



**ESCUELA DE FORMACIÓN
E INNOVACIÓN
REGIÓN DE MURCIA**

Cuerpo Auxiliar Administrativo. Turno de Promoción Interna

TEMA 1

Régimen Jurídico del Sector Público: Ámbito de aplicación y principios generales. Derechos de los ciudadanos.

Autor: Jesús V. Sánchez Fernández

**Avda Infante Juan Manuel 14
30011 Murcia**

**Telf: 968362189
Fax: 968366456**

**direccion.eap@carm.es
<http://efiapmurcia.carm.es/>**

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
OBJETIVOS.....	2
1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.....	3
1.1. La Administración Pública en la Constitución Española.....	3
1.2. Bases del Régimen Jurídico del Sector Público.....	4
2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	4
3. PRINCIPIOS GENERALES.....	5
3.1. Significado y contenido de los principios generales.....	8
3.1.1. Principios de organización.....	8
3.1.2. Principios de actuación.....	10
4. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.....	11
BIBLIOGRAFÍA.....	13



Licencia CreativeCommons de reconocimiento (attribution), no comercial (Non commercial) y sin obras derivadas (No Derivate Works).

RESUMEN.

En este tema vamos a conocer las bases del régimen jurídico del sector público plasmadas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, al amparo de la Constitución Española, y haremos una referencia a la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, que regula dicho régimen en el ámbito de la Región de Murcia.

Estudiaremos el ámbito subjetivo de aplicación y los principios generales que rigen a la Administraciones Públicas a nivel organizativo y de actuación.

Finalmente conoceremos los derechos que ostentan los ciudadanos ante todas las Administraciones Públicas.

OBJETIVOS.

1. Identificar las normas que regulan el régimen jurídico de todas las Administraciones, y de la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
2. Conocer la composición del sector público e identificar los sujetos que tienen la consideración de Administración Pública.
3. Identificar los principios que rigen la actuación de las administraciones, distinguiendo entre principios organizativos y principios de actuación.
4. Conocer los derechos que ostentan los ciudadanos ante las Administraciones Públicas.

1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.

1.1. La Administración Pública en la Constitución Española.

La administración pública es una organización creada para alcanzar unos fines que nuestra sociedad considera deseables, razón por la que la Constitución Española de 1978 acoge en su articulado las líneas básicas de su actuación, tanto en las relaciones entre administraciones como cuando esa relación se dé con los ciudadanos.

El Título IV de la Constitución Española (C.E.) “Del Gobierno y de la Administración” viene a establecer los principios básicos que rigen a la administración pública, de cuya lectura podemos sacar las siguientes notas caracterizadoras:

- 1) La administración es un instrumento al servicio de los ciudadanos (carácter “instrumental o servicial”) debiendo satisfacer de manera objetiva los intereses generales. (Art. 103 C.E.)
- 2) La actuación administrativa está sometida plenamente a la Ley y al Derecho, debiendo observar determinadas garantías de la ciudadanía, tal como el procedimiento de elaboración de los actos administrativos y derecho de audiencia. (Arts. 103.1 y 105 c).
- 3) El Gobierno dirige la actuación de la administración pública (Art. 97). Esta referencia genérica debe ser contextualizada al coexistir junto con la Administración del Estado las administraciones autonómicas (Comunidades y Ciudades Autónomas) y las locales (principalmente los municipios).
- 4) El control de la legalidad de la actuación administrativa por los Jueces y Tribunales y el derecho de los particulares a ser resarcidos de los daños que se produzcan como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (Art. 106).
- 5) Los órganos administrativos tienen atribuidos para poder alcanzar los objetivos que se les encomienden una serie de poderes y potestades (Leyes de creación).

Tomando las anteriores notas podemos decir que la Administración Pública es el conjunto de entes a los que el Derecho Administrativo (Derecho Público) otorga unos poderes y encomienda la consecución de unos objetivos de interés general estando plenamente sometida a la Ley y al Derecho.

1.2. Bases del Régimen Jurídico del Sector Público.

Por régimen jurídico debemos entender el conjunto de normas que regulan la actividad de un determinado ámbito, actividad o sujetos.

En el sector público, cuya composición estudiaremos en el siguiente apartado, las bases de su régimen jurídico vienen reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE número 236 de 2 de octubre) conforme establece el artículo 1 Objeto: *“La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...”*.

La regulación de dichas bases, aplicables a todas las Administraciones Públicas, es una competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.18º de la Constitución Española de 1978, que vendrá complementada por la normativa propia de cada Administración.

En el ámbito de la Región de Murcia el régimen jurídico de su sector público viene regulado en la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM suplemento nº 11, del BORM nº 301, de 30 de diciembre).

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

El artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) determina cuál es su ámbito subjetivo de aplicación.

“Artículo 2. Ámbito Subjetivo.

1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:

- a) La Administración General del Estado.*
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.*
- d) El sector público institucional.*

2. El sector público institucional se integra por:

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.*
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.*

c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.”

