

En este apartado podrá encontrar diversa documentación que le ayude en la preparación de los temas 1 y 2.

Esta documentación es meramente orientativa y no pretende ser exhaustiva ni exclusiva.

MATERIAS BÁSICAS DE LA ADMINISTRACIÓN

ÍNDICE

1. Constitución de 1978. El Gobierno y la Administración
2. Las Comunidades Autónomas: Competencias. Los Estatutos de Autonomía.
3. Organización política y administrativa de la CAPV: Principios generales del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Aspectos generales de la distribución de competencias entre el Estado y la CAPV. El Parlamento Vasco. El Gobierno Vasco y el Lehendakari
4. El Concierto Económico
5. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres: Principios generales. Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa
6. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: Derechos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos
7. La organización administrativa: los órganos administrativos. Órganos colegiados. Principios organizativos: Jerarquía y competencia. La delegación, la avocación y la sustitución. Encomienda de gestión. Concentración y desconcentración. Centralización y descentralización
8. El acto administrativo: producción, contenido, motivación y forma. La presunción de legitimidad de los actos administrativos. La eficacia del acto administrativo. Nulidad de pleno derecho, anulabilidad y revocación de los actos administrativos. Silencio administrativo
9. El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Principios generales. Interesados. Abstención y recusación
10. El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Los derechos de la ciudadanía. Registros administrativos
11. El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Fases del procedimiento administrativo. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento
12. La revisión de los actos administrativos en vía administrativa: principios generales. Rectificación de errores materiales. Revocación de actos. Recursos administrativos.
13. La responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio: tipos de responsabilidad; concepto y principios generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.
- 14.. Licencias administrativas: principios generales. Las sanciones: principios generales del derecho sancionador.
15. Aspectos básicos de la Protección de Datos Personales: conceptos, principios y derechos; en particular, el derecho de información en la recogida de datos, el deber de secreto y la comunicación de datos.
16. El personal al servicio de las Administraciones Públicas: tipología. Estructura y organización del empleo público: relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias. El acceso al empleo público.
17. Derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Retribuciones. Negociación colectiva. Incompatibilidades. Régimen disciplinario.
18. Personal funcionario: adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria. Clasificación en cuerpos y escalas. Provisión de puestos de trabajo. Situaciones administrativas.

19. Personal eventual y altos cargos. Nombramientos y ceses. Retribuciones. Indemnizaciones por cese.
20. Personal laboral: contrato de trabajo, contratos de duración determinada, contratos de relevo. Categorías laborales. Movilidad funcional y geográfica. Suspensión y extinción de la relación laboral.
21. Sistemas de gestión de la calidad.
22. El presupuesto y las modificaciones presupuestarias.
23. Ejecución del presupuesto de gastos. Fases de ejecución. Documentos contables.
24. Ejecución del presupuesto de ingresos. Fases de ejecución. Documentos contables.
25. Liquidación del presupuesto y cuentas anuales.

1

Constitución de 1978. El Gobierno y la Administración.

Sumario: 1. Introducción. 2. El Gobierno y la Administración. 2.1. La posición constitucional del Gobierno. 2.2. Composición y estructura del Gobierno. 2.3. La formación del Gobierno. 2.4. Funciones del Gobierno. 2.5. La Administración Pública

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La parte orgánica de la Constitución

En el tema anterior se ha estudiado la parte dogmática (los derechos y deberes fundamentales) de la Constitución, en este tema se estudiará la parte orgánica de la Constitución, es decir cómo se configuran los diferentes poderes del Estado y el sistema de relaciones entre sus diferentes órganos.

1.2. La división de poderes en el Estado democrático

El poder constituyente define los órganos y procedimientos a través de los cuales el Estado va a llevar a cabo las diferentes operaciones. Al margen de la reforma y el control de constitucionalidad, la Constitución ordena jurídicamente las funciones constituidas de los órganos del Estado:

- Función legislativa: Producción de normas jurídicas, es decir disposiciones generales y abstractas para regular la realidad, y que completan la Constitución. Esta función presupone la existencia de un órgano legislativo, que opera a través de un procedimiento regulado en la Constitución y desarrollado en un Reglamento Parlamentario.
- Función ejecutiva: Está relacionada con la acción del Estado. Además de la ejecución de las leyes y las sentencias, también incluye la toma de decisiones políticas de dirección general de la actividad del Estado. En otras palabras, el poder judicial y el Parlamento controlarán jurídica y políticamente la dirección política, la Administración civil y la Administración militar, elementos fundamentales de la función ejecutiva, que residirá principalmente en el Gobierno y la Administración.
- Función judicial: Su característica central es la independencia y, por ende, está separada de las otras dos funciones. Los Estados democráticos no están exentos de disputas jurídicas o lesiones de derechos. Todas las dudas que surgen sobre la validez de las leyes y los conflictos jurídicos derivada de esta circunstancia tienen que ser resueltas de manera definitivamente vinculante por el poder judicial. La independencia de las/los jueces y el respeto a la Ley y las formalidades procesales son las mejores garantías conocidas para solventar los conflictos del Estado democrático.

Otras funciones constitucionales como la función constituyente (que pertenece al cuerpo electoral, y que suele expresarse a través de Asamblea Constituyente y/o del Referéndum), y la dimensión territorial de las funciones del Estado, son tratadas en el tema anterior y el siguiente respectivamente.

