

Temario de Ayudante de Biblioteca de la Administración General del Estado

Este temario ha sido elaborado por un opositor, para presentarse al proceso selectivo de Ayudante de Bibliotecas de la Administración General del Estado en la [convocatoria de 2021](#).

Incluye todos los temas, de legislación y específicos de bibliotecas, del programa correspondiente a la convocatoria de la Administración General del Estado para cubrir plazas de Ayudante de Bibliotecas en el Ministerios de Cultura y Deporte, Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. «BOE» núm. 149, de 23 de junio de 2021.

Temario completo disponible en:

<https://www.bibliopos.es/>



Temario de Ayudante de Biblioteca de la Administración General del Estado, cedido por su autor a Bibliopos.es para su publicación bajo licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License](#).

Bajo esta licencia puedes utilizar libremente el temario para uso personal y compartirlo siempre que [cites la fuente](#) y proporciones un enlace a la [licencia](#). No puedes hacer uso comercial del documento.

D05 Las fuentes del derecho administrativo

La Constitución de 1978. La Ley. El Reglamento y los límites de la potestad reglamentaria.

Introducción

El artículo 1 de la *Constitución española* consagra en España el Estado Social y Democrático de Derecho. Tradicionalmente el Derecho se divide en Derecho Público (es el que regula la actividad del Estado y de los entes públicos entre sí en el ejercicio de sus potestades públicas con los particulares) y Derecho Privado (regula las relaciones jurídicas entre particulares, o de éstos y del Estado y los organismos públicos cuando actúan de forma privada), subdivididos a su vez en diferentes ramas. Entre las ramas del Derecho Privado se encuentran el Derecho Civil y el Derecho Mercantil, mientras que en el Derecho Público se encuentra el Derecho Administrativo, que es el que contiene las normas que rigen las actividades y el funcionamiento del Estado y de los órganos creados para su ejecución.

El término **fuerza** al hablar del origen de las normas jurídicas hace referencia al origen en cuanto a de dónde procede la norma jurídica (escrita o no). El artículo 1 del *Código Civil (Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil)* señala que las fuentes del ordenamiento jurídico español son:

- a) la **ley**: Cabe definir la ley como la norma publicada oficialmente con tal carácter, que contiene un mandato normativo de los órganos competentes que constitucionalmente tienen atribuido el poder legislativo originario.
- b) la **costumbre**: Conducta nacida de la reiterada y constante práctica social, y considerada como obligatoria por la comunidad. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.
- c) los **principios generales del derecho**: Son aquellas ideas y fundamentos que, sin estar escritos, constituyen la base del ordenamiento jurídico e inspiran la elaboración de las leyes. Se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

Además, la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho. No es propiamente fuente de Derecho, pero sí tiene un papel complementario del ordenamiento jurídico ciertamente relevante. Y es que a través del precedente judicial y de la interpretación de las normas por los jueces la jurisprudencia ha desempeñado un papel creador del Derecho. La *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* establece que los jueces y tribunales tendrán que interpretar las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

La Constitución de 1978

La *Constitución española* ocupa un lugar preferente en el ordenamiento jurídico, pues constituye la primera norma del ordenamiento jurídico, es decir, la norma fundamental, y no una

mera declaración programática. En su artículo 9.1 establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la *Constitución* y al resto del ordenamiento jurídico. Se trata, en suma, de una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico.

Desde el punto de vista material, la superioridad (o supremacía) de la *Constitución* se traduce en que todas las demás normas deben atemperarse a los mandatos contenidos en la misma (carácter vinculante) y debe ser cumplida por sus destinatarios (ciudadanos y poderes públicos) y aplicada por los Tribunales de Justicia.

