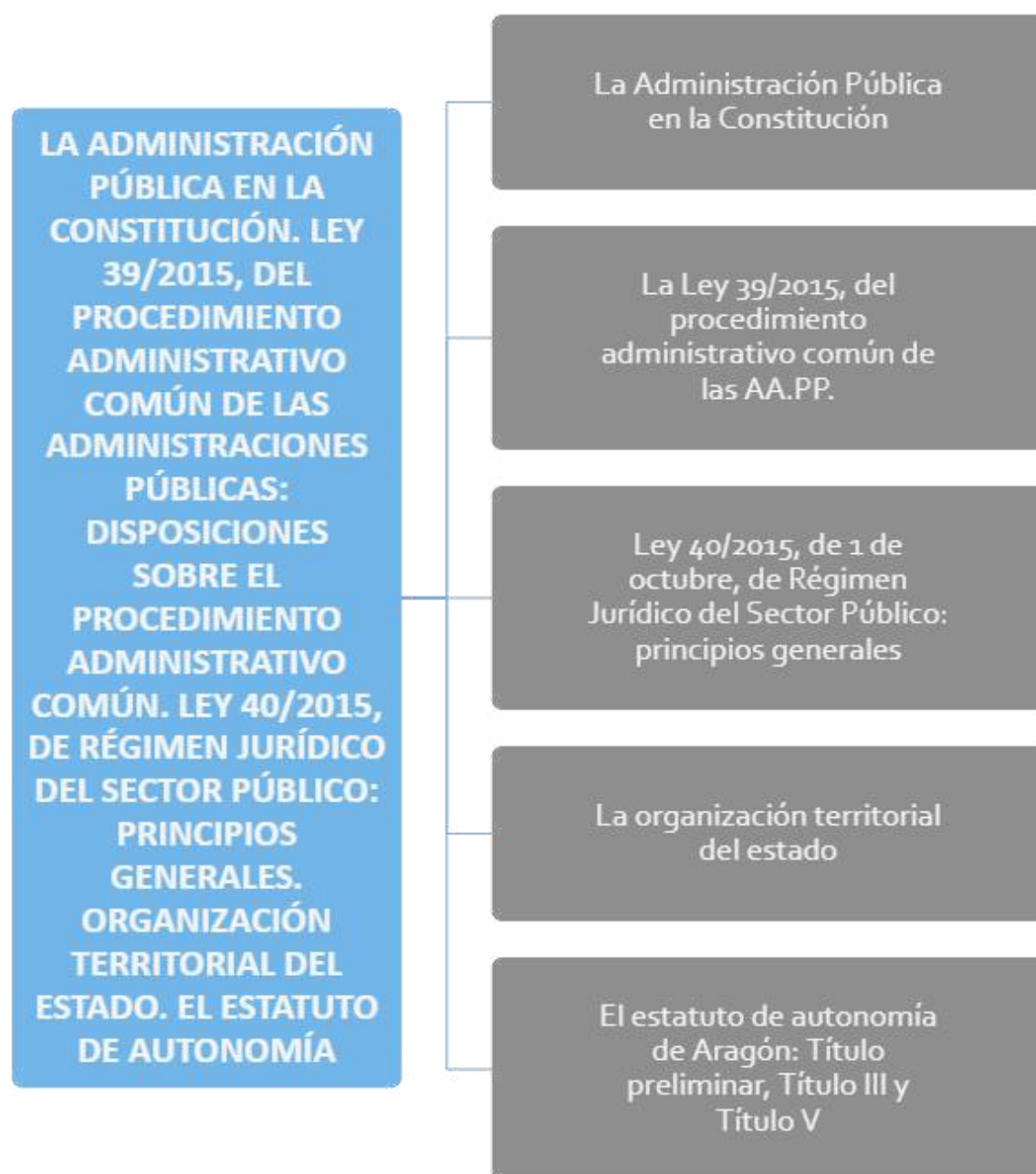
### Introducción

La **Administración Pública** en la Constitución Española se configura como el conjunto de organismos y entidades que gestionan los intereses generales de la ciudadanía, siguiendo los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. La **Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, regula las disposiciones que rigen el funcionamiento del procedimiento administrativo, estableciendo los derechos y deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Por su parte, la **Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público**, define los principios generales que guían la organización y funcionamiento del sector público en España, complementando el marco normativo con la organización territorial del Estado y los principios establecidos en los **Estatutos de Autonomía**. Estos textos legales consolidan las bases para un funcionamiento eficaz, descentralizado y coordinado de las instituciones públicas.

## Objetivos

- Comprender la configuración de la Administración Pública en la Constitución Española.
- Interpretar las disposiciones clave de la Ley 39/2015 y Ley 40/2015.
- Analizar la organización territorial del Estado y el Estatuto de Autonomía de Aragón.

## Mapa Conceptual





# 1. La Administración Pública en la Constitución

## 1.1. Regulación constitucional

### **La Administración Pública**

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.

Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

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.

### **Derechos de los ciudadanos en relación con la administración**

La ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

### **Control de la actividad administrativa**

Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

## 1.2. Principios constitucionales informadores

Toda la actividad que realiza la Administración Pública ya sea jurídica, material o técnica, ha de sujetarse a una serie de principios que la inspiran. No obstante, hay que tener en cuenta que la propia naturaleza de cada tipo de actuación conlleva un mayor protagonismo de unos principios sobre otros, que en todo caso se encontrarán presentes de manera implícita o explícita.

### **Principio de legalidad**

Es la Constitución en su artículo 103 la que se encarga de realizar la vinculación de la Administración Pública a la Ley y al Derecho al máximo nivel normativo en términos de sometimiento pleno, en el entendido de que el sometimiento ha de serlo al conjunto del Ordenamiento jurídico, ya se trate de normativa de procedencia parlamentaria como administrativa, no reducida a las normas con rango formal de Ley. Los rasgos de ese principio son:

La imprescindible sumisión de la actuación administrativa a las disposiciones generales, ya sean legales o reglamentarias.

Las competencias y formas de actuación administrativa precisan una norma atributiva concreta, impidiéndose autoatribuciones por vía de hecho de una competencia o atribución amparándose en la no existencia de una norma clara.

Este principio, junto con los preceptos constitucionales en que se basa, son origen de derechos y obligaciones para los ciudadanos y para las Administraciones Públicas, más allá de meras declaraciones programáticas.

En todo caso, la potestad reglamentaria de la Administración y las actuaciones administrativas están sometidas al control jurisdiccional previsto en el artículo 106 de la Constitución Española.

## El municipio. Territorio y población. Régimen de organización de los municipios de gran población. Los recursos de las haciendas municipales. El presupuesto de los municipios: contenido, aprobación y ejecución

### Introducción

El **municipio** es la entidad básica de la organización territorial en España, conformado por un territorio delimitado y una población residente. Los municipios tienen autonomía para gestionar sus intereses bajo los principios de descentralización y participación ciudadana. En los municipios de **gran población**, su régimen organizativo es más complejo, con una estructura administrativa específica que facilita la gestión de sus competencias.

Las **haciendas municipales** se encargan de gestionar los recursos económicos del municipio, esenciales para su funcionamiento. El **presupuesto municipal** incluye los ingresos y gastos previstos, y su proceso abarca la aprobación, contenido y ejecución, asegurando la correcta asignación de recursos para el desarrollo local.

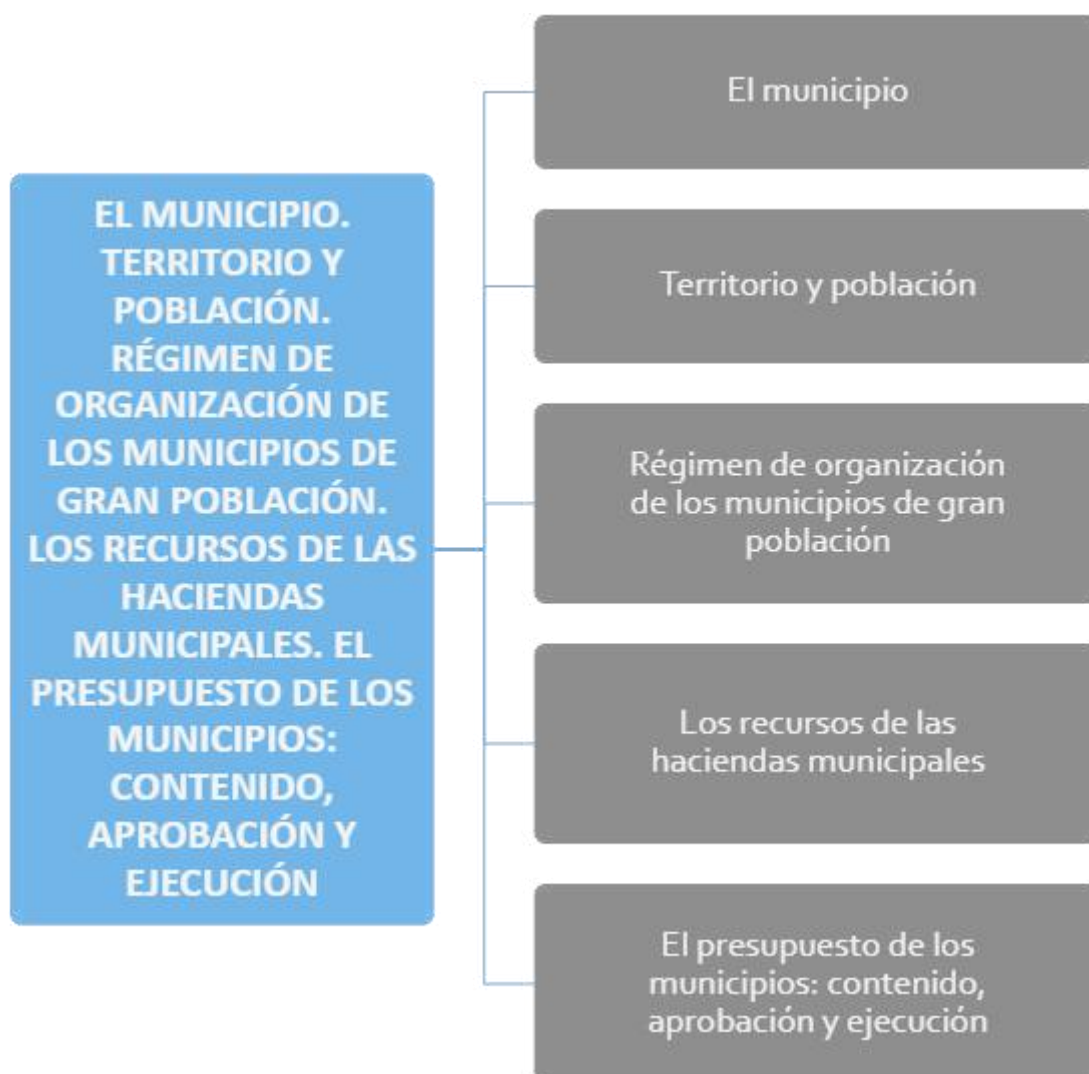
## Objetivos

- Entender la estructura y funciones del municipio.
- Analizar la organización territorial y la población en los municipios.
- Interpretar el régimen de organización y los recursos económicos de los municipios de gran población.



## Mapa Conceptual

---





# 1. El municipio

---

## 1.1. Introducción

“Municipio” deriva del vocablo latino “municipium”, nombre que daban los romanos a entes con personalidad jurídica independiente, leyes propias, y patrimonio distinto de los habitantes que la conformaban, derivados de la práctica de someter a los pueblos conquistados, pero manteniendo la organización interna de sus ciudades, con una doble estructura administrativa: las autoridades romanas y las de carácter local.

Desde época romana el municipio ya poseía una organización popular. Era el pueblo, congregado en asamblea, quien designaba a sus representantes y gestores. La *lex Iulia municipalis* (45 a. de J.C.) reguló la organización municipal romana.

A pesar de la invasión de los bárbaros y del establecimiento del imperio visigótico, la institución del municipio no pudo ser destruida, sobreviviendo a su vez a la invasión árabe y transformándose y engrandeciéndose durante las luchas de la Reconquista. Pero sus notas caracterizadoras ya no serán las del municipio anterior a la invasión musulmana.

En la Edad Media el municipio clásico no fue una institución puramente administrativa, como en Roma, sino un verdadero organismo político con leyes propias (fueros), que aplicaban las autoridades con independencia y hasta con fuerza militar (milicias). El único límite a la soberanía de aquellas repúblicas federales era el reconocimiento de la autoridad del Rey.

Pero ya en el siglo XIV se advierte la decadencia de los municipios, siendo la Constitución de 1812 el punto de partida del moderno municipio español.

Urbanísticamente, a principios del siglo XIX aún persistía en Europa el sistema de ciudad medieval aislada por la muralla. La tendencia progresiva a la concentración de la población obliga a buscar mayores espacios para su desarrollo físico y económico. Éstas necesidades impulsan las primeras leyes urbanísticas españolas, que son de ensanche: Planes de Ensanche de Madrid y Barcelona (1860), Ley de Ensanche (1864), y Reglamento de la Ley de Ensanche (1867).

El siglo XIX comienza marcado por otro cambio revolucionario propio que fue la Constitución y las Cortes de Cádiz (1812), cuyos postulados liberales incorporan el carácter electivo y democrático de los Ayuntamientos. Fue la misma Constitución que creó a los Secretarios de Ayuntamiento. El sistema parecía eficiente pero este siglo se caracterizó en nuestro país por la alternancia en el poder y el predominio del modelo centralizado o descentralizado según el partido político gobernante.

Así, con Fernando VII (Decreto de 1823) aparece el llamado Jefe Político, como figura importante delegada de la monarquía, que controla Provincias y Ayuntamientos. La Constitución de 1845, por su parte, viene acompañada de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, de corte democrático pero conservador, de la cual destaca la figura del Alcalde corregidor.

Ya superado el ecuador de siglo, la “non nata” Constitución de 1856 recupera el modelo democrático puro, y en este sentido la Ley de Ayuntamientos de 1856 representa una alternativa progresista a la de 1845, según la cual los vecinos eligen a sus representantes políticos en los Ayuntamientos.