1.3. La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado

La Constitución de 1978 enuncia en su artículo 1.3 que «la Monarquía parlamentaria es la forma política del Estado». Esta expresión hace referencia a la articulación de los poderes constituidos y a la forma de gobierno, en concreto, a la separación del Rey de la función gubernamental y la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento.

En otras palabras, la Constitución española opta por el sistema parlamentario, frente a otros sistemas de gobierno (presidencialista y semipresidencialista). Las características fundamentales del sistema parlamentario son que la soberanía se deposita en el Parlamento y no existe una separación rígida entre éste y el Gobierno, y que el ejecutivo distingue entre un jefe de Estado (que no tiene ninguna de las funciones apuntadas aunque es un órgano del Estado) y un jefe de Gobierno.

En cambio, el sistema presidencialista (EEUU) se caracteriza por una separación más rígida de los tres poderes y un/a presidenta/e que concentra en una sola figura al jefe del Estado y al jefe del Gobierno. Mientras que en el caso del sistema semipresidencialista (Francia), la separación de poderes es más compleja, en tanto que el jefe del Estado es elegido democráticamente por el pueblo, y comparte el poder ejecutivo con un jefe de gobierno designado por la mayoría parlamentaria.

Los sistemas parlamentarios como el español se caracterizan principalmente por: a) la relación de confianza existente entre Gobierno y Parlamento (el Gobierno lo conforma el partido que tiene la mayoría parlamentaria) y los mecanismos por los que se materializa esa relación de confianza; b) El pueblo elige al Parlamento que será quién designe al Gobierno (el partido que ostenta la mayoría parlamentaria, será quién ostente la titularidad del Gobierno); c) el poder ejecutivo se atribuye al Gobierno y no al Jefe del Estado (el gobierno suele ser un órgano colegiado); d) el Jefe del Estado suele ser una institución separada del ejecutivo;

En este tema se analiza la división de poderes y funciones en la Constitución de 1978, en concreto la composición, funcionamiento y atribuciones de las Cortes Generales (Congreso y Senado), y la configuración del Gobierno y el Poder Judicial en el ordenamiento constitucional español. No obstante, la primera explicación corresponde a la Jefatura del Estado, cómo órgano constitucional sin funciones ejecutivas, legislativas ni judiciales.

2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

2.1. La posición constitucional del Gobierno

En la historia constitucional española, el Gobierno ha sido un apéndice o extensión del poder del Rey. El reconocimiento constitucional expreso del Gobierno no se materializó hasta la Constitución republicana de 1931, que reguló esta institución como un órgano distinto a la Jefatura del Estado. Sin embargo, en esta Constitución el ejecutivo se configuraba como un poder dualista, en el que el Presidente de la República aparece reforzado, tanto por su elegibilidad, como por sus competencias, y el Gobierno comparte con el Presidente de la República el poder ejecutivo.

La actual Constitución de 1978 es totalmente innovadora y tiene poco que ver con la Constitución de 1931 y las anteriores, delimitando claramente la figura y las funciones del Rey por un lado (Título II), y del Gobierno y la Administración por otro (Título IV, del art. 97 al 107), como órganos constitucionales distintos y separados. El Rey no forma parte del Gobierno al no estar incluido entre los miembros de éste (art. 98). Aunque formalmente es un ejecutivo dualista con jefatura del Estado y un Gobierno, en la práctica, el Gobierno queda como único titular del poder ejecutivo del Estado. Este órgano no está constitucionalmente tan definido como el poder legislativo y judicial, sino que el Gobierno aparece recogido sobre todo de modo relacional con los otros dos poderes. Los arts. 99.1 y 101.1 determinan que el Gobierno es elegido siempre tras elecciones generales y tiene que ser exclusivamente elegido por los representantes de la soberanía nacional que reside en el pueblo español (art. 1.2) y por el Congreso de los Diputados (art. 99).

2.2. Composición y estructura del Gobierno

El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley (art. 98.1). El poder ejecutivo reside en el Gobierno de la Nación, y casi exclusivamente en la/el Presidenta/e del Gobierno. El Gobierno es un órgano colegiado, aunque en la práctica y por las características de la regulación de la figura de su presidente este carácter colegiado es relativo. Tanto normativa como políticamente el Gobierno es fundamentalmente la/el Presidenta/e, siendo las/los Ministras/os sus simples colaboradores en la dirección del país. La simplicidad de los preceptos constitucionales sobre la composición del Gobierno obliga a que otras normas (Ley de Gobierno 50/97 y diferentes Reales Decretos) precisen el número y la denominación de los Ministerios, y la existencia o no de una o varias vicepresidencias.

En cuanto estructura hay que distinguir entre: el Consejo de Ministros, el Presidente y las/los Vicepresidentas/es del Gobierno, y las/los Ministras/os.

2.2.1 EL CONSEJO DE MINISTROS

El término Gobierno y Consejo de Ministros es equivalente e intercambiable, aunque el primero se refiere más a la titularidad del poder ejecutivo, y el segundo se refiere al ejercicio de dicho poder. El Gobierno se estructura como un órgano pluripersonal, aunque con una característica: junto a las funciones del Gobierno como órgano colegiado, sus miembros tienen también funciones propias. Cuando actúa colectivamente, el Gobierno actúa como Consejo de Ministros. Pueden ser invitados a asistir otros miembros (principalmente, las/los Secretarías/os de Estado).