Desde el punto de vista formal, su superioridad resulta del establecimiento de especiales dificultades para su revisión o reforma (no puede ser modificada ni derogada por ninguna otra norma). En primer lugar, supone que el resto de las normas jurídicas deben estar en consonancia con sus mandatos, pues, en caso contrario, serán declaradas inconstitucionales; en segundo lugar, exige un procedimiento especial de reforma como garantía de su estabilidad jurídica; y, por otra parte, todas las normas jurídicas deben interpretarse de conformidad con los preceptos constitucionales de tal forma que siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la *Constitución* y la otra no conforme a ella, debe admitirse la primera. La *Ley Orgánica del Poder Judicial* indica que los jueces y tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la *Constitución*, a la ley o al principio de jerarquía normativa. Así se determina que cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la *Constitución*, planteará la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

La Ley

Desde un punto de vista material, la ley puede definirse como toda norma jurídica de carácter general y obligatorio. Desde un punto de vista formal, puede definirse como toda norma emanada del Poder Legislativo según un procedimiento establecido y solemne. Con arreglo a la *Constitución* tales órganos serán las Cortes Generales (no obstante, en determinadas circunstancias, el Gobierno puede elaborar leyes mediante delegación bajo el control de las Cortes Generales) y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (dentro del ámbito de su territorio y sobre materias cuyas competencias les hayan sido transferidas en los Estatutos de Autonomía, o en otras leyes del Estado de transferencia o delegación). La Ley goza de un privilegio jurisdiccional: el de que el control de su constitucionalidad queda encomendado de forma exclusiva al Tribunal Constitucional. El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa. Sólo se derogan por otras posteriores (tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia sea incompatible con la anterior). No tendrán efecto retroactivo, salvo que se disponga lo contrario.

El concepto de **legislación** se refiere al conjunto de todas aquellas normas de aplicación general dictadas por los órganos del Poder Legislativo, así como aquellas dictadas por órganos del Poder Ejecutivo en los casos que éste ejerce potestades legislativas. También se define como un cuerpo de leyes que regulan una determinada materia o al conjunto de leyes de un país a través del cual se ordena la vida, es decir, lo que se conoce como ordenamiento jurídico y que establece aquellas conductas y acciones aceptables o rechazables.

Para que un sistema de fuentes sea coherente, se deben establecer una serie de normas como son el principio de reserva de ley (la *Constitución* exige que determinadas materias, debido a su trascendencia, sean reguladas, exclusivamente, mediante leyes aprobadas por los representantes del pueblo soberano, es decir, por las Cortes Generales), el principio de jerarquía (las normas de rango superior prevalecen siempre sobre las de rango inferior) y el principio de competencia (potestad que

corresponde a cada órgano; puede ser: territorial, funcional o en relación a la materia y jerárquico).

Además de la *Constitución*, considerada como la única ley extraordinaria, se distingue principalmente entre leyes orgánicas y leyes ordinarias. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha reiterado en varias sentencias que las leyes orgánicas y las ordinarias no se sitúan propiamente en distintos planos jerárquicos, sino más bien sus diferencias tienen más que ver con el principio de competencia.

La **ley orgánica** se define por dos características: su contenido y su procedimiento, es decir, versan sobre materias determinadas y requieren formalidades más estrictas en el proceso de creación. Según el artículo 81 de la *Constitución* son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la *Constitución*, que pueden sintetizarse como normas reguladoras de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional y del ejercicio de determinados derechos o de la configuración del Estado autonómico. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto (debe cumplir los mismos trámites parlamentarios que una ley ordinaria). Como indica la *Constitución*, la principal diferencia en el proceso es que el Congreso de los Diputados debe realizar una votación final, al acabar con todos los trámites, donde la ley debe obtener una mayoría absoluta para su aprobación. Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados internacionales por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la *Constitución*. Otros preceptos constitucionales introducen limitaciones procedimentales: no cabe en materia de ley orgánica la delegación legislativa en Comisión, la iniciativa legislativa popular ni la aprobación por decreto-ley.