Menos liberal sin duda fue la Ley de 1863, de Gobierno y Administración de las Provincias, que destaca por instaurar la figura del Gobernador en la Provincia (equivalente al antiguo Jefe Político) y la del Alcalde Corregidor en los Ayuntamientos. Con la Revolución de 1868, que incorpora sendas leyes (una municipal y otra provincial) de 1870, se recuperan e incluso se superan los planteamientos más liberales vividos hasta la fecha.

La Constitución de 1873 instaura la Primera República, que tan sólo duró once meses. Por tanto, la Constitución de 1876 va a reimplantar el modelo conservador, que en el régimen local se completa con la normativa municipal de 1876 y la Ley Provincial del 82.

En el XX domina la figura absoluta del Gobernador. Numerosos proyectos de reforma fracasaron (como el de Maura de 1907), por falta de consistencia bien técnica o bien política. No fue sino hasta la Dictadura (llamada la “dictablanda”) de Primo de Rivera cuando se dictó el Estatuto Municipal de 1924 (que incorpora novedades importantes y vigentes, como el Padrón Municipal o la municipalización de servicios, que no llegó a aplicarse), y el Estatuto Provincial de 1925. Por su parte, la Segunda República (Constitución de 1931), se caracteriza por la aparición de las Regiones, las cuales -entre otras potestades- gozan de competencia normativa sobre régimen local. En el ámbito estatal se aprueba la Ley Municipal de 1935, última antes de la Guerra Civil.

## Empleados públicos: clases. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario. Situaciones administrativas. Derechos y deberes de los funcionarios públicos. Responsabilidad civil y penal. Régimen disciplinario. Estructura de la función pública local

### Introducción

Los **empleados públicos** son aquellas personas que, en diferentes modalidades, prestan sus servicios a la administración. Se clasifican principalmente en funcionarios de carrera, interinos, personal laboral y eventual. La adquisición de la **condición de funcionario** se logra mediante un proceso selectivo, mientras que su pérdida puede producirse por motivos como renuncia, jubilación o sanción. Los empleados públicos se encuentran en diversas situaciones administrativas (activo, excedencia, suspensión, etc.), y tienen derechos y deberes específicos que rigen su conducta. Además, son responsables civil y penalmente por sus acciones en el ejercicio de sus funciones, y están sujetos a un régimen disciplinario que asegura la correcta prestación de los servicios públicos. Finalmente, la **función pública local** tiene una estructura particular que regula el personal al servicio de los entes locales.

## Objetivos

- Identificar y clasificar las diferentes categorías de empleados públicos
- Comprender el proceso de adquisición y pérdida de la relación de servicio de los funcionarios
- Analizar los derechos, deberes y régimen disciplinario de los funcionarios públicos

## Mapa Conceptual







# 1. Empleados públicos: clases

---

## 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 TREBEP).

El TREBEP 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 contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, 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 funcionarial, 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 TREBEP 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
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las AA.PP.
- Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública

## Plan de Igualdad para las Empleadas y Empleados del Ayuntamiento de Zaragoza: áreas de trabajo y objetivos; seguimiento y evaluación; terminología de género; protocolo de prevención y actuación frente al acoso sexual

### Introducción

El **Plan de Igualdad para las Empleadas y Empleados del Ayuntamiento de Zaragoza** es un conjunto de medidas cuyo objetivo es garantizar la equidad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. Este plan se organiza en diversas **áreas de trabajo**, tales como la conciliación, la formación, y el acceso a cargos de responsabilidad, con objetivos específicos para eliminar la **discriminación de género**. Incluye mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar su efectividad. Asimismo, se aborda la terminología de género para promover un lenguaje inclusivo y se establece un protocolo de prevención y actuación frente al **acoso sexual**, con el fin de crear un entorno de trabajo seguro y respetuoso para todas las personas.

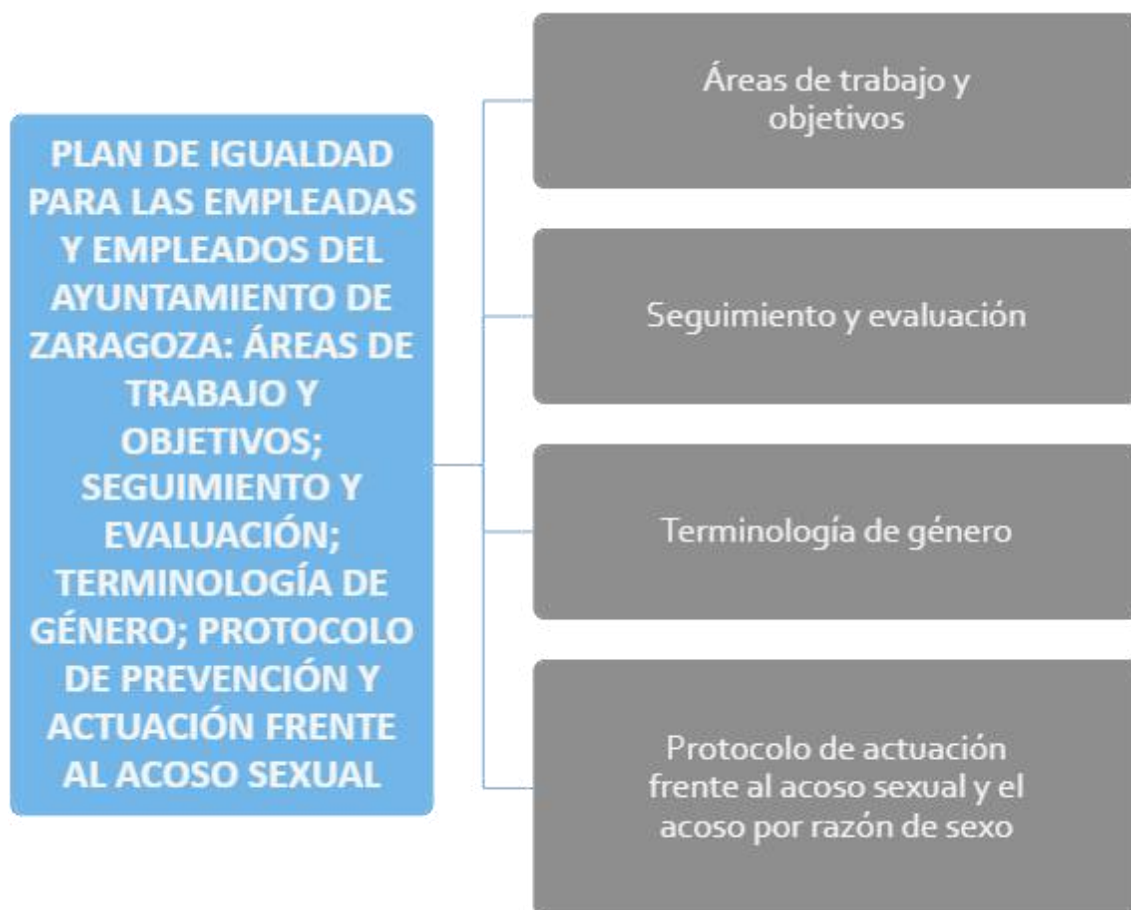
### Objetivos

- Comprender las áreas de trabajo y los objetivos del Plan de Igualdad
- Analizar los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan de Igualdad

- Familiarizarse con la terminología de género y el protocolo de actuación frente al acoso

## Mapa Conceptual

---





## **Introducción**

El Plan de Igualdad para las Empleadas y Empleados del Ayuntamiento d Zaragoza (2024 2027) está incorporado al Pacto Convenio de los empleados y empleadas del Ayuntamiento de Zaragoza 2016 2019, según su articulado, se estructura de la siguiente forma:

1. Introducción.
2. Marco normativo.
3. Marco conceptual.
4. Partes suscriptoras.
5. Ámbito de aplicación: personal, territorial y temporal.
6. Metodología.
7. Diagnóstico de la plantilla.
8. Objetivos.
9. Acciones de igualdad.
10. Implementación, seguimiento y evaluación. La Comisión de Igualdad.
11. Calendario de actuaciones.
12. Protocolo de actuación frente al acoso sexual, el acoso por razón de sexo y acoso por orientación sexual.

### **Anexos:**

- Anexo I: Medidas en proceso permanente del I PIEEM.
- Anexo II: Protocolo de actuación frente al acoso sexual, el acoso por razón de sexo y acoso por orientación sexual.
- Anexo III: Modelo de ficha de recogida de datos de las acciones del II PIEEM.
- Anexo IV: Diagnóstico de la plantilla del Ayuntamiento de Zaragoza.

### **· Ámbito personal**

El ámbito de aplicación del presente Plan alcanza a la totalidad del personal funcionario y laboral del Ayuntamiento de Zaragoza, así como a sus organismos autónomos (Patronatos y Sociedades) que no tengan uno propio y se adhieran al acuerdo de condiciones de trabajo comunes del personal del Ayuntamiento de Zaragoza, dando traslado a las empresas contratadas por el Ayuntamiento de Zaragoza a los efectos de su conocimiento y aplicación si procede.

### **· Ámbito territorial**

El ámbito territorial del presente Plan son todos los centros de trabajo del Ayuntamiento de Zaragoza y sus organismos autónomos.

### **· Ámbito temporal**

El periodo de vigencia del presente Plan será de cuatro años desde su aprobación y registro, sin perjuicio de los plazos que se establezcan para su seguimiento y revisión. Su entrada en vigor se producirá en el momento en que sea aprobado por el Gobierno de Zaragoza y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia.

### **· Objetivos generales**

-El Plan tiene como objetivo general garantizar la igualdad real y efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres y evitar cualquier tipo de discriminación por razón de sexo en el seno del Ayuntamiento de Zaragoza.

Partiendo de la existencia de este objetivo general se ha elaborado un diagnóstico, que figura en el Anexo IV a este Plan, cuya información ha permitido articularlo en cuatro ejes de actuación con sus respectivos objetivos: II Plan de Igualdad para empleadas y empleados del Ayuntamiento de Zaragoza.

- Eje A) Cultura de la organización. Tiene como objetivo garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres como uno de los valores fundamentales de la organización municipal.
- Eje B) Gestión de recursos humanos. Tiene como objetivo garantizar la implementación de la perspectiva de género en la gestión de personal, velando para que en todos los procesos se garanticen la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.
- Eje C) Conciliación y corresponsabilidad. Tiene como objetivo garantizar el derecho a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal a toda la plantilla municipal e impulsar la corresponsabilidad en hombres y mujeres en el ámbito familiar y doméstico.
- Eje D) Prevención, salud laboral y protección frente al acoso sexual, acoso por razón de sexo y acoso por orientación sexual. Tiene como objetivo garantizar un entorno laboral adecuado para mejorar la calidad de la vida de las personas trabajadoras.



## El administrado: concepto y clases. Capacidad de obrar. Legitimación: el interesado. Representación. Colaboración y participación de los ciudadanos en las funciones administrativas. Participación ciudadana en el ayuntamiento de zaragoza

### Introducción

El **administrado** es el sujeto pasivo en la relación con la Administración Pública, es decir, la persona física o jurídica que interactúa con la administración en sus trámites y procedimientos. Existen diversas clases de administrados según su relación o participación en dichos procesos. La **capacidad de obrar** de los administrados se refiere a su aptitud legal para actuar dentro de estos procedimientos, y su legitimación depende de ser parte interesada en los asuntos que afecten sus derechos o intereses. La **representación** permite que terceros actúen en nombre del administrado en ciertos casos.

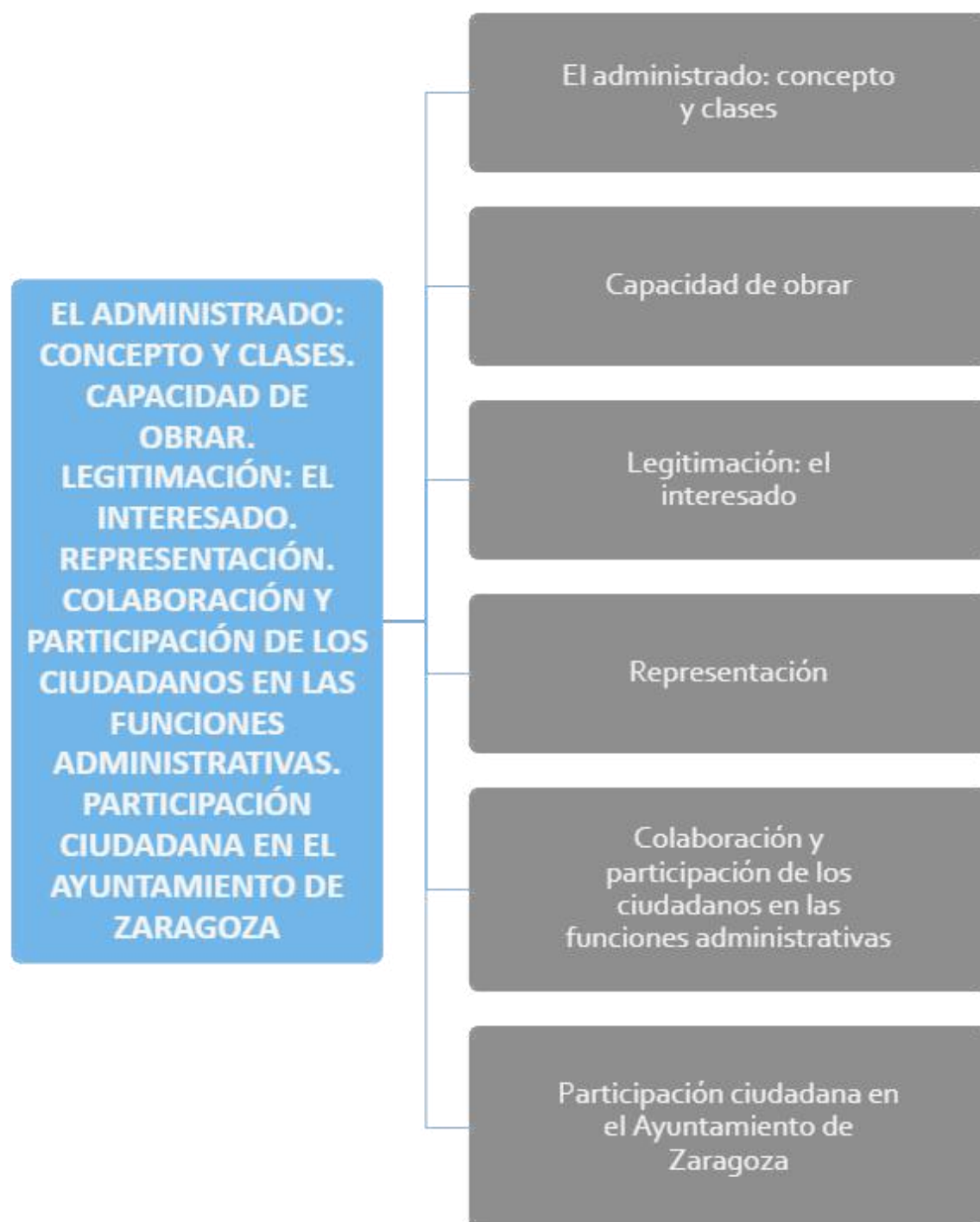
La **colaboración y participación de los ciudadanos** en las funciones administrativas son mecanismos que promueven la intervención directa o indirecta de los individuos en la gestión pública. En el caso del **Ayuntamiento** de Zaragoza, se fomentan distintos canales para la participación ciudadana, con el fin de involucrar a la población en la toma de decisiones y la mejora de los servicios municipales.