Políticamente, el Consejo de Ministros cumple dos tareas principales: es el máximo órgano colegiado de elaboración política del que dispone el Presidente del Gobierno para la dirección del País y la ejecución de su programa; y es el órgano en el cual cada Ministro, como jefe de su Departamento tiene que dar razón de las decisiones políticas de mayor trascendencia, justificando su bondad y coherencia con el programa general de Gobierno.

La Ley 50/97 (art. 5.1) sistematiza sus competencias: aprobar los Proyectos de Ley, incluido el de los Presupuestos Generales del Estado, Decretos-Ley y Decretos Legislativos, acordar la negociación y firma de Tratados Internacionales y remitirlos a las CCGG en los términos previstos en la Constitución, declarar los estados de alarma y excepción y proponer al Congreso la declaración del estado de sitio, disponer la emisión de deuda pública o contraer crédito tras la autorización legal correspondiente, aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes previo dictamen del Consejo de Estado, crear y modificar los órganos directivos de los departamentos ministeriales y adoptar programas, planes y directrices para todos los órganos de la Administración General del Estado.

Para desarrollar su trabajo, el Consejo de Ministros cuenta con varios órganos de apoyo: el Secretariado del Gobierno (que proporciona la infraestructura administrativa) y la Comisión General de Secretarios de Estado y subsecretarios (que prepara las sesiones e informa sobre las materias que se tratarán).

2.2.2. EL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE/A DEL GOBIERNO

El Presidente es una figura con clara preeminencia y dirección respecto del conjunto gubernamental. Es el único entre los miembros del Consejo de Ministros que ostenta una investidura y la confianza parlamentaria (art. 99 y 100), mientras que los ministros encuentran su legitimación en la confianza del Presidente. Al Presidente se le encomienda la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de sus miembros. En relación al Consejo de Ministros, propone y cesa a sus miembros y ejerce la petición al Rey para que presida el Consejo de Ministros. En relación a las CCGG, plantea la cuestión de confianza (art. 112), y propone la disolución de las Cámaras bajo su exclusiva responsabilidad (art. 115.1). Y en relación al TC, puede interponer recursos de inconstitucionalidad (162.1) y realiza las propuestas de sometimiento de decisiones a

Referéndum. La/el Presidenta/e también cuenta con una serie de órganos de apoyo (Secretariado del Gobierno, Secretaría General de la Presidencia; Gabinete de la Presidencia del Gobierno). La/s Vicepresidencia/s, aparte de sustituir a la/el Presidenta/e por ausencia en el extranjero o enfermedad, también tienen funciones de coordinación gubernamental y programación de tareas del Gobierno.

2.2.3. LAS/LOS MINISTRAS/OS

Se definen como jefes o directores de un Departamento o sección de la Administración, aunque puede haber «ministros sin cartera» y/o «portavoz del Gobierno» o «Ministerio de Relaciones con las Cortes». Las/los Ministras/os son, por tanto, jefas/es de sus departamentos ministeriales, y también miembros del Gobierno. Son puentes entre la política y la Administración. Su nombramiento corresponde al Rey, a propuesta exclusiva de la/el Presidenta/e del Gobierno, y se efectúa formalmente por un Real Decreto. También cuentan con un órgano de apoyo especializado (Gabinete del ministro) integrado por asesoras/es que gozan de la confianza personal del ministro.

La Constitución en su artículo 98 se remite a la Ley para la regularización del «estatuto de los miembros del Gobierno», estableciendo un núcleo mínimo: Sus miembros no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario (es decir que pueden ser miembros de las Cámaras Legislativas) ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna. La Ley de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado (Ley 12/1995) amplía y detalla este régimen de incompatibilidades.

2.3. La formación del Gobierno

Para la formación del Gobierno es necesario el nombramiento del Presidente, que puede seguir un procedimiento ordinario (art. 99) o extraordinario, mediante la presentación y aprobación de una moción de censura (art. 113).

El procedimiento de nombramiento ordinario se realiza en tres supuestos: después de cada renovación del Congreso de los Diputados, por la pérdida de una cuestión de confianza y por fallecimiento. En estos casos, el procedimiento de elección y nombramiento es el siguiente: 1) Propuesta: El Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos Políticos con representación parlamentaria, y a través de Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia; 2) Investidura: El candidato propuesto expondrá ante el Congreso su programa político y solicitará la confianza; 3) Nombramiento: El Rey nombrará Presidente si obtiene el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. De no alcanzarse la mayoría, se someterá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y en esta ocasión bastará con la mayoría simple. Si no se consigue la mayoría, transcurridos dos meses, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará elecciones. *El procedimiento de nombramiento extraordinario* es el apuntado anteriormente en la explicación de la moción de censura. El nombramiento del Presidente del Gobierno se realiza por el Rey con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados. El juramento se realiza ante el Rey. Una vez nombrado el Presidente del Gobierno.