Las **leyes ordinarias** son el instrumento habitual de realización de la función legislativa por parte de las Cortes Generales y pueden regular cualquier materia no reservada por la *Constitución* a otro tipo de norma. Asimismo, la ley ordinaria tiene un ámbito competencial de naturaleza residual, pudiendo regular todas aquellas materias que no estén reservadas a la ley orgánica. Dentro de las leyes ordinarias, por su especial relevancia, cabe señalar los siguientes tipos:

- **Leyes de Delegación:** Pueden ser bien ley de bases, a través de las cuales las Cortes Generales delegan en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, que tienen por objeto la formación de textos articulados, o bien ley ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.
- **Leyes Básicas:** Son las leyes dictadas por las Cortes Generales, para aquellas competencias sobre las que el Estado tiene potestad legislativa básica, pero son las Comunidades Autónomas las encargadas de su ejecución y desarrollo legislativo. Son leyes que pretenden fijar un régimen jurídico uniforme y de vigencia general.
- **Leyes Marco:** Son las aprobadas por las Cortes Generales atribuyendo a todas o alguna de las Comunidades Autónomas, en materias de competencia estatal, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.
- **Leyes de Armonización:** Son las que el Estado puede dictar para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Además, la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado es considerada la ley más importante que un gobierno promulga en un año y determinan su política en la mayor parte de los ámbitos, además de ser la base sobre la que se moverá la economía del Estado en ese año.

Tampoco debe obviarse que son leyes ordinarias las de las **Comunidades Autónomas**, ya que éstas pueden dictar normas con fuerza de ley y otras de carácter reglamentario que estén subordinadas a aquéllas. Las Leyes Autonómicas, son leyes con el mismo valor y la misma fuerza que las leyes estatales, que emanan de un Parlamento autonómico y sólo pueden aplicarse en la

Comunidad Autónoma.

Atendiendo al procedimiento de elaboración, se puede distinguir entre leyes de Pleno y de Comisión. En este caso, las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de Ley que haya sido objeto de esta delegación. Existen una serie de excepciones: la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

En el artículo 87 de la *Constitución* se establece quiénes disponen de **iniciativa legislativa**, para presentar ante las Cortes un proyecto o una proposición de ley (sea orgánica u ordinaria): el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas pueden iniciar los trámites legislativos que conduzcan a aprobar una ley orgánica; sin embargo, la iniciativa popular (para lo que se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas) cuenta con varias restricciones para iniciar los trámites, entre las cuales se cuenta la imposibilidad de iniciar trámites para crear leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional.

Los **proyectos de ley** serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Han de someterse en primer lugar al Congreso de los Diputados que los remitirá posteriormente al Senado para su deliberación en esta Cámara.

La tramitación de las **proposiciones de ley**, en el caso del Congreso, pueden ser adoptadas a iniciativa de un Diputado, con la firma de otros 14 miembros de la Cámara, o por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz, mientras que en el Senado, por un Grupo Parlamentario o por 25 Senadores.

Junto a las leyes emanadas de las Cortes Generales, existen en el ordenamiento jurídico español otras normas con rango de ley que emanan del Poder Ejecutivo, es decir, del Gobierno. En determinados supuestos excepcionales, el Gobierno podrá dictar disposiciones normativas con fuerza de ley, que adoptarán la denominación de:

- a) Real Decretos Legislativos: Son normas con rango de ley dictadas por el Gobierno en virtud de una delegación de las Cortes Generales y versan sobre materias no reguladas mediante leyes orgánicas.
- b) Real Decretos-Leyes: Son disposiciones legislativas provisionales que dicta el Gobierno, a iniciativa propia, en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación en el Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con el fin de ratificarlo o derogar.

El Reglamento y los límites de la potestad reglamentaria

Los genéricamente denominados **Reglamentos** se configuran como una disposición normativa de carácter general, dictada por el Gobierno y la Administración Pública en cualquiera de sus manifestaciones (estatal, autonómica o local) y con rango inferior a la ley. Son normas que desarrollan los preceptos contenidos en las normas con rango de ley (las desarrollan, aclaran y articulan de forma que puedan ser llevados a la práctica), dictadas por órganos sin potestad legislativa, esto es, son dictadas por órganos dependientes del Poder Ejecutivo (la *Constitución* otorga al Gobierno la **potestad reglamentaria**, que no es más que la facultad de promulgar normas con rango inferior a la ley). Los reglamentos son verdaderas normas que deben ser publicadas y conservan una vigencia indefinida en tanto no se modifiquen o deroguen por otras normas de igual o superior rango. Forma parte del ordenamiento jurídico y como tal es fuente del Derecho (excluyendo todas las declaraciones administrativas que no tienen rango normativo, es decir, los actos administrativos).