## Objetivos

- Comprender el concepto de administrado y las distintas clases
- Explicar la capacidad de obrar, legitimación y representación
- Analizar los mecanismos de participación ciudadana en la administración

## Mapa Conceptual

---





# 1. El administrado: concepto y clases

---

## 1.1. Conceptos generales

Tradicionalmente se ha utilizado el término “administrado” para referirse al sujeto destinatario del ejercicio de potestades administrativas (es decir, la persona que se sitúa en una relación jurídico administrativa como contraparte de la Administración). Sin embargo, desde hace algún tiempo el concepto de administrado ha sido objeto de cierto rechazo debido a que sitúa al particular en una situación pasiva (administrado es alguien sobre el cual se administra, el que soporta la acción de administrar).

La problemática que plantea el término “administrado” puede centrarse en torno a dos ideas: por una parte, técnicamente la posición de los particulares frente a las Administraciones Públicas va mucho más allá de ser un mero administrado, pues como se verá es además titular de una posición activa (se tienen derechos, por ej.); y por otra, desde el punto de vista político, el término administrado contraría la idea de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Por esta razón entre otras la Ley 30/1992 sustituyó el término administrado por el de «ciudadano», que de suyo conlleva la idea de sujeto de derechos frente al Estado. Sin embargo, cuando se utiliza el término ciudadano debe entenderse en sentido amplio, pues caso contrario se excluiría, por ej., a las personas jurídicas, que en el ámbito económico son las que presentan un mayor porcentaje de actuaciones y litigios frente a la Administración.

Finalmente, para tener un panorama más amplio respecto a este planteamiento, no debe olvidarse que la misma Constitución utiliza el término administrado en el art. 149.1.18, cuando señala que corresponde al Estado establecer “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”. Y en los mismos términos se pronuncia la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aun cuando alterna la denominación de administrados con la de ciudadanos.

En definitiva, la adopción del término administrado, ciudadano o similares no resulta de gran relevancia más allá del ámbito de la discusión doctrinal, siendo en todo caso, una opción de política legislativa.

## 1.2. Clases

Para empezar, es importante tener claro que la distinción entre categorías de administrados es meramente dogmática (es decir, deriva de la doctrina), y la diferencia entre una y otra en muchos ámbitos puede ser problemática e imprecisa. Respecto a los administrados, se diferencian dos categorías, administrado simple y administrado cualificado:

- **Administrado/ciudadano simple y la relación general de poder.** Se habla de administrado simple como una posición genérica de todos los ciudadanos. Vendría a ser, en términos simples, la situación normal de los ciudadanos. En este supuesto, la relación ciudadano/Administraciones Públicas responde a la idea de relación general de poder o relación general de sujeción, esto es, las Administraciones Públicas actúan conforme a las potestades genéricas que el ordenamiento otorga (potestad expropiatoria, potestad sancionadora, potestad reglamentaria). Y el administrado, actúa bajo el estatus general que le permite hacer aquello que no le esté prohibido (status libertatis).
- **Administrado/ciudadano cualificado y la relación especial de poder/relación de especial sujeción.** La segunda categoría se refiere a los administrados cualificados, aquellos que se encuentran en una relación de especial sujeción debido a su integración más o menos intensa en la propia organización de las Administraciones Públicas. La consecuencia general de este tipo de relaciones es que los sujetos se encuentran ante un status libertatis restringido. Se sitúan en este ámbito los funcionarios públicos y demás personal al servicio profesional de las Administraciones Públicas. También los concesionarios de servicios públicos y contratistas ligados a la Administración mediante una relación contractual. En estos supuestos, la relación de especial sujeción se explica en la idea de voluntariedad de ingreso a las Administraciones Públicas o en la voluntariedad de contratar con ellas. Con base en esta actuación voluntaria, se estarían otorgando a la Administración un mayor margen de configuración o de modulación de los deberes o derechos constitucionales, y la consecuente flexibilización de determinadas garantías formales.

## Derechos de los ciudadanos. La calidad de los servicios de atención al ciudadano. La comunicación en la atención al ciudadano y situaciones en la atención al ciudadano. Referencia a la atención al ciudadano en el Ayuntamiento de Zaragoza

### Introducción

Los **derechos de los ciudadanos** son fundamentales en su relación con la Administración Pública, garantizando el acceso a servicios de calidad, transparencia y eficacia. En este contexto, la calidad de los servicios de **atención al ciudadano** es clave para asegurar una experiencia eficiente y cercana, basada en principios de empatía y profesionalidad. La comunicación juega un papel crucial en la atención al ciudadano, ya que facilita el entendimiento y la **resolución** de situaciones comunes y específicas en el trato con la Administración. En el **Ayuntamiento de Zaragoza**, la atención al ciudadano se articula a través de diversos canales que buscan mejorar la accesibilidad y satisfacer las demandas ciudadanas de manera efectiva.

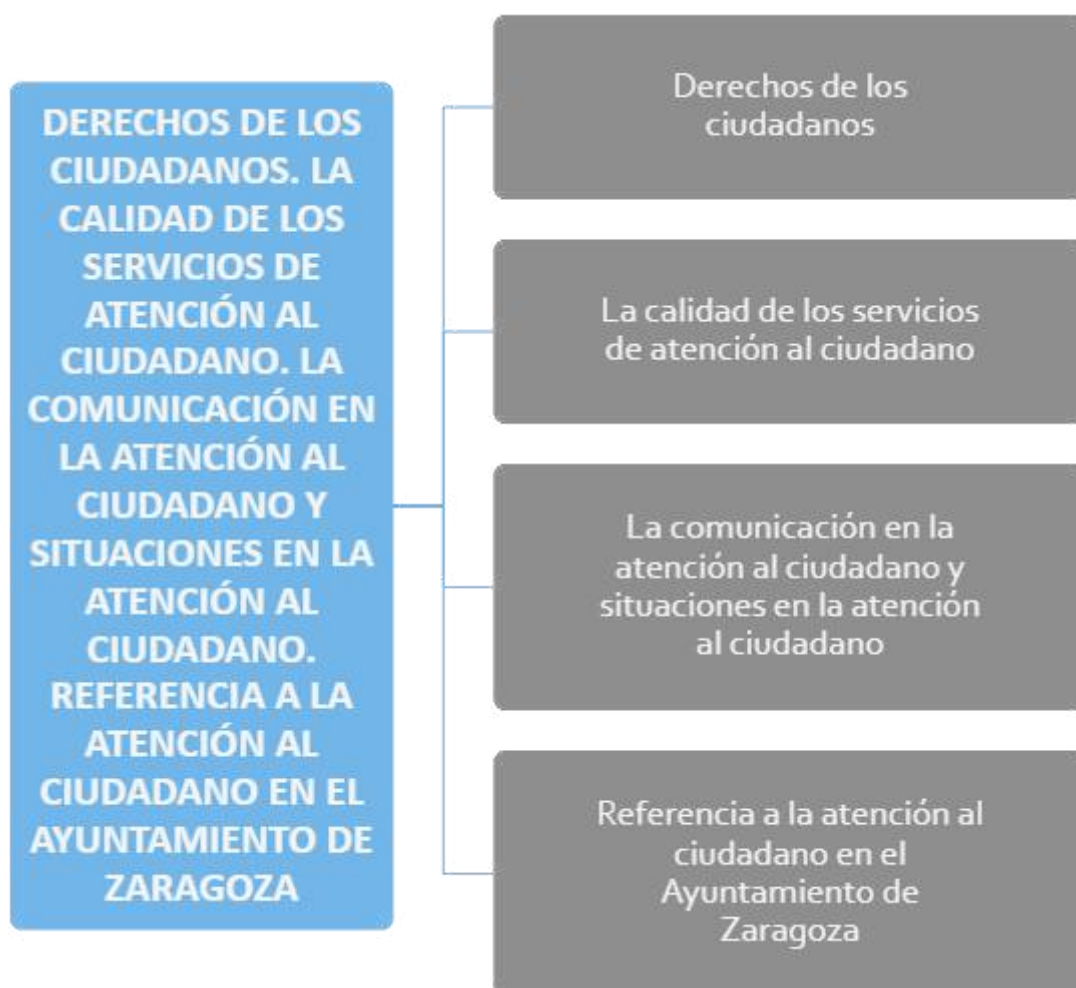
## Objetivos

- Comprender los derechos fundamentales de los ciudadanos en su relación con la Administración Pública
- Analizar los criterios de calidad en los servicios de atención al ciudadano
- Describir los elementos clave de la comunicación en la atención al ciudadano



## Mapa Conceptual

---





# 1. Derechos de los ciudadanos

---

## **Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas**

Según la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas., quienes tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.
- h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en la Ley 39/2015 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

## **Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas**

Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

## El expediente administrativo. Términos y plazos. Concepto de documento, registro y archivo. Criterios de ordenación del archivo. El registro de entrada y salida de documentos. La ventanilla única

### Introducción

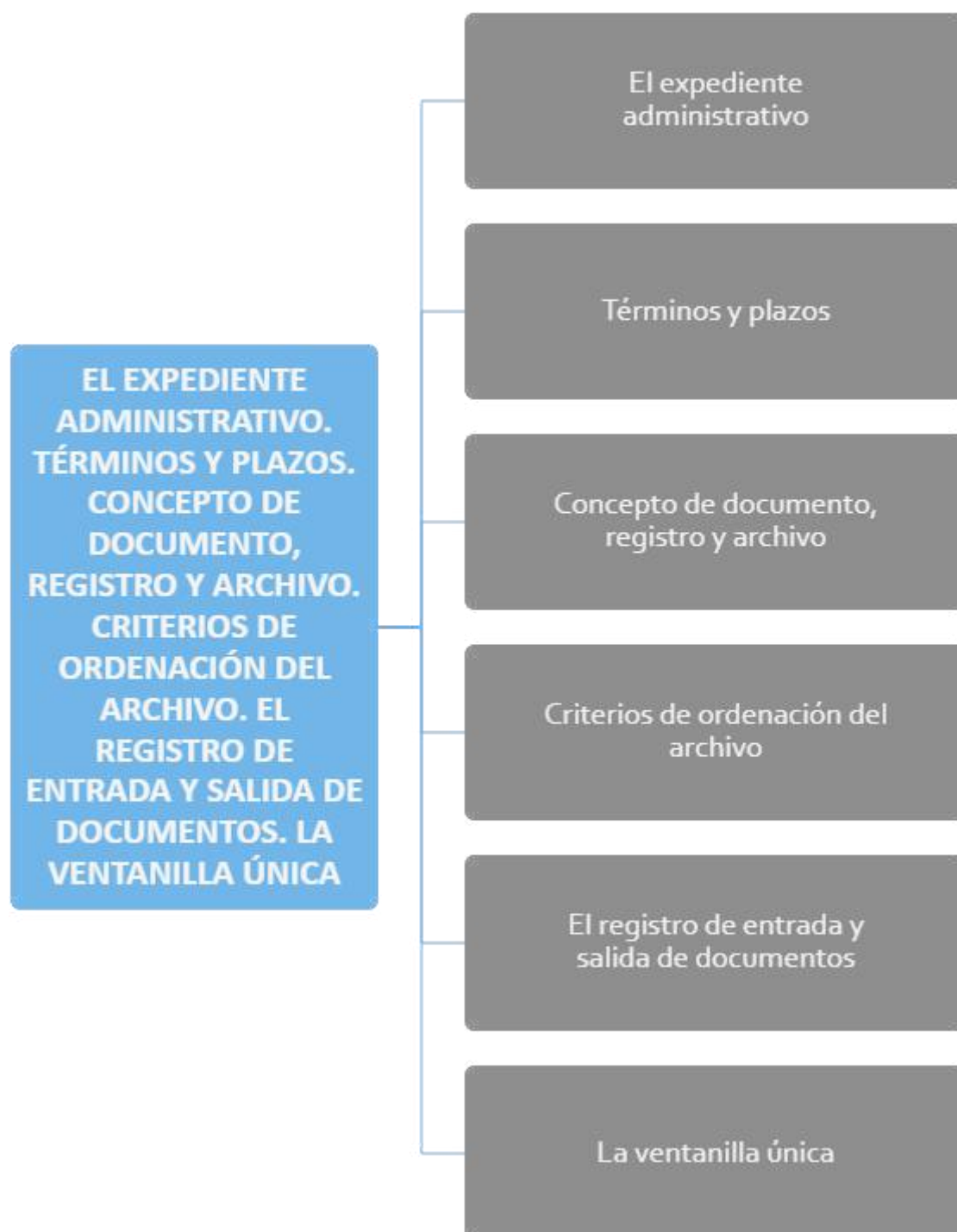
El **expediente administrativo** es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que conforman el procedimiento administrativo, asegurando la correcta gestión y tramitación de los asuntos públicos. Los **términos y plazos** regulan los tiempos establecidos para cada etapa del proceso, garantizando la eficacia y seguridad jurídica. Los conceptos de **documento, registro y archivo** son fundamentales para organizar y preservar la información en la administración pública. Los criterios de ordenación del archivo y el registro de entrada y salida de documentos facilitan la localización y seguimiento de los expedientes. La **ventanilla única** permite una mayor accesibilidad y simplificación de los trámites administrativos.