2.4. Funciones del Gobierno

Se podrían clasificar en: a) Dirección política; b) Dirección de la Defensa; c) Función ejecutiva y/o potestad reglamentaria. Estas funciones están explicitadas en art. 97 de la CE. Más allá de las funciones constitucionalmente asignadas por este artículo, también hay que mencionar otras competencias como la potestad legislativa del Gobierno (Decretos-Leyes y Decretos Legislativos) y la potestad presupuestaria. Para llevar estas tareas adelante, el Gobierno dispone de un aparato administrativo (tanto civil como militar).

a) DIRECCIÓN POLÍTICA

Es una función compartida con el legislador, en tanto que detrás de cada Ley, de cada uno

de los presupuestos del Estado o de un ejercicio del control del Gobierno hay una opción política. Sin embargo, la función política del Gobierno es cualitativamente distinta, en tanto que es la propia Constitución la que indica que es el Gobierno quién dirige la política y, en consecuencia, el poder del Gobierno es esencialmente político. En la primera frase de ese art. 97 se identifican dos tipos de funciones directivas: la dirección de la sociedad y la dirección del aparato del Estado. Dicho en otras palabras, al Gobierno le corresponde ser el intérprete político de una sociedad, y ser capaz de liderarla para que esa sociedad avance. Esta capacidad directiva se concreta en:

- *la dirección de la política interior* que se plasma en varios aspectos como la disolución de las cámaras, la convocatoria de elecciones, la capacidad de dictar Decretos-Leyes, la iniciativa para los presupuestos del Estado, la propuesta de dos miembros del TC, la propuesta de convocatoria de referéndum, la legitimación para iniciar procesos constituyentes, la declaración de situaciones excepcionales...
- *la dirección de la política exterior* que se concreta en el reconocimiento de otros países, la intervención en Organismos Internacionales y operaciones multinacionales, la representación diplomática, la conclusión de Tratados Internacionales...

b) DIRECCIÓN DE LA DEFENSA

La Administración civil y la militar son el contrapeso a esa dirección política, en la medida que otorgan estabilidad a la acción política del Gobierno. La Administración debería estar «despolitizada», dirigida políticamente, pero gestionada con criterios no políticos, de tal manera que conceda seguridad y estabilidad a la acción de dirección de la sociedad más allá de los cambios políticos del Gobierno. En lo relativo a la Defensa, el Rey tiene el mando supremo pero el Gobierno tiene el mando efectivo. El desarrollo legislativo de los principios constitucionales respecto a las Fuerzas Armadas (principalmente del art. 8) explicita que corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la Política de Defensa (LO 5/2005 de Defensa Nacional).

c) LA POTESTAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

Hay que distinguir la potestad reglamentaria de la potestad legislativa del Gobierno:

- *Potestad reglamentaria* como parte principal de la potestad ejecutiva del gobierno: A partir de que las CCGG hayan manifestado su voluntad y aprobado la Ley, han puesto fin a la tarea que constitucionalmente se les ha encomendado. A partir de este momento es el Gobierno el que tiene que actuar ejecutando la voluntad del Legislador (art. 97). La Ley aprobada por el legislador es una norma general y abstracta, y su aplicación concreta, es decir la forma en que se ejecute tiene muchas consecuencias en la vida cotidiana de las personas. La potestad reglamentaria es una de las partes centrales de la función ejecutiva de los gobiernos distinguiéndose entre dos tareas, la elaboración y aprobación de reglamentos ejecutivos o jurídicos que afectan a la esfera jurídica de la ciudadanía, y de reglamentos administrativos u organizativos que agotan sus efectos en la propia organización administrativa. Aunque constitucionalmente no se definen los productos de la potestad reglamentaria del Gobierno Central, hay que recordar que principalmente estos son: los Reales Decretos (actos que emanan del Consejo de Ministros con rango reglamentario) y las Órdenes Ministeriales (actos dictados por las/los ministras/os en los asuntos propios de su departamento, que jerárquicamente se sitúan por debajo de los anteriores).
- *Potestad legislativa del Gobierno*: El Gobierno también tiene algunas capacidades para dictar normas con rango legal. Relacionada con su función de dirección política, el Decreto-Ley (art. 86) es un recurso legislativo que dispone el Gobierno para agilizar determinadas decisiones políticas, que se tienen que tomar en determinados contextos o circunstancias, y que en el plazo de treinta días deberán ser convalidadas o no por el Congreso de los Diputados. Mientras que el Decreto Legislativo (art. 82-85) es una norma que dicta el Gobierno, pero que en este caso es una consecuencia de una previa delegación de las

CCGG y que, por lo general, tiene la finalidad de facilitar la labor del titular del poder legislativo.

2.5. La Administración Pública

El Gobierno no se entiende sin la Administración Pública, que es quién hace posible que el Estado sea una realidad. El Gobierno tiene atribuida la dirección de la Administración (art. 97), y ésta tiene que estar sujeta a los principios del Estado de Derecho. Si bien es el Gobierno quien la dirige, la Administración también tiene que tener una legitimidad de ejercicio, fundamentalmente jurídica, consistente en que sus actuaciones tienen que estar presididas por los principios y normas jurídicas.

Los principios constitucionales de la Administración vienen recogidos entre el art. 103 y 107 de la CE. Estos son: a) Reserva de Ley, es decir la dependencia de la Administración de los mandatos del legislador (especialmente el art. 103.2); b) Control judicial de toda la actividad administrativa, que consiste en que los tribunales controlarán la potestad reglamentaria y la legalidad de las actuaciones administrativas, y el sometimiento de la Administración a los fines que las justifican (art. 106.1); y c) Transparencia y acceso de la ciudadanía a la Administración (art. 105) que fija algunos criterios para las relaciones entre Administración Pública y las/los ciudadanas/os (audiencia de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y acceso a archivos y registros administrativos).

El control de la Administración (no jurisdiccional) corresponde a dos organismos: el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas. Para que el Gobierno tenga asesoramiento adecuado que le permita desempeñar sus tareas jurídicas de manera correcta, la Constitución contempla el *Consejo de Estado*, definido como órgano consultivo del Gobierno (art. 107) cuyos dictámenes son preceptivos pero no vinculantes, y está compuesto por consejeros permanentes, natos y electivos (cada 4 años). El Tribunal de Cuentas es el órgano contable del Estado y de todo el sector público (art. 136.1) designado por las CCGG, y que tiene una jurisdicción propia.