En el sistema jurídico español, un **Real Decreto** es una norma jurídica con rango de reglamento que emana del poder ejecutivo y en virtud de las competencias prescritas en la

Constitución. El artículo 97 de la *Constitución* establece que el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria. El Real Decreto se sitúa en el orden de prelación de las normas jurídicas inmediatamente después de las normas con rango de Ley y antes de la orden ministerial. Su diferencia con la primera es que emana del poder ejecutivo y no del poder legislativo. Su diferencia con la segunda es que el real decreto precisa para su adopción de la aprobación del Consejo de Ministros exclusivamente, mientras que la orden ministerial puede establecerse por parte de un solo Ministerio. Los reglamentos, en virtud del principio de jerarquía normativa, no pueden contradecir lo dispuesto en las leyes y la *Constitución* prohíbe que regulen una serie de materias que reserva a la ley. Los reglamentos se ajustarán a las normas de competencia y jerarquía. Ningún reglamento podrá vulnerar preceptos de otro de jerarquía superior. Es decir, que la relación entre los Reales Decretos del Presidente y los del Consejo de Ministros no es jerárquica, sino de competencia, teniendo cada uno su propio ámbito, según el reparto de competencias entre ambos órganos del Gobierno. Un Real Decreto es sancionado por el Rey y refrendado por el Presidente del Gobierno o por los Ministros competentes.

Una **Orden Ministerial** es una norma de rango reglamentario que emana de cualquiera de los Ministros del Gobierno de España. Cuando la disposición o resolución afecte a varios Departamentos ministeriales revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados. Jerárquicamente se sitúan por debajo del Real Decreto del Presidente del Gobierno, y del Real Decreto del Consejo de Ministros. No sólo las dictan los Ministros en los asuntos propios de su Departamento, sino que también revestirán la forma de Orden Ministerial los acuerdos de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Cuando la Administración ejerce la potestad reglamentaria está sometida a una serie de limitaciones de orden formal y material:

- Límites formales. Los reglamentos, como normas jurídicas que son, deben aprobarse respetando escrupulosamente el procedimiento previsto legalmente para su confección y promulgación. Son requisitos formales o externos exigidos por una norma aquellos no relativos al contenido de fondo de la norma reglamentaria, tales como, la publicación de los reglamentos en los boletines correspondientes para su conocimiento general o el preceptivo dictamen del Consejo de Estado cuando se trate de reglamentos ejecutivos de leyes estatales. Sólo será válido aquel reglamento que sea dictado por un órgano competente.
- Límites materiales. Además del cumplimiento de dicho requisitos formales, los reglamentos deben respetar unos límites materiales, también conocidos como sustanciales o de fondo. Estos límites están vinculados a los principios de legalidad, jerarquía normativa e irretroactividad desfavorable, y todo reglamento que vulnere los mismos será nulo de pleno derecho. La Administración no puede dictar reglamentos en materias reservadas a las leyes (reserva de ley) sin autorización expresa de las Cortes Generales. El Reglamento no puede contradecir lo dispuesto en la Ley, y además, el dictado por una autoridad inferior no puede contradecir el dictado por otra de superior rango (una Orden debe respetar el contenido de los Reales Decretos). Dichos reglamentos serían considerados nulos de pleno derecho.

Ante la existencia de un reglamento que incumpla los límites formales o materiales, se puede proceder a impugnar el mismo mediante un recurso judicial contencioso-administrativo, ante el cual, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, comprobada la existencia del vicio formal o material anulará total o parcialmente la norma impugnada.