El artículo 1 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que establece su ámbito de aplicación dispone:

“Artículo 1. Ámbito de aplicación.

1. La presente Ley regula, en el marco del régimen jurídico común a todas las administraciones públicas y del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, integrada por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad.

2. La Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es la organización técnica y profesional que, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y bajo la dirección del Consejo de Gobierno y de sus miembros, asume la realización de los intereses públicos regionales.

3. Los organismos públicos son las entidades de Derecho público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.”

3. PRINCIPIOS GENERALES.

La LRJSP regula con carácter de legislación básica los principios que deben regir la actuación de todas las Administraciones Públicas. El artículo 3, bajo la denominación de “Principios generales” establece lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía,

descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.*
- b) Simplicidad claridad y proximidad a los ciudadanos.*
- c) Participación, objetividad y transparencia en la actuación administrativa.*
- d) Racionalización y agilidad en los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.*
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.*
- f) Responsabilidad por la gestión pública.*
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.*
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.*
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.*
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*
- k) Cooperación colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.*

2. Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

4. Cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.”

En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, regula los principios de actuación de la Administración autonómica en diversos artículos:

“Artículo 2.1: “La Administración General de la Comunidad Autónoma, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única”.

“Artículo 3. Principios de organización y funcionamiento.

La Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se organiza y actúa con pleno respeto al principio de legalidad y de acuerdo con los que a continuación se mencionan:

1.- De organización:

- a) Jerarquía.*
- b) Descentralización funcional.*
- c) Desconcentración funcional y territorial.*
- d) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.*
- e) Coordinación.*

2.- De funcionamiento:

- a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.*
- b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*
- c) Planificación, programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.*
- d) Responsabilidad por la gestión pública.*
- e) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.*
- f) Cooperación y coordinación con las otras administraciones públicas.*
- g) Objetividad y transparencia.”*

“Artículo 4. Principio de servicio a los ciudadanos.

Las relaciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia con los ciudadanos se ajustarán a los principios de:

- a) Efectividad de sus derechos.*
- b) Sencillez, claridad y proximidad a los ciudadanos.*
- c) Participación.*
- d) Buena fe y confianza legítima.”*

3.1. Significado y contenido de los principios generales.

El contenido de los principios enumerados, partiendo de la clasificación entre “principios de organización” y “principios de actuación” es el siguiente.

3.1.1. Principios de organización.

1) Principio de jerarquía.

Supone la existencia de una estructura orgánica piramidal. La existencia de “superiores” y “subordinados” en la organización administrativa viene a dar respuesta a variadas necesidades: facilita el poder de dirección y control dentro de la organización, permite residenciar la responsabilidad administrativa en el titular superior del órgano, mantiene la unidad de acción y la coherencia en la consecución de los fines encomendados o, desde un punto de vista jurídico, para dar un valor distinto a las órdenes emanadas de las autoridades en función de su posición en la escala jerárquica.

En nuestro ámbito autonómico la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, los Consejeros, como órganos directivos superiores, tienen atribuidas diversas competencias respecto al resto de autoridades y órganos de sus respectivos departamentos tales como “la superior dirección e inspección de la misma y de los organismos públicos que le están adscritos” o “la superior autoridad sobre el personal de la Consejería” y, a su vez, a través de los correspondientes Decretos se establecen los órganos directivos de cada Consejería, conformando una estructura jerarquizada de toda la Administración Pública.

2) Descentralización.

La descentralización es la transferencia de competencias a otras administraciones o a entes públicos con personalidad jurídica. La más generalizada dentro del proceso iniciado con la C.E. de 1978 ha sido la efectuada por la Administración del Estado hacia las distintas comunidades autónomas, aunque también es factible que ese proceso “descentralizador” pueda efectuarse entre las comunidades autónomas y la administración local.

Con la descentralización se traslada la titularidad de la competencia, manteniendo únicamente la administración descentralizadora una relación de tutela que garantice unos servicios básicos para todos los ciudadanos, una financiación adecuada, etc.,

independientemente del desarrollo concreto que cada administración receptora de la competencia pueda hacer para satisfacer las concretas necesidades de su territorio o ciudadanos. Por ejemplo estableciendo un catálogo de prestaciones sanitarias básicas aplicable a todo el Estado español.

La descentralización puede ser territorial, realizada hacia los entes autonómicos y locales, y funcional, que es la realizada a través de los entes institucionales. Mientras que en la primera se toma como presupuesto la existencia de unos intereses autóctonos de los entes locales o autonómicos, en la segunda lo que se persigue es una mayor agilidad administrativa.

3) La desconcentración.

Consiste en la transferencia permanente de competencias dentro de un mismo ente público u organismo. Esta sencilla noción lleva implícitas dos diferencias respecto a la descentralización que acabamos de ver: la desconcentración se realiza dentro de la misma línea jerárquica de la organización administrativa del ente, mientras que la descentralización se lleva a cabo entre administraciones distintas. En segundo lugar, los órganos receptores de las competencias desconcentradas carecen de personalidad jurídica propia, la cual reside en el órgano administrativo al que pertenecen, mientras que en la descentralización las administraciones receptoras tienen por definición personalidad jurídica.