Los tipos de Administración: En la práctica existen una pluralidad de Administraciones Públicas. El Estado de las Autonomías ha provocado que exista un doble orden de Administraciones Públicas: unos poderes centrales del Estado que cuentan con una Administración Pública propia (Administración General del Estado —AGE—) que ejerce las competencias que el bloque de constitucionalidad les reserva. Y las Administraciones autonómicas. Aunque también hay otros tipos de Administraciones no centrales (provinciales, municipales, insulares... y locales). Además de estas, la organización de la AGE, en unidades territoriales provinciales y autonómicas da lugar también a la Administración Periférica del Estado (dirigida por los Delegados del Gobierno en las CCAA y los subdelegados del Gobierno en las provincias). También existen otras administraciones no territoriales, que incluyen las corporaciones públicas que tienen personalidad jurídica propia y una estructura basada en el elemento personal (por ejemplo, los colegios profesionales) y organismos públicos, que se crean para el cumplimiento de un determinado fin público de tipo administrativo (por ejemplo RTVE). Por último, señalar los órganos constitucionales (CCGG, TC, CGPJ...) también tienen sus propias administraciones.

2

Las Comunidades autónomas. Competencias. Los Estatutos de Autonomía.

Sumario: 1. Introducción.— 2. Las Comunidades Autónomas. 2.1. Introducción. 2.2. Estatutos de Autonomía. 2.3. Competencias de las Comunidades Autónomas.

1. INTRODUCCIÓN

El Título VIII de la Constitución de 1978 establece (artículo 137) que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan»; y que «todas estas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Los municipios y las provincias, además de otras entidades, conforman la Administración Local, que dispone de un régimen jurídico específico. Las comunidades autónomas integrarán, a partir de la Constitución, un nuevo nivel en el conjunto de las Administraciones Públicas del Estado.

2. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1. Introducción

Hay distintas formas de organización territorial del Estado, pudiendo distinguirse dos grandes bloques que no son internamente homogéneos:

- el modelo unitario, que es la forma más tradicional y sencilla de organización del poder político, con origen generalmente en la concentración de poder que realizó la monarquía absoluta entre los siglos XVI y XVIII y que fue modificada en su contenido, pero no en su estructura, por las revoluciones liberales de finales del XVIII o principios del XIX, a partir de la Revolución francesa;
- y el modelo compuesto, que sufre un cambio sustancial a partir de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), con el federalismo.

En el modelo unitario pueden distinguirse a su vez Estados fuertemente centralistas de otros con un cierto grado de descentralización o de autonomía administrativa, que siguen manteniendo concentrado el poder de tomar decisiones políticas en un único poder central.

En el modelo compuesto hay que destacar los Estados federales, en los que el poder político se encuentra distribuido entre los Estados federados y la Federación. Inicialmente los Estados federales nacieron de un pacto entre varios Estados por el que esos Estados preexistentes deciden asociarse y crear un Estado común al que delegan una parte de sus funciones o competencias, es decir una parte de su soberanía. Pero después, el federalismo demostró su utilidad en situaciones distintas, en la descolonización (Australia 1900) o para descentralizar Estados previamente unitarios, en situaciones muy diversas, desde Austria en 1920 hasta Bélgica en 1993, pasando por India, Rusia o Sudáfrica.

Ciertamente, en la realidad política actual, la clásica distinción de los dos tipos de Estado, unitario o compuesto, aparece dificultada por la aparición de distintas fórmulas parciales o intermedias, como son el regionalismo o el autonomismo. En ese abierto panorama el Estado autonómico parte de una indefinición teórica y resulta difícil encasillarlo en uno de los indicados modelos, ya que tiene importantes rasgos que lo identificarían como un Estado federal, como es la distribución

del poder político entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero carece de otros también importantes para esa completa identificación.

La Constitución Española en su artículo 2 dispone que:

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

Por tanto hace referencia a la estructura unitaria del Estado, pero, al mismo tiempo, reconoce el derecho de las entidades territoriales regionales o nacionales a constituirse en Comunidades Autónomas con facultades de autogobierno, es decir con poder político y no meramente administrativo.

Se siguió, de alguna manera, el precedente introducido por la Constitución de la II República española, que no llegó a desarrollarse al desaparecer durante el período franquista, de acuerdo con los principios del alzamiento militar, el sistema constitucional republicano.

El tratamiento del modelo autonómico resulta en la Constitución dinámico, flexible y evolutivo. La forma en que se produce la transición y el cambio de régimen, la presión de las fuerzas políticas y el deseo que había de cerrar un texto consensuado y aceptable para la mayoría llevaron a ese resultado.

Las manifestaciones políticas contra el franquismo en los años sesenta y setenta reivindicaban casi siempre la democracia y el autogobierno, especialmente en Cataluña y el País Vasco que reclamaban sus Estatutos de Autonomía republicanos. Esas reivindicaciones se fueron generalizando de manera que la consolidación de la democracia se veía ligada a alguna forma de autonomía.

Tras las primeras elecciones democráticas, en junio de 1977, se restablecieron las autonomías de Cataluña y País Vasco y la fórmula se extendió rápidamente a otros territorios como Navarra, Galicia, Aragón, País Valenciano y Canarias, después Andalucía y poco más tarde Extremadura, las Islas Baleares, etc. Es decir, cuando se aprueba la Constitución ya se había preconfigurado el mapa autonómico, aunque se considerara como una etapa de mera transición.