### Objetivos

- Comprender el concepto y la estructura del expediente administrativo
- Analizar los términos y plazos establecidos en la normativa administrativa

- Explicar los conceptos de documento, registro y archivo, y la ventanilla única como herramientas clave para la organización y acceso a la información.

## Mapa Conceptual







# 1. El expediente administrativo

---

## 1.1. Regulación general

La práctica totalidad de los documentos administrativos forman parte de un expediente. Es la forma natural que tiene la documentación administrativa de agruparse. Expediente es la materialización documental de determinadas actuaciones administrativas. Pueden ser reglados, si están sometidos a un procedimiento administrativo (por ejemplo: expediente de contratación administrativa) o no reglados, cuando el asunto no está regulado en un procedimiento específico o se trata de una acumulación de varios procedimientos unidos por un elemento integrador que establece una unión entre ellos (por ejemplo, los expedientes de personal).

Los expedientes administrativos se forman habitualmente mediante la agregación cronológica de documentos. La forma escrita del procedimiento, característica general del mismo, exige actos de constancia en los que aquél se materializa, lo que da lugar al expediente. Aunque la doctrina suele utilizar como sinónimos los términos procedimiento y expediente, existen notables diferencias entre ambos conceptos. El procedimiento es la forma de materializarse la expresión de la actividad de la Administración, es decir, los trámites y actuaciones realizados por los interesados y la Administración, al desarrollar su actividad; el expediente es la materialización documental del procedimiento, su reflejo documental formado por una agregación o incorporación sucesiva y ordenada de documentos.

La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula el expediente Administrativo en los términos siguientes.

1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.
2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga

cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.
4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

También el Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales se refiere a los expedientes administrativos, y aunque esta regulación está dirigida a dichas Entidades Locales gran parte de su regulación sirve también como criterio de actuación.

Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.

## La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: estructura, ámbito de aplicación y principios generales. El procedimiento administrativo: concepto y fases. El silencio administrativo. Ejecución

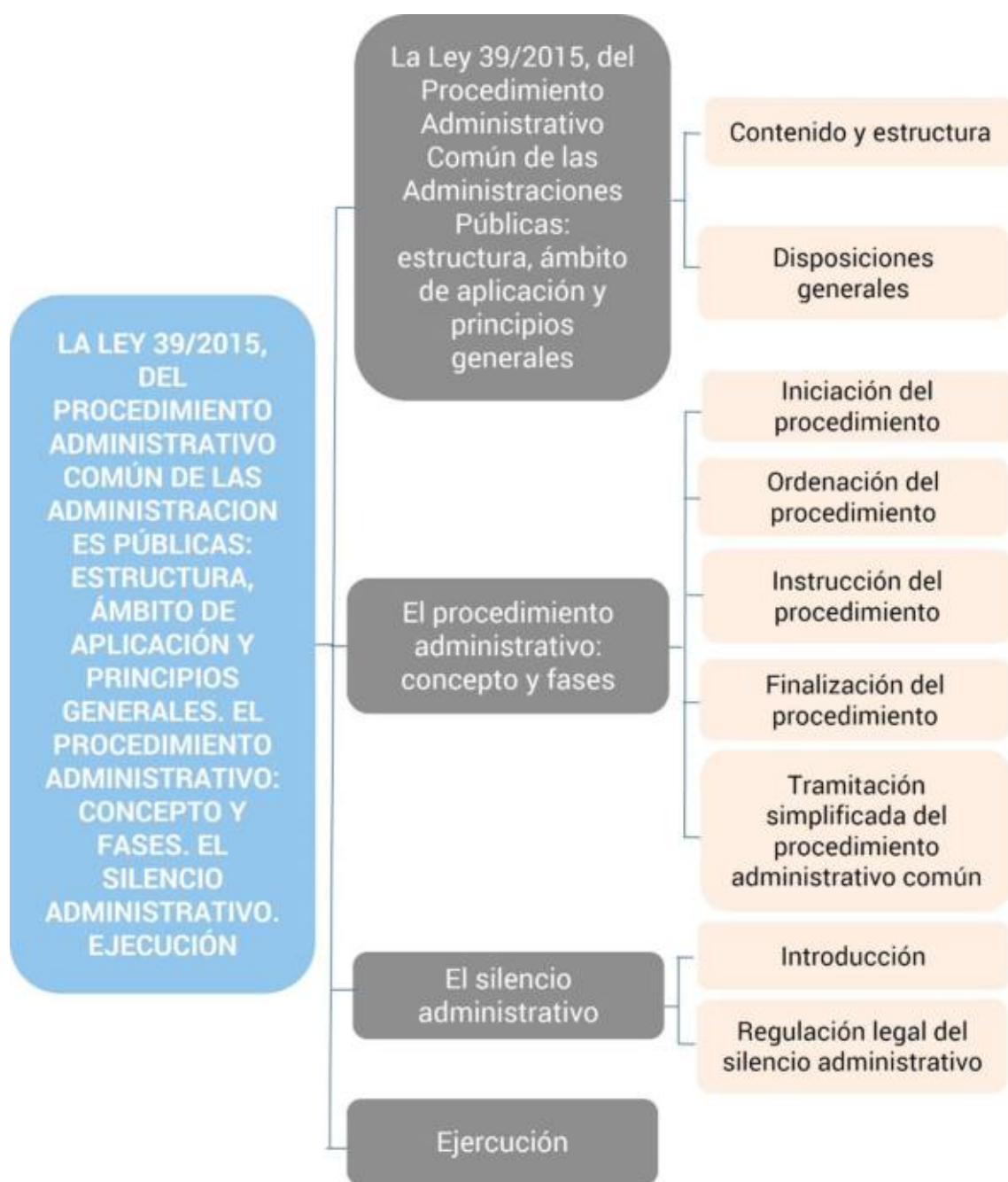
### Introducción

La Ley 39/2015, del **Procedimiento Administrativo Común** de las **Administraciones Públicas**, establece el marco jurídico que regula la actuación administrativa en España. Su estructura abarca desde los principios generales que rigen el funcionamiento de las administraciones públicas hasta las fases del procedimiento administrativo, garantizando la protección de los **derechos de los ciudadanos**. El ámbito de aplicación incluye a todas las administraciones, y los principios generales buscan asegurar la transparencia, eficacia y legalidad. Además, la ley regula el concepto de **procedimiento administrativo**, sus fases (iniciación, instrucción y finalización), el silencio administrativo y las formas de ejecución de los actos administrativos.

## Objetivos

- Comprender la estructura, el ámbito de aplicación y los principios generales de la Ley 39/2015
- Analizar el concepto y las fases del procedimiento administrativo
- Explicar el concepto de silencio administrativo y las formas de ejecución de los actos administrativos

## Mapa Conceptual





# 1. La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: estructura, ámbito de aplicación y principios generales

---

## 1.1. Contenido y estructura

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

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

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

La Ley se estructura en siete títulos, con el siguiente contenido:

### **Título preliminar**

El título preliminar, de disposiciones generales, aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la Ley. Entre sus principales novedades, cabe señalar, la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones. Se prevé la aplicación de lo previsto en esta Ley a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público, si bien las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por esta Ley.

### **Título I: de los interesados en el procedimiento**

El Título I regula entre otras cuestiones, las especialidades de la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo, haciéndola extensiva por primera vez a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente. En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento «apud acta», presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia.

Por otro lado, este título dedica parte de su articulado a una de las novedades más importantes de la Ley: la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Se establece, con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones.



## El acto administrativo. Motivación. Notificación. Publicación. Eficacia de los actos administrativos. Validez e invalidez de los actos administrativos

### Introducción

El **acto administrativo** es una manifestación unilateral de la Administración Pública que produce efectos jurídicos sobre terceros. Para que un acto administrativo sea **válido**, debe cumplir ciertos requisitos como la motivación, que justifica su contenido, y la notificación, que asegura que los interesados tengan conocimiento de dicho acto. En algunos casos, se exige la **publicación** del acto para garantizar la transparencia. La eficacia de los actos administrativos se refiere al momento en que producen sus efectos, y su validez depende de que no se incurra en vicios que puedan dar lugar a su **nulidad o anulabilidad**.

### Objetivos

- Comprender el concepto y naturaleza del acto administrativo
- Analizar los requisitos formales del acto administrativo, con especial énfasis en la motivación, notificación y publicación
- Evaluar la eficacia y validez de los actos administrativos



## Mapa Conceptual





# 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:

- 1º. 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.).
- 2º. 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.

3º. 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.

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

5º. El acto ha de estar regulado por el Derecho Administrativo. Desde esta perspectiva, no serán actos administrativos los actos realizados por la Administración con sujeción al derecho privado.

6º. La potestad administrativa debe ser distinta de la potestad reglamentaria, que se materializa en la aprobación de normas de carácter general.

## 1.2. Caracteres del acto administrativo

### **Declaración**

Los actos administrativos son declaraciones en cuanto que son manifestaciones con trascendencia externa. Estas declaraciones pueden ser:

- De voluntad: Equivalen a negocios jurídicos, que crean o modifican situaciones jurídicas. Por ejemplo, mediante una multa o una licencia.
- De deseo: La Administración puede manifestar su aspiración de transformar o crear determinadas situaciones jurídicas. Por ejemplo, mediante una convocatoria de oposiciones.
- De juicio: La Administración puede emitir su opinión acerca de un determinado asunto. Por ejemplo, mediante un informe o un dictamen de un órgano consultivo.
- De conocimiento: Cuando la Administración puntualiza y acredita ciertos hechos. Por ejemplo, mediante una certificación.

Los actos administrativos más importantes son los de voluntad, o sea, aquellos que contienen declaraciones unilaterales de voluntad creando derechos y obligaciones.

## La revisión de los actos administrativos. Revisión de oficio. Recursos administrativos

### Introducción

La **revisión** de los *actos administrativos* es el mecanismo mediante el cual la Administración Pública revisa sus propias decisiones para corregir errores, garantizar la legalidad y proteger los derechos de los ciudadanos. Existen dos vías principales para llevar a cabo esta revisión: la **revisión de oficio**, donde la propia Administración revisa y anula actos que son contrarios al ordenamiento jurídico, y los **recursos administrativos**, que permiten a los ciudadanos impugnar los actos que consideren lesivos para sus intereses. Estas **herramientas** son fundamentales para asegurar la legalidad y el control de la actividad administrativa.

### Objetivos

- Comprender el proceso de revisión de los actos administrativos.
- Analizar la revisión de oficio como un mecanismo que permite a la Administración anular o modificar sus propios actos.
- Conocer los recursos administrativos, distinguiendo los distintos tipos y procedimientos.





## Mapa Conceptual

---





# 1. La revisión de los actos administrativos

---

La relación jurídica que liga a la Administración con el ciudadano está presidida por una idea de prerrogativa favorable a la Administración, en razón de los intereses generales que tutela. Para garantizar la igualdad en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos se han creado, básicamente, tres técnicas: el procedimiento administrativo, el sistema de recursos, y el control de la legalidad por jueces y Tribunales.

La revisión de un acto administrativo puede ser promovida por tanto por un ciudadano, en sentido amplio, como por una Administración Pública distinta de la autora del acto, o por la Administración autora del acto, en cuanto gestora directa del interés general. En este último caso estamos en presencia de lo que se llama revisión de oficio, que incluye la revisión de actos nulos y la revisión de actos anulables. En el primer caso (revisión promovida por un ciudadano), y dentro de la vía administrativa, estaríamos ante los llamados recursos administrativos.

## 2. Revisión de oficio

---

### **Revisión de disposiciones y actos nulos**

Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos de nulidad de pleno derecho.

Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas legalmente, sin perjuicio de que -tratándose de una disposición- subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

#### **Declaración de lesividad de actos anulables**

Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

## Las competencias municipales: sistema de determinación. Competencias propias, compartidas y competencias distintas de las propias. Los servicios mínimos obligatorios

### Introducción

La Constitución Española garantiza la autonomía de los municipios, cuyo gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos (artículo 140); atribuye el gobierno y la administración autónoma de las provincias a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, así como a los Cabildos y Consejos en las Islas (artículo 141); y señala que las Haciendas Locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones (artículo 142).

El ámbito local es el más cercano al ciudadano, disfrutando su Administración de autonomía para promover actividades y prestar los servicios públicos que mejor contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. Las competencias de las Entidades locales pueden ser competencias propias de las entidades territoriales, establecidas por la Ley, o competencias atribuidas por delegación del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma.

Se regulan fundamentalmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Tal y como señala el artículo 7 de la LRBRL, las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley.

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas.

Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación efectuada por el Estado o la respectiva Comunidad Autónoma, que pueden incluir técnicas de dirección y de control de oportunidad, y que en cualquier caso deben respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

Las Entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (conocidas como "competencias impropias") cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda local y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración pública.

## Objetivos

- Identificar el sistema de determinación de las competencias municipales.
- Diferenciar entre competencias propias, compartidas y competencias distintas de las propias.
- Analizar la relevancia de cada tipo de competencia municipal.

## Mapa Conceptual

---







# 1. Las competencias municipales: sistema de determinación

---

## Competencias propias

El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

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:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente

## Ordenanzas y reglamentos de las entidades locales

### Introducción

Las ordenanzas y reglamentos de las entidades locales son instrumentos normativos fundamentales que permiten a los municipios y demás entidades locales regular materias de su competencia, adaptando las normativas a las particularidades de su territorio. La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece el marco jurídico general para el ejercicio de las competencias locales, dotando a los ayuntamientos y diputaciones provinciales de la capacidad normativa necesaria para organizar y gestionar eficazmente los asuntos de interés municipal, siempre dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes estatales.

### Objetivos

- Comprender la potestad normativa de las entidades locales.
- Identificar y definir los conceptos generales sobre normas locales.
- Describir las clases de normas locales y su procedimiento de elaboración.