Con la desconcentración se persigue una mayor agilidad administrativa al descongestionar los órganos superiores aumentando la capacidad de decisión de los órganos inferiores que reciben la competencia.

La desconcentración se realiza a través de normas organizativas que garantizan su carácter permanente, siendo necesario un cambio normativo para dejarla sin efecto.

4) La coordinación.

Es quizás el principio organizativo más complejo de delimitar porque se refiere mayoritariamente a actuaciones de distintas administraciones públicas. Conceptualmente podemos decir que consiste en lograr una unidad de actuación entre distintas administraciones u órganos pertenecientes a una misma administración pero no relacionados por el principio de jerarquía.

5) Colaboración y cooperación.

La existencia de diversas administraciones territoriales e instrumentales que ejercen su competencia en el mismo territorio y ámbito subjetivo hace necesaria la colaboración, cooperación y asistencia mutua para conseguir una gestión eficaz de los asuntos que tienen encomendados.

3.1.2. Principios de actuación.

1) Principio de legalidad.

El sometimiento de la Administración a la Constitución, la Ley y al Derecho supone que toda actuación administrativa debe regirse siempre por lo previsto en las normas, estando sometida al control jurisdiccional.

2) Principio de eficacia.

Supone que la actuación de la Administración debe ir dirigida siempre a la consecución de unos objetivos que tiene marcados y que forman parte del objetivo superior de satisfacer el interés general. Para la consecución de esos objetivos debe establecer servicios de calidad a la ciudadanía atendiendo también al criterio de eficiencia, es decir, utilizando la menor cantidad de recursos humanos y económicos posible.

3) Principio de objetividad y el interés público.

La actuación administrativa debe realizarse al margen de cualquier interés de los gestores o en beneficio indebido de otras personas o grupos. Debe ser siempre imparcial y buscar el interés público.

4) Principio de buena fe y confianza legítima.

La actuación legal, objetiva y de servicio público de la Administración debe ser un valor apreciable por la ciudadanía de forma que se establezca una confianza recíproca guiada siempre por el principio de buena fe.

5) Personalidad jurídica única.

Cada Administración actúa para el cumplimiento de sus fines como una sola persona, con independencia del entramado de entes y organismos de que esté formada.

6) **Transparencia y participación.**

Una Administración transparente es la que pone al alcance de la ciudadanía toda la información sobre su actividad, estructura orgánica, funciones, etc., abriendo cauces de participación efectiva. Por lo tanto es un principio de relación con la ciudadanía. En la Región de Murcia la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de “Transparencia y Participación Ciudadana” es la que regula e instrumenta estos principios de actuación (Sobre la transparencia ver tema 10 del temario).

4. **DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.**

Conforme a lo establecido en el artículo 149.1.18ª que citamos en el punto 1, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer:

“Las bases de 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; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”.

En aplicación de dicha competencia la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) recoge en su título II “De la actividad de las Administraciones Públicas” un conjunto de derechos del que gozan quienes se relacionen con cualquier Administración.

Hay que destacar que se trata de una serie de derechos distintos a los recogidos en el artículo 53 de dicha Ley, pues estos últimos están referidos a quienes sean interesados en el procedimiento administrativo.

“Artículo 13. Derecho de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Quienes de conformidad con el artículo 3, 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 9 de diciembre, 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 contemplados en esta Ley.*
- 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.”*

Conforme a lo establecido en la letra i), no se trata de un catálogo de derechos cerrado, sino que debe completarse con cualquier otro derecho reconocido por la propia Constitución o por las Leyes, como ocurre, por ejemplo, con los derechos a la prestación de servicios públicos que la Ley de Bases de Régimen Local reconoce a los vecinos en el ámbito local.

Teniendo en cuenta la reforma del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común operado por las Leyes 39/2015 y 40/2015 citadas en este tema, cobran gran relevancia entre los derechos citados aquéllos que permiten a las personas relacionarse de manera electrónica con las Administraciones Públicas, y en especial, el derecho a ser asistidos en el uso de tales medios, para lo cual la LPAC crea instrumentos tales como la presentación de solicitudes y documentos con la firma electrónica de funcionarios habilitados para ello (artículo 12 LPAC).

BIBLIOGRAFÍA.

LEGISLACIÓN ESTATAL

- 1) España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, número 236.
- 2) España. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, número 236.
- 3) España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, 10 de diciembre de 2013, número 295.
- 4) Constitución Española (1978).

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

- 1) España. Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 30 de diciembre de 2004, número 301, suplemento.
- 2) España. Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 30 de diciembre de 2004, número 301, suplemento.
- 3) España. Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 18 de diciembre de 2014, número 290.