En esa situación, la Constitución reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que se articula en una serie de principios:

- La autonomía es un derecho general, que se reconoce:
 - A todas las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
 - A los territorios insulares.
 - A las provincias con entidad regional histórica.
 - Además, permite por motivos de interés nacional la constitución de Comunidades Autónomas en territorios que no superen el de una provincia o que no estén integrados en una organización provincial.
- La voluntariedad de su ejercicio. La creación de una Comunidad Autónoma no es una imposición que la Constitución establece, sino que es un derecho que ha de pedirse por aquellas entidades que aspiren a gozar de la autonomía.
- La peculiaridad. La aprobación de la autonomía reconoce la particularidad o peculiaridad de cada ente autonómico que se constituya. Puesto que el principio general es reconocer la existencia de características históricas, culturales y económicas preexistentes a la concesión de la autonomía, se tiene en cuenta esa peculiaridad para perfilar su régimen estatutario en varios niveles diversos y mediante la presentación de un estatuto que es redactado inicialmente por órganos representativos del territorio que la solicita. No hay un modelo único, sino un marco de competencias posibles que en cada caso, según sus necesidades o peculiaridades, pueden ser solicitadas y aprobadas.

De lo anterior se desprende:

- Que se definen dos tipos generales de autonomías: las de la llamada vía del artículo 143, que podrán asumir competencias en las materias taxativamente enumeradas en el artículo 148; y las de la llamada vía del artículo 151, que pueden ampliar sus atribucio-

nes dentro de las competencias que no se definen como exclusivas del Estado en el artículo 149. Se diferencian también por el procedimiento previsto, la vía, para la redacción y aprobación de sus estatutos.

- En las disposiciones adicionales y transitorias de la Constitución se reconocen otras peculiaridades, como: las relativas a los derechos históricos de los territorios forales vascos; los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía; los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía; Navarra; y Ceuta y Melilla.

Por la vía del artículo 151 de la Constitución accedieron a la autonomía las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía; las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución pero desde el primer momento asumieron la totalidad de las competencias, como las del artículo 151.

Después, en la década de los 90, se produjo una equiparación competencial entre las Comunidades Autónomas que habían accedido por las dos vías, mediante la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que habían accedido por la vía del 143 y que habían asumido únicamente las que permitía el artículo 148 de la Constitución.

Finalmente, en los últimos años 2005 y 2006, se han aprobado los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía, que son netamente diferentes de los Estatutos del primer período, y que inciden tanto en elementos simbólicos de importancia, como en la ampliación de las competencias inicialmente asumidas.

2.2. Estatutos de Autonomía

El Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma; fija las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, dentro del marco establecido por la Constitución; y establece en el ejercicio de derecho de autoorganización su propia organización político-institucional.

De acuerdo con el artículo 147.2 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía deben contener:

La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

La delimitación de su territorio.

La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La regulación básica de la organización de las Comunidades Autónomas se recoge en la Constitución en distintos artículos, siendo el más importante el artículo 152.1 que establece, para las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 151, un modelo muy concreto de organización institucional, que viene sustancialmente a reproducir en el escalón autonómico el sistema de división de poderes característico del propio Estado, a saber:

Una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

Un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas.

Un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquella.

Un Tribunal Superior de Justicia que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Las demás Comunidades Autónomas podían haber optado por unos órganos distintos y una forma de gobierno diferente, pero todas siguieron el modelo citado por lo que se han dotado de un Parlamento, un Consejo de Gobierno y un Presidente.

En cuanto a la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, en base a su doble naturaleza política y administrativa, se han configurado, en general, como órganos superiores o altos cargos de la misma, además del Presidente y el Consejo de Gobierno, las Vicepresiden-

cias, Consejerías, Viceconsejerías y Direcciones Generales.

Otros órganos relevantes de que se han dotado las Comunidades Autónomas son los Tribunales de Cuentas, los Defensores del Pueblo y distintos órganos consultivos.

La propia Constitución contempla la posibilidad de la reforma de los Estatutos, que se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.

2.3. Competencias de las Comunidades Autónomas

Según establece el artículo 147 de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma.

La Constitución no impone un bloque de competencias concreto para todas las Comunidades Autónomas, ni para algunas Comunidades Autónomas en particular, sino que deja en principio esa decisión a los territorios interesados, que la ejercerán sin más condicionamientos que la observancia de las reglas constitucionales sobre reparto de atribuciones.

Las reglas generales para la distribución de competencias se contienen en los artículos 148 y 149, que contienen dos largas listas de materias en las que se describen las atribuciones o facultades que pueden asumir las Comunidades Autónomas. En esos listados de competencias hay materias en las que bien el Estado o bien la Comunidad Autónoma tienen todas las atribuciones o funciones, pero en la mayoría de las materias las funciones están o pueden estar repartidas entre ambas, en función de la manera en que se recogen en la propia Constitución o en que se recogen en cada Estatuto de Autonomía.

En el artículo 148.1 de la Constitución se ponen a disposición de los Estatutos de Autonomía una lista de materias en las que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias y que todas asumieron desde el principio, de las que, para hacerse una idea general de su contenido, cabe mencionar las siguientes:

- Organización de sus instituciones de autogobierno.
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Los montes y aprovechamientos forestales.
- La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; las aguas minerales y termales.
- La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- El fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La artesanía.
- El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. Museos, bibliotecas y conservatorios de música.