## Mapa Conceptual





# 1. La potestad normativa de las entidades locales

El art. 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece que “en la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes”.

Todo ello a consecuencia de la potestad reglamentaria reconocida a las Entidades Locales por el art. 4 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

## 2. Conceptos generales

### 2.1. Potestad reglamentaria

Las Ordenanzas y Reglamentos son la expresión concreta de la potestad reglamentaria que se reconoce a las Entidades que integran la Administración local, consecuencia de la autonomía de la que gozan.

Se denomina potestad reglamentaria al poder en virtud del cual la Administración dicta reglamentos. Constituye su potestad más intensa e importante, puesto que implica participar en la formación del ordenamiento jurídico. De este modo, la Administración no es sólo un sujeto de Derecho sometido como los demás a un ordenamiento que le viene impuesto, sino que tiene la capacidad de formar, en una cierta medida, su propio ordenamiento.

El art. 4.1.a) LRBRL atribuye la potestad reglamentaria, en todo caso, a los Municipios, Provincias e Islas en su calidad de Administraciones Públicas territoriales, pudiendo aplicarse a las otras Entidades Locales si la legislación de las Comunidades Autónomas lo concreta.

La potestad normativa de los Entes Locales se manifiesta en normas jurídicas de varias clases, que pueden clasificarse de la forma siguiente:

- Por el sujeto del que proceden:
  - De la Corporación: Ordenanzas y Reglamentos

- Del Presidente: Bandos
- Por la materia que regulan:
  - Ordenanzas de policía y buen gobierno
  - Reglamentos organizativos: orgánico, de funcionarios, de régimen interior o de servicios
  - Bandos para casos de necesidad o urgencia
- Por el procedimiento para su elaboración y aprobación:
  - Ordenanzas y Reglamentos generales, entre ellos las ordenanzas de policía y buen gobierno, y los reglamentos organizativos, cuya tramitación es común
  - Ordenanzas y Reglamentos específicos, con procedimiento peculiar de aprobación para cada uno, entre los cuales se pueden citar las ordenanzas fiscales, las ordenanzas para el uso del suelo y la edificación, y los bandos y ordenanzas de necesidad y urgencia.

## 2.2. Distinción entre ordenanzas y reglamentos

La distinción entre Ordenanza y Reglamento es un tanto difícil de precisar. Desde el punto de vista legal, parece que las Ordenanzas regulan las materias de policía, construcción y exacciones, mientras que los Reglamentos regulan el funcionamiento de la Corporación, su régimen interior y sus funcionarios.

La LRBRL solamente utiliza el término Reglamento para referirse al Reglamento Orgánico propio que puede aprobar cada Entidad Local, cuyo objeto es el de regular el régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos. Asimismo, a lo largo de su articulado se refiere a las Ordenanzas, distinguiendo entre las que son manifestación de la potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria y en el resto de las materias.

Respecto de las primeras, a su vez, distingue entre Ordenanzas fiscales reguladoras de tributos y Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Al resto, a la manifestación de la potestad reglamentaria que no se refiere a materias tributarias, las llama Ordenanzas locales.

En todo caso, el valor normativo es idéntico para las Ordenanzas y los Reglamentos.



## Acceso y selección de los empleados públicos. Provisión de puestos de trabajo. La carrera administrativa. Funciones del auxiliar de administración general

### Introducción

El acceso y selección de los empleados públicos se rige por principios de igualdad, mérito y capacidad, garantizando que los mejores candidatos ocupen los puestos de trabajo en la Administración. La provisión de puestos de trabajo se refiere a los procedimientos mediante los cuales los empleados públicos pueden ocupar diferentes cargos dentro de la administración, ajustándose a sus capacidades y experiencia. La carrera administrativa permite el desarrollo profesional de los funcionarios mediante ascensos y progresión en sus funciones. Los auxiliares de administración general desempeñan tareas básicas de apoyo administrativo, como la gestión de documentos, atención al público y tramitación de expedientes.

### Objetivos

- Comprender el proceso de acceso y selección de empleados públicos.
- Conocer la carrera profesional y la provisión de puestos de trabajo en la Administración.
- Identificar las funciones del auxiliar de administración general.



## Mapa Conceptual





# 1. Acceso y selección de los empleados públicos

---

## 1.1. Regulación general

### Principios rectores

Según el TREBEP, 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.

Las Administraciones Públicas, entidades y organismos públicos seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- b) Transparencia.
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

### Requisitos generales

Para poder participar en los procesos selectivos será necesario reunir estos requisitos:

- a) Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.
- b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.

- d) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.
- e) Poseer la titulación exigida.

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.

Podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general.

#### **Acceso al empleo público de nacionales de otros Estados**

Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos, con excepción de aquellos 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 tal efecto, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas determinarán las agrupaciones de funcionarios a las que no puedan acceder los nacionales de otros Estados.

Las previsiones del apartado anterior serán de aplicación, cualquiera que sea su nacionalidad, al cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho y a sus descendientes y a los de su cónyuge siempre que no estén separados de derecho, sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes.

## Derechos y deberes de los funcionarios públicos locales. Las incompatibilidades. Derechos económicos. La seguridad social de los funcionarios locales

### Introducción

Los funcionarios públicos locales desempeñan sus funciones bajo un marco normativo que garantiza sus derechos y les impone una serie de deberes. Entre estos derechos se encuentran los relacionados con la carrera profesional, la participación en la organización de la administración y los derechos económicos, como las retribuciones y complementos.

Asimismo, existen obligaciones que aseguran el cumplimiento de sus funciones de manera eficaz y ética. En cuanto a las incompatibilidades, la legislación establece limitaciones para evitar conflictos de intereses.

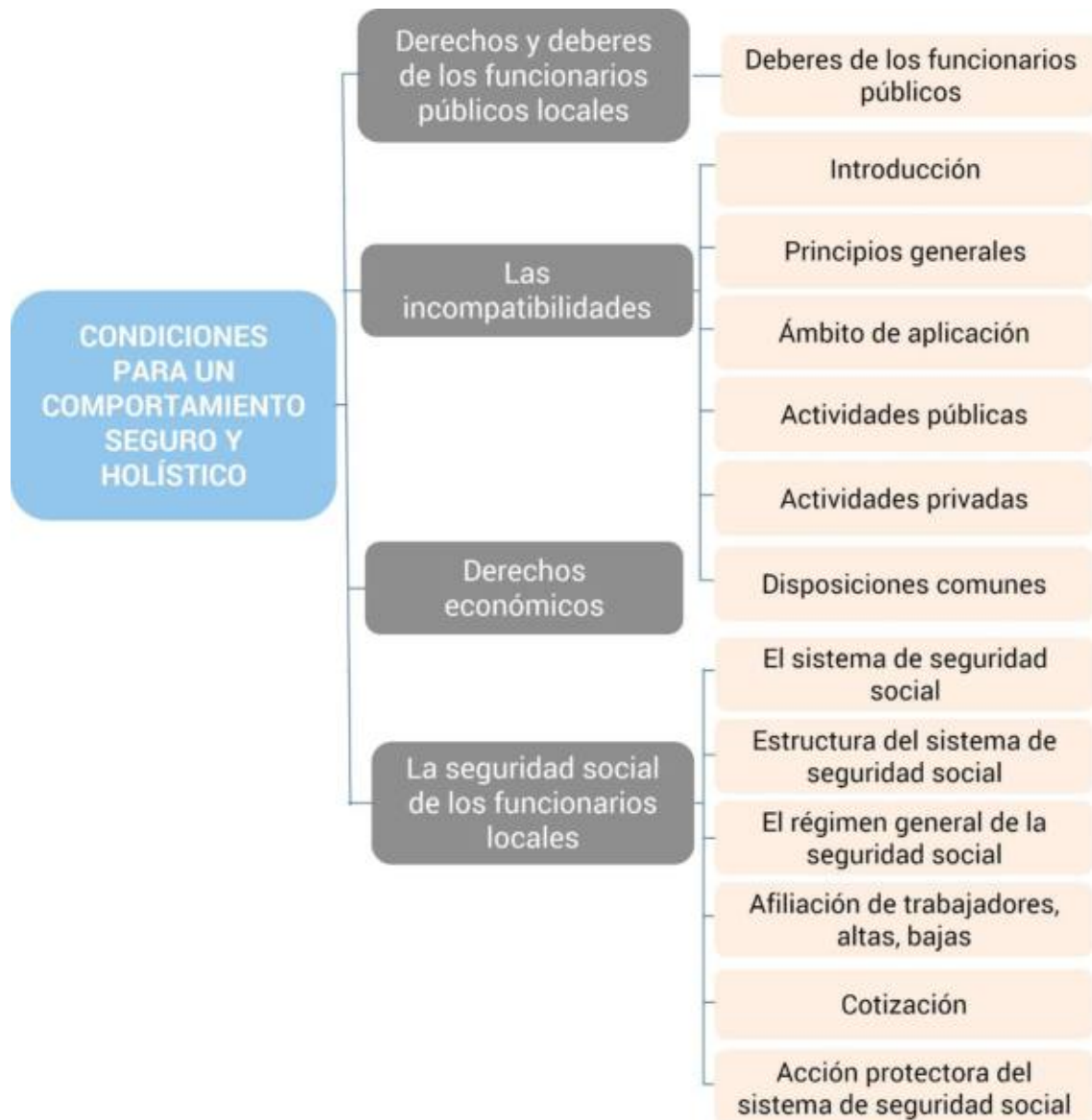
Finalmente, la seguridad social de los funcionarios locales incluye la cobertura de salud, jubilación y otras prestaciones sociales específicas para este colectivo.

## Objetivos

- Conocer y analizar los derechos y deberes de los funcionarios públicos locales
- Comprender el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos locales
- Evaluar el sistema de derechos económicos y la seguridad social de los funcionarios locales



## Mapa Conceptual





# 1. Derechos y deberes de los funcionarios públicos locales

---

El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) dispone sobre los derechos de los funcionarios públicos locales:

## **Derechos**

Los funcionarios de la Administración local tendrán derecho a las recompensas, permisos, licencias y vacaciones retribuidas previstas en la legislación sobre función pública de la Comunidad Autónoma respectiva y, supletoriamente, en la aplicable a los funcionarios de la Admón. del Estado.

## **Derecho al cargo**

Se asegura a los funcionarios de carrera en las Entidades locales el derecho al cargo, sin perjuicio de su adscripción a unos u otros puestos de trabajo, efectuada dentro de sus competencias respectivas por los distintos órganos competentes en materia de funcionarios públicos locales. Los funcionarios con habilitación de carácter nacional gozarán, asimismo, del derecho a la inamovilidad en la residencia. También estarán asistidos del derecho de inamovilidad en la residencia los demás funcionarios, en cuanto el servicio lo consienta.

Las Corporaciones locales dispensarán a sus funcionarios la protección que requiere el ejercicio de sus cargos, y les otorgarán los tratamientos y consideraciones sociales debidos a su rango y a la dignidad de la función pública.

## **Obligaciones**

Los funcionarios de Administración local tienen las obligaciones determinadas por la legislación sobre función pública de la correspondiente Comunidad Autónoma y, en todo caso, las previstas en la legislación básica del Estado sobre función pública.

A falta de regulación de los derechos y deberes en la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el TREBEP como legislación básica estatal, tal y como se ha desarrollado en el Tema 3, cuyos contenidos se dan aquí por reproducidos.

## 1.1. Deberes de los funcionarios públicos

Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta: 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, y deberán actuar con arreglo 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, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

### **Principios éticos**

Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

## Prevención de riesgos laborales. Los servicios de prevención

### Introducción

El artículo 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Este mandato constitucional conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo y encuentra en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales su pilar fundamental. En la misma se configura el marco general en el que habrán de desarrollarse las distintas acciones preventivas, en coherencia con las decisiones de la Unión Europea que ha expresado su ambición de mejorar progresivamente las condiciones de trabajo y de conseguir este objetivo de progreso con una armonización paulatina de esas condiciones en los diferentes países europeos.

De la presencia de España en la Unión Europea se deriva, por consiguiente, la necesidad de armonizar nuestra política con la naciente política comunitaria en esta materia, preocupada, cada vez en mayor medida, por el estudio y tratamiento de la prevención de los riesgos derivados del trabajo.

Buena prueba de ello fue la modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea por la llamada Acta Única, a tenor de cuyo artículo 118 A) los Estados miembros vienen, desde su entrada en vigor, promoviendo la mejora del medio de trabajo para conseguir el objetivo antes citado de armonización en el progreso de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores. Este objetivo se ha visto reforzado en el Tratado de la Unión Europea mediante el procedimiento que en el mismo se contempla para la adopción, a través de Directivas, de disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente.

Consecuencia de todo ello ha sido la creación de un acervo jurídico europeo sobre protección de la salud de los trabajadores en el trabajo. De las Directivas que lo configuran, la más significativa es, sin duda, la 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL) transpone al Derecho español la citada Directiva, al tiempo que incorpora al que será nuestro cuerpo básico en esta materia disposiciones de otras Directivas cuya materia exige o aconseja la transposición en una norma de rango legal, como son las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal. Así pues, el mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 de nuestra ley de leyes y la comunidad jurídica establecida por la Unión Europea en esta materia configuran el soporte básico en que se asienta la LPRL. Junto a ello, los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo a partir de la ratificación del Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, enriquecen el contenido del texto legal al incorporar sus prescripciones y darles el rango legal adecuado dentro de nuestro sistema jurídico.

La protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas.

La planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su actualización periódica a medida que se alteren las circunstancias, la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas constituyen los elementos básicos del nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales que la Ley plantea. Y, junto a ello, claro está, la información y la formación de los trabajadores dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos, de manera adaptada a las peculiaridades de cada centro de trabajo, a las características de las personas que en él desarrollan su prestación laboral y a la actividad concreta que realizan.