Por otra parte, el artículo 149 enumera las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva, pero en ese listado en muchas materias el Estado se reserva algunas funciones, no todas, de manera que las Comunidades Autónomas pueden asumir las funciones que no se reserva el Estado. El análisis de las posibilidades de distribución de competencias en muchas o la mayoría de las materias que se relacionan en este artículo es de una gran complejidad.

Por otro lado el artículo 148.2 establece la posibilidad de que transcurridos cinco años, desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía para las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del 143, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Finalmente, el artículo 150 de la Constitución prevé la posibilidad de la atribución de compe-

tencias estatales a las Comunidades Autónomas, mediante transferencia o delegación.

Además, hay que mencionar que no es suficiente con el análisis de la regulación constitucional y estatutaria para conocer en detalle la distribución competencial en una materia concreta, ya que cuando el Estado ejerce su competencia y aprueba la legislación en una materia determinada procede a delimitar su ámbito de actuación y con ello el ámbito de actuación que queda a disposición de las Comunidades Autónomas.

Para un acercamiento al complejo tema del sistema de atribución de competencias cabe señalar, de manera simplificada, que las facultades que ostentan los poderes públicos en una determinada materia se pueden resumir en las siguientes:

Aprobación de la legislación básica.

Aprobación de la legislación completa.

Aprobación de la legislación de desarrollo de la legislación básica.

Aprobación del desarrollo reglamentario.

Facultades de gestión o ejecución.

Pues bien, hay materias en las que el Estado se reserva todas esas facultades; otras en las que se reserva la aprobación de toda la legislación y el desarrollo reglamentario; otras en las que se reserva la aprobación de toda la legislación; y otras en las que se reserva únicamente la facultad de aprobar la legislación básica.

Por tanto y en definitiva para conocer el elenco de competencias, atribuciones o facultades que ostenta cada Comunidad Autónoma es preciso acudir al listado contenido en cada Estatuto de Autonomía y a la legislación del Estado en la materia.

En general, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Competencias exclusivas, en las materias en que corresponde a la Comunidad Autónoma todo el conjunto de facultades de una materia completa. Es decir, disponen de facultades legislativas plenas, de desarrollo reglamentario y de ejecución o gestión.
- Competencias de desarrollo y ejecución, en las que a su vez se pueden distinguir dos situaciones distintas:

Materias en que el Estado se reserva el dictado de la legislación básica, que será desarrollada por la legislación de cada Comunidad Autónoma (habrá por tanto en la materia, Ley básica del Estado y Ley del Parlamento autonómico). Es decir, en las que las Comunidades Autónomas disponen de facultades legislativas limitadas, de desarrollo reglamentario y de ejecución o gestión.

Y materias en las que el Estado se reserva la aprobación de la legislación, en las que a las Comunidades Autónomas les corresponderá el desarrollo reglamentario y la ejecución.

- Competencias de ejecución, en las materias en las que el Estado se reserva las facultades legislativas y de desarrollo reglamentario, quedando a las Comunidades Autónomas las facultades reglamentarias de organización de sus servicios y las de ejecución. Es decir, las Comunidades Autónomas disponen únicamente de facultades para la organización de su administración y para la gestión de la materia.

Organización política y administrativa de la CAPV

Sumario: 1. Organización política y administrativa de la CAPV: principios generales del Estatuto de Autonomía del País Vasco. 1.1. Antecedentes y génesis del Estatuto Vasco. 1.2. Contenidos del Estatuto Vasco. 1.3. El Título Preliminar del Estatuto Vasco. 1.4. Articulación institucional de la Comunidad Autónoma Vasca. 1.5. Reforma del Estatuto.—2. Aspectos generales de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2.1. Conceptos básicos y bases constitucionales. 2.2. Tipos de competencias. 2.3. Competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.—3. El Parlamento Vasco. 3.1. Previsiones del Estatuto de Autonomía y Reglamento del Parlamento Vasco. 3.2. La elección de los parlamentarios y parlamentarias (art. 26). 3.3. Funciones del Parlamento. 3.4. Organización y funcionamiento (art. 27.1 a 27.3).—4. El Gobierno Vasco y el o la Lehendakari. 4.1. Previsiones del Estatuto de Autonomía y Ley de Gobierno. 4.2. El o la Lehendakari. 4.3. El Gobierno. 4.4. Los Consejeros y Consejeras. Los y las Altos Cargos.

1. ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DE LA CAPV: PRINCIPIOS GENERALES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

1.1. Antecedentes y génesis del Estatuto Vasco

1.1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El País Vasco disfrutó en el pasado a través de los fueros de un alto grado de autogobierno en el seno de la monarquía en la que se encontraba integrado. En realidad, los tres territorios vascos que conforman actualmente la Comunidad Autónoma vasca no formaron una unidad política, si bien los contenidos y las instituciones de su régimen particular durante ese período eran similares entre sí.

El régimen foral de autogobierno entró en crisis en el siglo XIX, con el desarrollo del Estado liberal y uniformizador, hasta que es totalmente suprimido en el año 1876, después de unos años de convulsión, con varias guerras, numerosos avances y retrocesos en las medidas gubernamentales de supresión de los fueros e incontables disputas políticas sobre las posibilidades de adaptación del sistema foral proveniente del Antiguo Régimen al Estado constitucional decimonónico.