Desde estos principios se articula el capítulo III de la Ley, que regula el conjunto de derechos y obligaciones derivados o correlativos del derecho básico de los trabajadores a su protección, así como, de manera más específica, las actuaciones a desarrollar en situaciones de emergencia o en caso de riesgo grave e inminente, las garantías y derechos relacionados con la vigilancia de la salud de los trabajadores, con especial atención a la protección de la confidencialidad y el respeto a la intimidad en el tratamiento de estas actuaciones, y las medidas particulares a adoptar en relación con categorías específicas de trabajadores, tales como los jóvenes, las trabajadoras embarazadas o que han dado a luz recientemente y los trabajadores sujetos a relaciones laborales de carácter temporal.

Entre las obligaciones empresariales que establece la Ley, además de las que implícitamente lleva consigo la garantía de los derechos reconocidos al trabajador, cabe resaltar el deber de coordinación que se impone a los empresarios que desarrollen sus actividades en un mismo centro de trabajo, así como el de aquellos que contraten o subcontraten con otros la realización en sus propios centros de trabajo de obras o servicios correspondientes a su actividad de vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención.

Instrumento fundamental de la acción preventiva en la empresa es la obligación regulada en el capítulo IV de estructurar dicha acción a través de la actuación de uno o varios trabajadores de la empresa específicamente designados para ello, de la constitución de un servicio de prevención o del recurso a un servicio de prevención ajeno a la empresa. De esta manera, la Ley combina la necesidad de una actuación ordenada y formalizada de las actividades de prevención con el reconocimiento de la diversidad de situaciones a las que la Ley se dirige en cuanto a la magnitud, complejidad e intensidad de los riesgos inherentes a las mismas, otorgando un conjunto suficiente de posibilidades, incluida la eventual participación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para organizar de manera racional y flexible el desarrollo de la acción preventiva, garantizando en todo caso tanto la suficiencia del modelo de organización elegido, como la independencia y protección de los trabajadores que, organizados o no en un servicio de prevención, tengan atribuidas dichas funciones.

El capítulo V regula, de forma detallada, los derechos de consulta y participación de los trabajadores en relación con las cuestiones que afectan a la seguridad y salud en el trabajo. Partiendo del sistema de representación colectiva vigente en nuestro país, la Ley atribuye a los denominados Delegados de Prevención elegidos por y entre los representantes del personal en el ámbito de los respectivos órganos de representación el ejercicio de las funciones especializadas en materia de prevención de riesgos en el trabajo, otorgándoles para ello las competencias, facultades y garantías necesarias. Junto a ello, el Comité de Seguridad y Salud, continuando la experiencia de actuación de una figura arraigada y tradicional de nuestro ordenamiento laboral, se configura como el órgano de encuentro entre dichos representantes y el empresario para el desarrollo de una participación equilibrada en materia de prevención de riesgos.

Tras regularse en el capítulo VI las obligaciones básicas que afectan a los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo, que enlazan con la normativa comunitaria de mercado interior dictada para asegurar la exclusiva comercialización de aquellos productos y equipos que ofrezcan los mayores niveles de seguridad para los usuarios, la Ley aborda en el capítulo VII la regulación de las responsabilidades y sanciones que deben garantizar su cumplimiento, incluyendo la tipificación de las infracciones y el régimen sancionador correspondiente.



El contenido de la LPRL se distribuye en 7 Capítulos, con la siguiente estructura:

- CAPÍTULO I. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones
- CAPÍTULO II. Política en materia de prevención de riesgos para proteger la seg. y salud en el trabajo
- CAPÍTULO III. Derechos y obligaciones
- CAPÍTULO IV. Servicios de prevención
- CAPÍTULO V. Consulta y participación de los trabajadores
- CAPÍTULO VI. Obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores
- CAPÍTULO VII. Responsabilidades y sanciones

Disposiciones adicionales (18)

Disposiciones transitorias (2)

Disposiciones derogatorias (1)

Disposiciones finales (2)

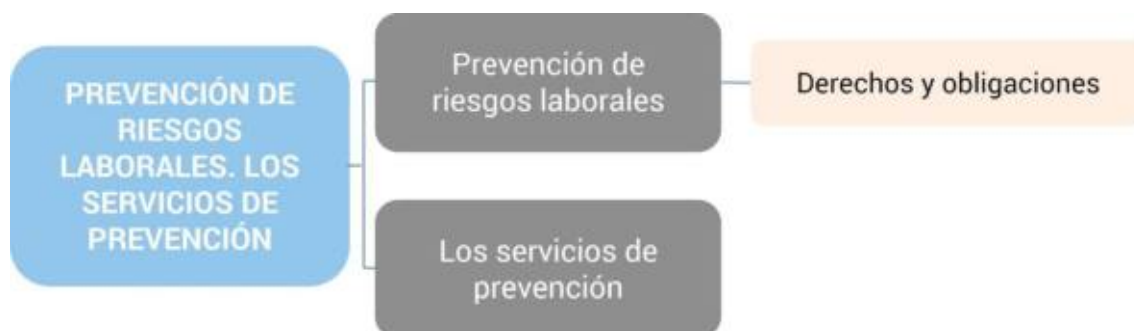
## Objetivos

- Comprender el Marco Normativo y Legal de la Prevención de riesgos laborales.
- Identificar y evaluar riesgos laborales.
- Implementar y Gestionar Servicios de Prevención de riesgos laborales.



## Mapa Conceptual

---





# 1. Prevención de riesgos laborales

---

## **Normativa sobre prevención de riesgos laborales**

La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la Ley 31/1995, de prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL), sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.

## **Objeto y carácter de la norma**

La LPRL tiene por objeto promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

A tales efectos, la LPRL establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva, en los términos señalados en la presente disposición.

Para el cumplimiento de dichos fines, la LPRL regula las actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas, así como por los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas.

Las disposiciones de carácter laboral contenidas en la LPRL y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos.

## **Ámbito de aplicación**

La LPRL y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la LPRL o en sus normas de desarrollo.

Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones específicas que se establecen para fabricantes, importadores y suministradores, y de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos. Igualmente serán aplicables a las sociedades cooperativas, constituidas de acuerdo con la legislación que les sea de aplicación, en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de un trabajo personal, con las peculiaridades derivadas de su normativa específica.

Cuando en la LPRL se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán también comprendidos en estos términos, respectivamente, de una parte, el personal con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios, en los términos expresados en la disposición adicional tercera de la LPRL, y, de otra, los socios de las cooperativas a que se refiere el párrafo anterior y las sociedades cooperativas para las que prestan sus servicios.

La LPRL no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:

- Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.
- Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil.

No obstante, la LPRL inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.

En los centros y establecimientos militares será de aplicación lo dispuesto en la LPRL, con las particularidades previstas en su normativa específica.

En los establecimientos penitenciarios, se adaptarán a la LPRL aquellas actividades cuyas características justifiquen una regulación especial, lo que se llevará a efecto en los términos señalados en legislación sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

## Formas de acción administrativa. Policía. Fomento. Servicio público. Formas de gestión de los servicios públicos. Referencia al ámbito local

### Introducción

La **acción administrativa** se refiere al conjunto de actividades que realiza la administración pública para garantizar el bienestar de la ciudadanía y el correcto funcionamiento del Estado. En este contexto, se destacan tres formas fundamentales de acción: la **policía**, que implica la regulación y control del comportamiento social a través de normativas y sanciones; el **fomento**, que busca incentivar y promover actividades que contribuyan al desarrollo social y económico; y el servicio público, que se enfoca en proporcionar bienes y servicios esenciales para la comunidad. Además, la **gestión de los servicios públicos** se refiere a la planificación, organización y ejecución de estos servicios, asegurando su accesibilidad y calidad.

En el ámbito local, estas formas de acción son cruciales, ya que los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de **implementar políticas** y programas que respondan a las necesidades específicas de sus comunidades, promoviendo así una gestión más cercana y efectiva.

## Objetivos

- Comprender las características y funciones de las principales formas de acción administrativa
- Conocer las estrategias y metodologías para la gestión efectiva de los servicios públicos
- Identificar cómo las formas de acción administrativa se implementan en el contexto local



## Mapa Conceptual





## 1. Formas de acción administrativa

---

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

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

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

### **Clasificación material o finalista**

Mediante esta clasificación, se buscaría realizar la sistematización de las normas administrativas atendiendo al sector o materia y a los fines a que se dirigen: mantenimiento del orden público o promoción del bienestar de la población.

Se trataría de una cuestión más política que jurídica puesto que hace mayor hincapié en los fines que los poderes públicos atienden: sanidad, educación, industria, seguridad ciudadana, etc. Lo cual marca la carga ideológica de cada organización política al identificarse las tendencias hacia mayor intervención o a la inhibición pública respetando la iniciativa privada.

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

### **Incidencia sobre la libertad y derechos de los particulares**

No basta una clasificación basada en materias o fines para sistematizar dentro de cada una de las materias la actuación administrativa y las normas que rigen dicha actualización. Por ello, se requiere la aportación de otros criterios como son los efectos que la actividad administrativa conlleva sobre la libertad de iniciativa y derechos de los particulares que se ven afectados. Desde este punto de vista, se puede distinguir entre:

Actividad de limitación o de policía, que restringe la capacidad de actividad, la libertad y los derechos de los particulares.

Actividad de fomento, que tiene como objeto estimular la actividad de los particulares en la orientación de fines de interés general.

Actividad de servicio público, consistente en el suministro de prestaciones o servicios a los ciudadanos y entidades mediante sus organizaciones.

A esta clasificación tripartita, a la que, en principio, puede reconducirse cualquier actividad realizada por la Administración Pública, se añaden algunos elementos que la completan.

En efecto, el Derecho Público español ha dotado a la Administración Pública de funciones de carácter judicial, sancionador o arbitral que no encajan fácilmente en la actividad de limitación o policía y que deben ser reseñados de manera específica:

- **Actividad administrativa sancionadora**, que se despliega tras la comisión de una conducta antijurídica del destinatario de la sanción, lo que lo diferencia de la limitación de derechos que sí se pudo realizar con la emisión de la norma. Se trata de una actividad cuasi judicial.

## Los bienes de las entidades locales. Concepto y clases de bienes. Prerrogativas. Adquisición y enajenación. Modalidades de utilización y aprovechamiento

### Introducción

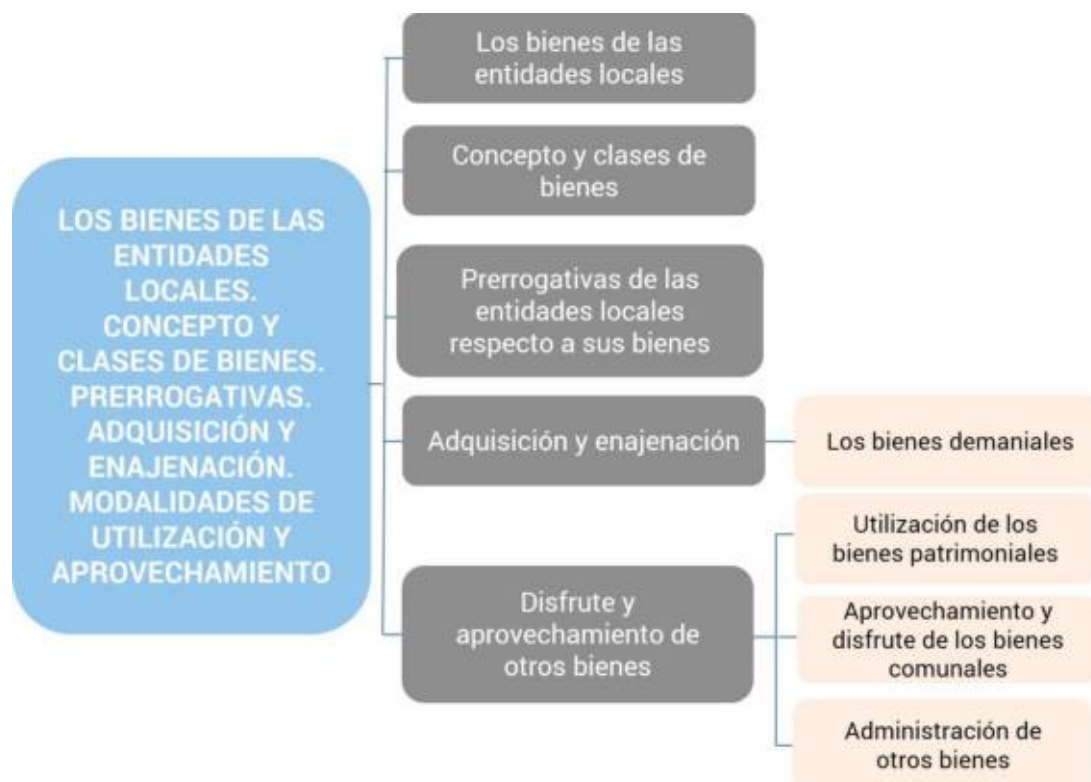
Los **bienes de las entidades locales** son aquellos recursos y propiedades que poseen los municipios y otras administraciones locales, fundamentales para el desarrollo de sus funciones y servicios. Estos bienes se clasifican en diversas categorías, como **bienes patrimoniales**, que incluyen inmuebles y mobiliario, y **bienes de dominio público**, destinados a satisfacer necesidades colectivas y servicios públicos.

Las entidades locales cuentan con **prerrogativas** específicas para la gestión de estos bienes, que incluyen derechos y obligaciones sobre su uso, conservación y disposición. La **adquisición y enajenación** de bienes se realiza bajo procedimientos legales que aseguran transparencia y eficiencia en la administración pública. Además, los bienes pueden ser utilizados y aprovechados a través de **modalidades** diversas, como arrendamientos o concesiones, para maximizar su funcionalidad y rentabilidad en beneficio de la comunidad. Esta gestión adecuada es clave para garantizar que los recursos locales contribuyan de manera efectiva al bienestar y desarrollo de las áreas que sirven.

## Objetivos

- Identificar y definir los diferentes tipos de bienes que poseen las entidades locales.
- Examinar los derechos y obligaciones que tienen las entidades locales en la gestión de sus bienes.
- Entender los procedimientos legales y administrativos para la adquisición y enajenación de bienes por parte de las entidades locales.

## Mapa Conceptual







# 1. Los bienes de las entidades locales

---

La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986) configuran el régimen jurídico del patrimonio de las entidades locales en los términos siguientes.

## **Patrimonio y bienes locales**

El patrimonio de las Entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.

Los bienes de las Entidades locales son de dominio público o patrimoniales.

Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público.

Son bienes de uso público local los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local.

Son bienes de servicio público los destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, así como los montes catalogados de propiedad provincial.

## **Bienes comunales**

Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

### **Bienes patrimoniales**

Son bienes patrimoniales o de propios los que, siendo propiedad de la Entidad local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad. Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado.

Toda enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles habrá de comunicarse al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Si su valor excediera del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación requerirá, además, autorización de aquél.

Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente salvo a Entidades o Instituciones públicas y para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro.

Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario.

Cuando se trate de enajenaciones o gravámenes que se refieran a monumentos, edificios u objetos de índole artística o histórica, será necesario el informe previo del órgano estatal o autonómico competente de acuerdo con la legislación sobre Patrimonio Histórico y Artístico.

No implicarán enajenación ni gravamen las cesiones de parcelas de terrenos del patrimonio municipal a favor de vecinos braceros, aunque el disfrute de éstos haya de durar más de diez años, ni las que se otorguen a vecinos para plantar arbolado en terrenos del mismo patrimonio no catalogados como de utilidad pública. Dichas cesiones habrán de ser acordadas por el Ayuntamiento Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Los vecinos cesionarios se harán, en su caso, dueños del arbolado que cultiven, y durante los cinco años primeros podrán acotar las parcelas plantadas para preservarlas de los ganados. Si esta acotación perjudicara aprovechamientos comunales y hubiera reclamaciones de vecinos, quedará en suspenso la cesión hasta que sobre ella recaiga nuevamente acuerdo del Ayuntamiento Pleno.

## Los contratos administrativos en la esfera local. Concepto y clases de contratos. Elementos del contrato administrativo

### Introducción

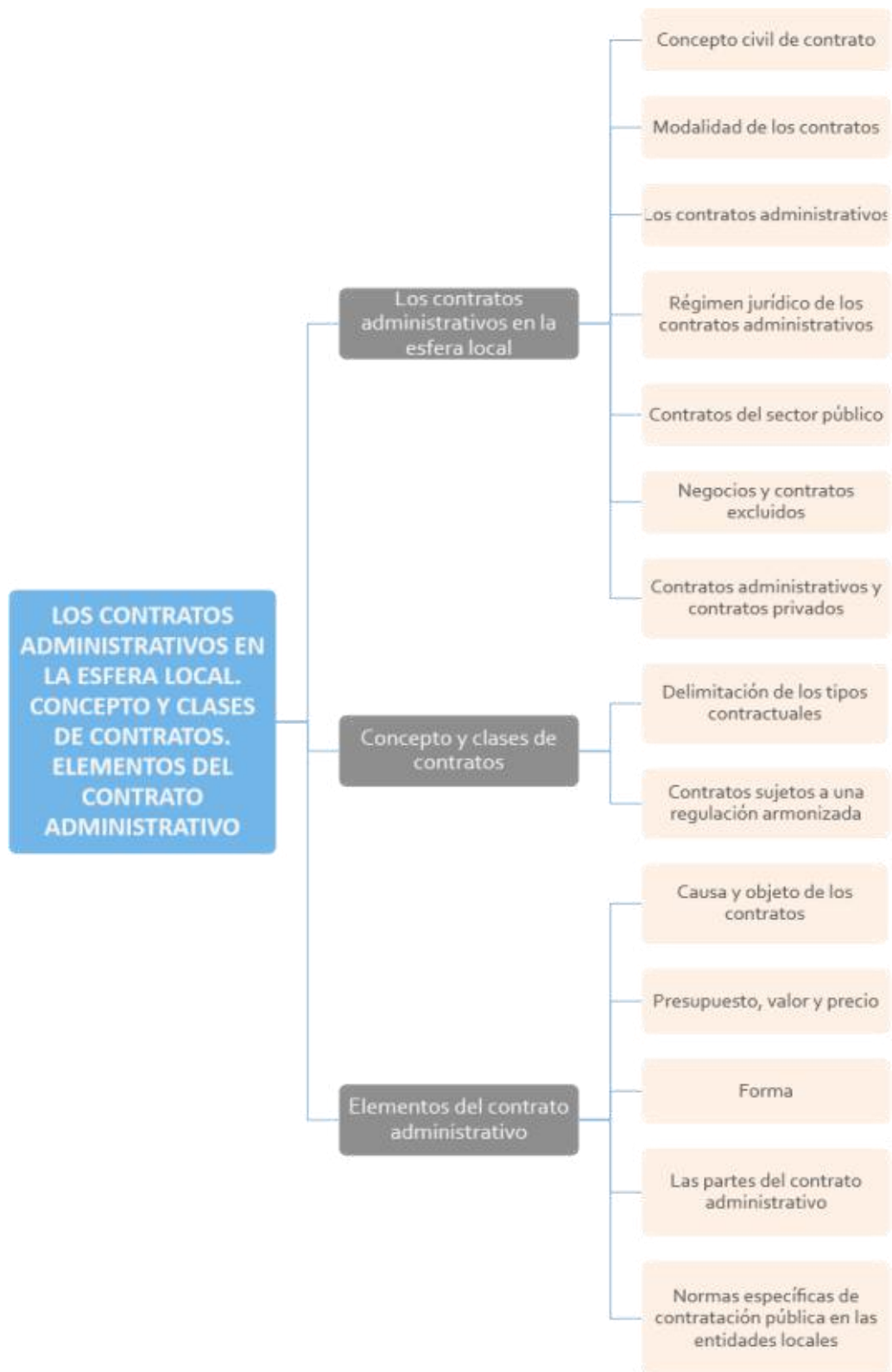
Los **contratos administrativos en la esfera local** son acuerdos jurídicos celebrados entre las entidades locales y terceros, con el fin de gestionar servicios, suministros, obras u otras necesidades públicas. Estos contratos permiten a los gobiernos locales cumplir con sus funciones de manera eficiente, recurriendo a la colaboración externa cuando es necesario.

Existen diversas **clases de contratos** administrativos, como los de obras, servicios, suministros, concesiones y contratos mixtos, cada uno con su propia regulación y requisitos específicos. Los **elementos del contrato administrativo** incluyen los sujetos (administración y contratista), el objeto (bien o servicio), la causa (necesidad pública que justifica el contrato), y la forma (procedimientos establecidos por la ley). Además, los contratos en el ámbito local deben cumplir con principios de transparencia, concurrencia y equidad, garantizando la correcta utilización de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos del interés general.

## Objetivos

- Comprender el Concepto y la Naturaleza de los Contratos Administrativos
- Identificar y clasificar los diferentes tipos de contratos administrativos
- Analizar los Elementos Fundamentales del Contrato Administrativo

## Mapa Conceptual





# 1. Los contratos administrativos en la esfera local

## 1.1. Concepto civil de contrato

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

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

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

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

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

- Se ha de producir un intercambio de obligaciones recíprocas entre las partes intervinientes en el contrato.
- La autonomía de la voluntad de las partes está condicionada por una serie de normas de carácter público, tendentes a proteger tanto los derechos de los contratantes como los intereses generales de la sociedad.

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

## 1.2. Modalidad de los contratos

Existen dos grandes grupos en los que se suelen englobar las distintas modalidades de contratos, en función de los sujetos que en él intervienen y de la normativa que les es de aplicación:

- Contratos privados, que son aquellos en que las partes intervinientes persiguen intereses meramente particulares y se mantienen en situación de igualdad respecto a los derechos y obligaciones recíprocos que nacen del contrato. Tales contratos privados están regulados, con carácter general, por el derecho civil y, con carácter especial, por el Derecho mercantil y el Derecho laboral.
- Contratos administrativos, que son los que, por intervenir como sujeto del contrato una Administración Pública e incidir determinadas circunstancias directamente relacionadas con la satisfacción de necesidades de carácter público, se les otorga una regulación específica sujeta al Derecho Administrativo.

## 1.3. Los contratos administrativos

La Administración, como cualquier particular, necesita contratar con terceros determinados servicios para atender a sus necesidades de funcionamiento.

Cuando el creciente intervencionismo de la Administración provoca el incremento del número de necesidades a satisfacer y, con ello, la utilización generalizada de contratos con particulares para hacer frente a las mismas surge la necesidad de modificar el contenido de los derechos y obligaciones de los contratos privados, para adaptarlos a las peculiaridades de su uso por la Administración.

Nace así la figura de los contratos administrativos, diferenciados de los contratos civiles en función del sujeto, del objeto y de la causa del contrato, con una regulación jurídica específica, determinada fundamentalmente por una doble exigencia:

- Las peculiaridades de los procedimientos de actuación de la Administración, derivadas, entre otros motivos, de la necesidad de controlar el gasto público, así como garantizar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos.



## Haciendas locales: ingresos. Presupuesto: el ciclo presupuestario en las entidades locales, documentos contables que intervienen en el ciclo presupuestario y estructura presupuestaria

### Introducción

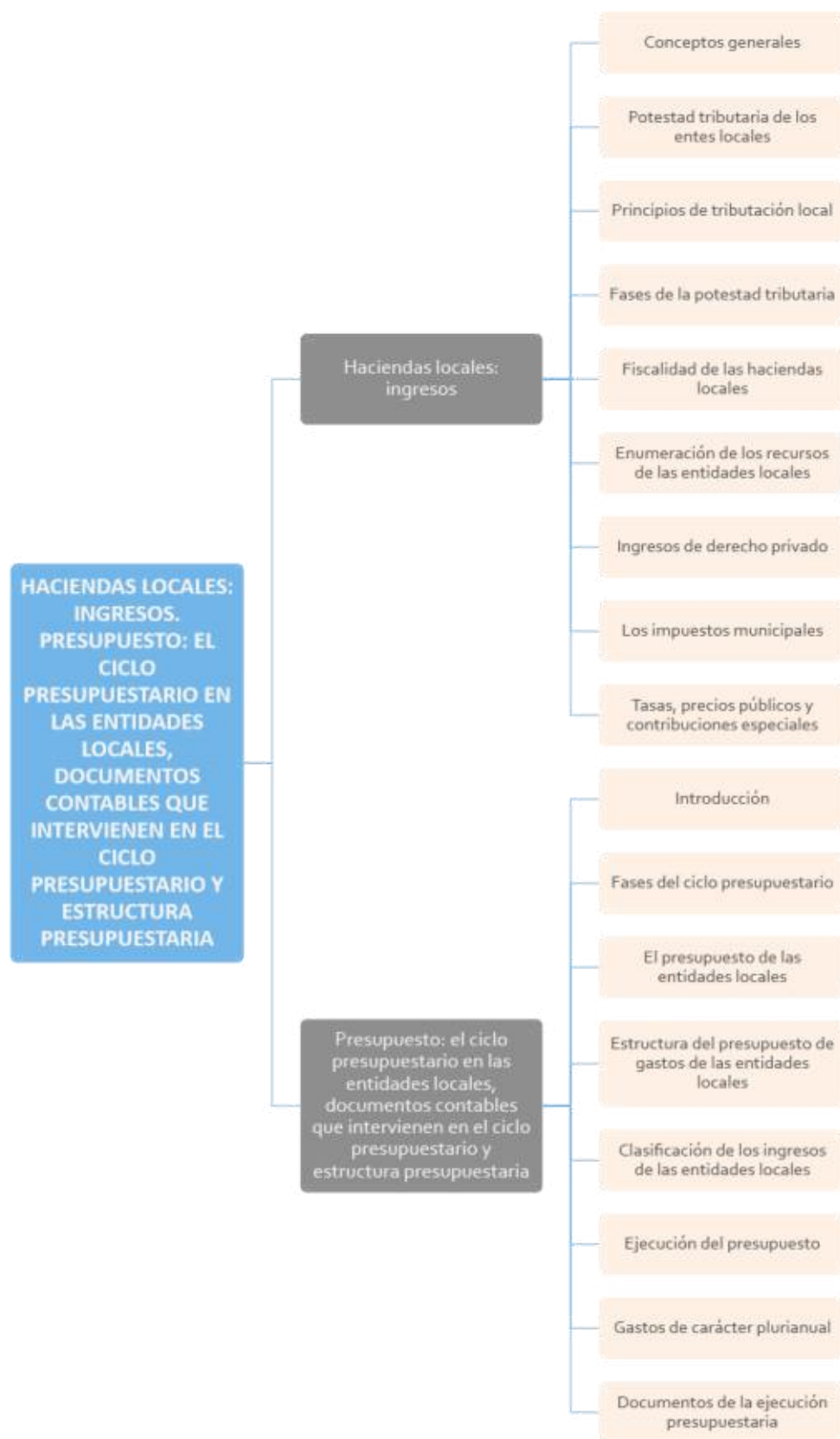
Las **haciendas locales** son el conjunto de recursos financieros de los que disponen los municipios y otras entidades locales para cumplir con sus obligaciones y prestar servicios a la ciudadanía. Los **ingresos** de las haciendas locales provienen principalmente de impuestos, tasas, contribuciones especiales, transferencias de otras administraciones y recursos derivados de su propio patrimonio. Estos ingresos son fundamentales para garantizar el desarrollo de políticas públicas y la sostenibilidad económica de las entidades locales.

El **presupuesto** es la herramienta clave de planificación financiera de las entidades locales. El **ciclo presupuestario** comprende varias fases: elaboración, aprobación, ejecución, control y liquidación. Durante este ciclo, intervienen distintos **documentos contables**, como el presupuesto inicial, las modificaciones presupuestarias, y los informes de ejecución y liquidación, que permiten un control detallado de los recursos y gastos. La **estructura presupuestaria** establece la forma en que se clasifican y organizan los ingresos y gastos, lo que facilita su análisis, control y adaptación a las normativas legales y a las necesidades del gobierno local.

## Objetivos

- Comprender las Fuentes de Ingresos de las Haciendas Locales
- Estudiar el Ciclo Presupuestario en las Entidades Locales
- Analizar los Documentos Contables y la Estructura Presupuestaria

## Mapa Conceptual





# 1. Haciendas locales: ingresos

---

## 1.1. Conceptos generales

El concepto de "Hacienda de las Entidades Locales" se corresponde con el de las facultades atribuidas a las mismas en orden al establecimiento, regulación, gestión y recaudación de tributos, así como a la posibilidad de obtención de otros ingresos; todo ello orientado a disponer de medios económicos con los que hacer frente a las necesidades públicas locales. Por lo tanto, la Hacienda de las Entidades Locales presenta dos aspectos distintos: de una parte, la obtención de ingresos, y, de otra, la aplicación de los mismos a la satisfacción de las necesidades.

En nuestro Derecho positivo, el término "Haciendas Locales" hace referencia, esencialmente, a la vertiente de los ingresos; es decir, a la disposición de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las propias Entidades Locales.

El art. 142 de la Constitución recoge el principio de suficiencia de las haciendas locales, al establecer que las mismas deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye.

Básicamente, el régimen jurídico de las Haciendas Locales encontraba su regulación en la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre (BOE del 30), modificada por diversas leyes posteriores, en particular, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre (BOE del 28), que preveía la elaboración de un texto refundido en la materia, el cual ha sido adoptado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo (BOE de 9 y 13 de Marzo), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que constituye la ley vigente y ha procedido a derogar las leyes de 1988 y 2002.

## 1.2. Potestad tributaria de los entes locales

Los tributos solo pueden establecerse con arreglo a la ley (artículo 31.3 CE), correspondiendo la potestad originaria para establecerlos exclusivamente al Estado, mediante ley (artículo 133.1 CE), mientras que las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 133.2 CE), gozando tales corporaciones locales de autonomía, garantizada por la Constitución, para la gestión de sus intereses (artículos 137 y 140 CE).

La autonomía de las entidades locales para establecer y exigir tributos ha de ejercerse de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las haciendas locales y en las leyes que dicten las comunidades autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquella (artículo 106.1 LBRL) y su medio de ejercicio son las ordenanzas fiscales, a través de las cuales ejercen la potestad reglamentaria las entidades locales en materia tributaria (artículo 106.2 LBRL).

La potestad tributaria de las Entidades Locales es su capacidad para el establecimiento de tributos, es decir, de ingresos de derecho positivo, así como para exigirlos coactivamente.

### 1.3. Principios de tributación local

Los tributos que establezcan las entidades locales al amparo de lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local respetarán, en todo caso, los siguientes principios:

- a) No someter a gravamen bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad.
- b) No gravar, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la Entidad impositora, ni el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio.
- c) No implicar obstáculo alguno para la libre circulación de personas, mercancías o servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de la residencia de las personas o la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, sin que ello obste para que las entidades locales puedan instrumentar la ordenación urbanística de su territorio.

### 1.4. Fases de la potestad tributaria

En todo tributo se pueden diferenciar, formalmente, dos fases: su implantación y su aplicación. Ello nos lleva a distinguir dos sujetos activos: el de la imposición y el de la relación jurídica tributaria. Son dos conceptos que responden a realidades distintas, a dos momentos diversos de la vida del tributo: el primero, relativo a la creación y regulación de la figura tributaria en cuestión; y el segundo referido al momento de aplicación de la norma jurídica que lo ha establecido.

## Urbanismo: concepto, evolución y legislación vigente. Conceptos básicos del proceso de gestión urbanística (planeamiento, ejecución, intervención y disciplina)

### Introducción

El **urbanismo** es una disciplina fundamental que se encarga de la ordenación y planificación de las ciudades, con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible y armónico de los asentamientos humanos. A lo largo de la historia, el urbanismo ha evolucionado en respuesta a las **necesidades** sociales, económicas y ambientales, adaptándose a los cambios que han marcado cada época.

En la actualidad, el urbanismo no solo se enfoca en el diseño físico de los espacios urbanos, sino que también considera aspectos como la **calidad de vida**, la **inclusión social** y la **protección del medio ambiente**. La legislación vigente en materia de urbanismo juega un papel crucial, ya que establece los marcos normativos que rigen el uso del suelo, la planificación urbana y la intervención en el territorio.

## Objetivos

- Analizar el concepto de urbanismo y su evolución a lo largo de la historia, identificando los hitos más relevantes que han marcado su desarrollo.
- Examinar la legislación vigente en materia de urbanismo y su impacto en la gestión del territorio, así como en la planificación y ejecución de proyectos urbanos.
- Identificar los conceptos básicos del proceso de gestión urbanística, incluyendo planeamiento, ejecución, intervención y disciplina, y su relevancia para la ordenación del espacio urbano.



## Mapa Conceptual





# 1. Urbanismo: concepto, evolución y legislación vigente

---

## 1.1. Concepto

El urbanismo puede definirse como la política de ordenación de la ciudad mediante la cual se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.

Este concepto tan amplio permite distinguir entre urbanismo como resultado y Derecho Urbanístico como marco de ordenación. El urbanismo así concebido tiene que ver con el diseño de la ciudad, es el resultado de un conjunto de actividades de carácter interdisciplinar. Por su parte, el Derecho Urbanístico es el marco jurídico que pretende regular ese conjunto de actividades que persiguen la ordenación del uso del suelo. Para ello utiliza y modula instituciones jurídicas que proceden tanto del Derecho Común (derecho de propiedad, derecho de superficie) como del Derecho Administrativo a cuya “parte especial” pertenece el Derecho Urbanístico (delimitación de derechos, potestad expropiatoria, potestad sancionadora, utilización de la técnica autorizatoria, planificación).

El urbanismo constituye, en definitiva, la organización u ordenación de los edificios y los espacios de una ciudad acorde a un marco normativo. Es por tanto una disciplina que define teniendo en cuenta la estética, la sociología, la economía, la política, la higiene, la tecnología, el diseño de la ciudad y su entorno. Se ocupa tanto de los nuevos crecimientos como de la ciudad ya existente y consolidada a fin de mantenerla o mejorar sus infraestructuras y equipamientos.

En este diseño de la ciudad el ayuntamiento, mediante el planteamiento, establece unas categorías de suelo en función del uso que se vaya a hacer. Es lo que se conoce de forma genérica como clasificación y calificación del suelo. Aunque puede variar la nomenclatura de una comunidad autónoma a otra, de forma genérica estas clases de suelo son:

El suelo rústico o no urbanizable: son los terrenos destinados a labores agropecuarias, bosques, etc.

El suelo urbanizable: son los terrenos destinados a convertirse en parte de la ciudad pero que todavía tienen un carácter rural o no urbanizable.

El suelo urbano: son los terrenos que ya forman parte de la ciudad.

Esta clasificación se encuentra recogida en los esquemas de los Planes Generales de los municipios. Para que un suelo pueda pasar de suelo rústico a urbanizable o urbano es necesario que tenga redactado un planteamiento general o de desarrollo en el que se especifique qué clase de suelo es y qué necesita para su transformación.

## 1.2. Evolución histórica

### **Las primeras regulaciones urbanísticas**

La necesidad de regular el crecimiento de las ciudades o sus edificaciones aparece ya en la Alta Edad Media, y se refleja en los fueros tradicionales y en las ordenanzas municipales. se trataba de unas mínimas regulaciones para evitar molestias entre vecinos y para garantizar el uso de vías y espacios comunes.

En el periodo borbónico, caracterizado por un fuerte centralismo, va apareciendo una ordenación estatal de la vida municipal a través de las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749. Aparece, además, una preocupación por obtener una cierta regularidad en los espacios y construcciones de la ciudad (planos “geométricos”). Los planos urbanos serán normalizados en las instrucciones de 1846, 1853 y 1859. En casi todos los casos, nos encontramos con limitaciones mínimas del derecho de propiedad (cuestión prácticamente intocable) y unas directrices en temas de policía.

En la Constitución de 1812 aparecen ya atribuciones a los Ayuntamientos en materia de policía de salubridad y comodidad, de construcción de las obras públicas necesarias, útiles o de ornato, y se les reconoce también la facultad de elaborar ordenanzas municipales.

## Anexo



### A. Sistemas operativos para PC. Software libre: conceptos generales, libertades, marco jurídico y licencias. Manejo a nivel de usuario de Windows 11 y distribución Ubuntu 24 de GNU/Linux o versiones en vigor

#### 1. Sistemas operativos para PC

---

##### 1.1. Definición

Un sistema operativo (SO) es un conjunto de programas o software destinado a permitir la comunicación del usuario con un ordenador y gestionar sus recursos de manera cómoda y eficiente. Comienza a trabajar cuando se enciende el ordenador, y gestiona el hardware de la máquina desde los niveles más básicos.

Hoy en día un sistema operativo se puede encontrar normalmente en todos los aparatos electrónicos complejos que podamos utilizar, ya que gracias a estos podemos entender la máquina y que ésta cumpla con sus funciones; éste es el caso de: teléfonos móviles, reproductores de DVD, mini cadenas, auto radios, y muchos más; incluyendo más visiblemente a los Ordenadores Personales (PC).

Otra definición posible y bastante aceptada define un sistema operativo como una capa compleja entre el hardware y el usuario, concebible también como una máquina virtual, que facilita al usuario o al programador las herramientas e interfaces adecuadas para realizar sus tareas informáticas, abstrayéndole de los complicados procesos necesarios para llevarlas a cabo.

Por ejemplo, un usuario normal simplemente abre los ficheros grabados en un disco, sin preocuparse por la disposición de los bits en el medio físico, los tiempos de espera del motor del disco, la posición de un cabezal, el acceso de otros usuarios, etc.

Aunque es un tema propenso a la discusión, algunos expertos están de acuerdo en que un sistema operativo debe constar de, por lo menos, un conjunto de programas similar al siguiente:

- Un compilador de algún lenguaje de programación
- Un enlazador.
- Un ensamblador.
- Un intérprete de comandos.
- Una amplia biblioteca del lenguaje de la plataforma.
- Un kernel o núcleo.

## 1.2. Características

### Administración de tareas:

- **Monotarea:** Si solamente puede ejecutar un programa (aparte de los procesos del propio S.O.) en un momento dado. Una vez que empieza a funcionar un programa, continuará haciéndolo hasta su finalización o interrupción.
- **Multitarea:** Si es capaz de ejecutar varios programas al mismo tiempo. Este tipo de S.O. normalmente asigna los recursos disponibles (CPU, memoria, periféricos) de forma alternativa a los programas que los solicitan, de manera que el usuario percibe que todos funcionan a la vez.

### Administración de usuarios:

- **Monousuario:** Si sólo permite ejecutar los programas de un usuario al mismo tiempo.
- **Multiusuario:** Si permite que varios usuarios ejecuten simultáneamente sus programas, accediendo a la vez a los recursos del ordenador. Normalmente estos S.O.O. utilizan métodos de protección de datos, de manera que un programa no pueda usar o cambiar los datos de otro usuario.

## **B. Ofimática e Internet. Aplicaciones básicas de ofimática: tratamiento de textos, hoja de cálculo, base de datos y presentaciones. LibreOffice Writer y Calc versión 7.6.7. o versión estable en vigor. Internet: conceptos básicos, navegación y uso del correo electrónico.**

### **1. Ofimática e internet**

---

#### **1.1. Concepto**

La informática es la ciencia que estudia los ordenadores en su conjunto (máquinas y programas).

El concepto de informática viene dado de la unión de dos palabras información y automática. se trata del "conjunto de conocimientos científicos y técnicas, que hacen posible el tratamiento automático de la información por medio de ordenadores" (concepto de informática según el diccionario académico de la lengua española).

Dentro de la Informática se engloba la Ofimática, es decir, ésta es una parte de la Informática. No hay que confundir el concepto de informática con el de ofimática. el concepto de ofimática se aplica a todas aquellas técnicas, procedimientos, servicios, etc., que se basan en tecnologías de la información (informática y comunicaciones) y cuya implementación se realiza en el ámbito del trabajo de oficina y similares entornos. el concepto de ofimática viene dado de la unión de dos palabras oficina y automática.

La ofimática engloba, pues, los tratamientos de textos y gráficos, la gestión documental, la agenda, la planificación de tiempo y actividades, la mensajería electrónica, etc. el entorno donde se desarrolla la ofimática es, fundamentalmente, la oficina y por tanto, describe su naturaleza y los trabajos que se realizan en ella.

El objetivo es tener la información disponible para cualquier necesidad de la organización. es necesario tratarla para presentarla en el formato y soporte más adecuado y poder extraer el conocimiento más relevante en cada ocasión.

## 1.2. Paquetes integrados

Con el nombre genérico de paquete integrado se designa el conjunto de software que incluye las funciones de varios programas en uno solo, bien como módulos de una gran aplicación o formando varias aplicaciones independientes. Actualmente también se habla de las Suites informáticas, que son paquetes integrados con gran variedad de aplicaciones.

Un paquete integrado, igual que las Suites, debe de reunir los siguientes requisitos:

- Criterio unificado de diseño, para todas las aplicaciones.
- Ejecución de diferentes programas.
- Acceso compartido de los datos por los diferentes programas, lo que permite exportar datos de uno de sus programas a los otros.

Además de los paquetes integrados con las utilidades básicas (procesador de textos, hoja de cálculo, base de datos, gráficos y comunicaciones), existe otro tipo de software integrado que se basa en las mismas características de estos, pero que están diseñados para resolver tareas específicas; un ejemplo sería un paquete integrado para la gestión de una empresa, que incluiría aplicaciones de facturación, de gestión de almacén y contabilidad), o un paquete integrado de fotografía y diseño...

Un tipo de paquete integrado muy utilizado es el de Autoedición, que permiten realizar documentos con presentaciones profesionales, son aplicaciones más complejas que los procesadores de texto que ofrecen más posibilidades a la hora de estructurar los documentos y combinar texto e imagen. Para trabajar perfectamente con un paquete de Autoedición y sacarle el máximo rendimiento es necesario tener un monitor gráfico con un ordenador potente, y preferentemente una impresora láser.

A los documentos en Autoedición se les llama publicaciones, con unos elementos comunes: portada, títulos, texto, gráficos, cuadros o tablas, cabeceras y pies de páginas, e índices.

Existen en el mercado variadas suites informática: Microsoft Office, OpenOffice.org, Corel WordPerfect Office, Lotus SmartSuite. Entre todas ellas es conveniente destacar OpenOffice.org por ser software libre y estar disponible para los principales sistemas operativos, como Linux, Macintosh y Windows.