A partir de la abolición foral, se estableció un régimen de Concierto Económico que propició una reducida autonomía administrativa, basada en el peculiar sistema financiero y tributario establecido. El proceso de reivindicación de autogobierno no quedó extinguido por la abolición foral de 1876 y dio lugar a diversas iniciativas que pretendieron el restablecimiento foral o, cada vez más, el establecimiento de un régimen de autonomía. Así, se pueden citar a modo de ejemplo las propuestas de las Diputaciones en los años 1917 y 1923. Estos deseos no tomaron cuerpo hasta la promulgación del Estatuto de Autonomía de 1936, durante la Segunda República, en plena Guerra Civil, surgiendo una autonomía común para los territorios vascos. Esta experiencia fue truncada por la victoria de las tropas franquistas.

Con la desaparición del régimen franquista resurgieron con fuerza las esperanzas de recuperar la autonomía. Durante el período constituyente, como adelanto, se establecieron las preautonomías. En el caso vasco, la preautonomía quedó constituida por el Decreto-Ley de 4 de enero de 1978, que estableció el Consejo General del País Vasco, a la espera de la promulgación de la Constitución que iba a diseñar el modelo definitivo de descentralización territorial y política.

1.1.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL ACCESO A LA AUTONOMÍA

La Constitución española garantiza en el art. 2 el derecho de autonomía y dedica su Título VIII a la organización territorial del Estado. En ese Título, además del Capítulo primero, dedicado a los principios generales, es de destacar el Capítulo tercero íntegramente dedicado a las Comunidades Autónomas. Además, para el País Vasco, reviste un especial interés la Disposición Adicional primera, que ampara y respeta la actualización de los derechos históricos de los territorios forales.

Para acceder a la autonomía la Constitución estableció varias fórmulas, una de las cuales se basaba en la Disposición Transitoria Segunda:

- a) Se exigía que en el pasado se hubiese plebiscitado afirmativamente un proyecto de Estatuto de Autonomía.
- b) Que al tiempo de promulgarse la Constitución, se contase con un régimen provisional de autonomía.
- c) Que así lo acordasen, por mayoría absoluta, los órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

Como el País Vasco cumplió los tres requisitos mencionados en la Disposición Transitoria Segunda, gracias a su experiencia autonómica en la II República y a la existencia, al tiempo de promulgarse la Constitución, del Consejo General del País Vasco, su proyecto de Estatuto fue elaborado de acuerdo con la vía establecida en el art. 151.2 de la Constitución.

El proceso culminó con el referéndum de 25 de octubre de 1979 y, tras la aprobación por las Cortes Generales, la promulgación de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

1.2. Contenidos del Estatuto Vasco

La Constitución española en su art. 147 se refiere a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, los define como la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y añade que el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Además se refiere a la modificación de los mismos y a unos contenidos mínimos, que lógicamente aparecerán reflejados en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Para hablar de los contenidos principales contenidos en el texto estatutario, señalaremos previamente cual es la estructura general del mismo: el Estatuto vasco carece de preámbulo (componente que sí incluyen la Constitución española u otros Estatutos de Autonomía), consta de un Título Preliminar y otros cuatro títulos, además de una Disposición Adicional y nueve Disposiciones Transitorias.

El Título Preliminar del Estatuto responde a las exigencias del art. 147.2 de la Constitución en sus apartados a, b y c, estableciendo la denominación de la Comunidad Autónoma (art. 1), la delimitación del territorio (arts. 2 y 8) y señalando el modo de designar la sede de las instituciones (art. 4). Se añade en el Título Preliminar a ese contenido mínimo la regulación de la bandera (art. 5), la lengua (art. 6) y la condición jurídica del vasco (art. 7); en el art. 9 se hace referencia a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas vascas. Una destacada peculiaridad vasca aparece ya en este Título Preliminar: el reconocimiento de los Territorios Históricos, definidos en el art. 2 y aludidos en los arts. 3 y 5.

Por su parte, el título I del Estatuto trata de las competencias del País Vasco, cumpliendo las exigencias del art. 147.2 de la Constitución en su apartado d).

A continuación, el Título II se refiere a los poderes del País Vasco y comprende un Capítulo Preliminar, con un sólo artículo, y otros cinco capítulos que se ocupan: el 1.º del Parlamento Vasco, el 2.º del Gobierno Vasco y el o la Lehendakari, el 3.º de la Administración de Justicia, el 4.º de las instituciones de los Territorios Históricos y el 5.º del control de los poderes del País Vasco.

El título III regula la Hacienda y el Patrimonio restableciendo el sistema tradicional de Concierto Económico.

El último título, el IV, se ocupa del procedimiento para la reforma del Estatuto.

Finalmente una Disposición Adicional señala que la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico. Cierran el Estatuto nueve Disposiciones Transitorias.

1.3. El Título Preliminar del Estatuto Vasco

1.3.1. CONSTITUCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y DENOMINACIÓN (art. 1)

Según reza el art. 1 del Estatuto, el Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, que es su norma institucional básica.

La Comunidad recibe, por tanto, el nombre en castellano de «Euskadi» o «País Vasco» y en la versión en euskera del Estatuto la denominación «Euskadi» o «Euskal Herria».

1.3.2. TERRITORIO (art. 2)

La definición del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca presenta ciertas peculiaridades en su propia definición y tratamiento, así como en las previsiones de ampliación. Así, el art. 2.1 del Estatuto señala que Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, así como Navarra tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Habiendo tomado la decisión de participar en la Comunidad Autónoma los tres primeros, el art. 2.2 señala que el territorio de la Comunidad quedará integrado inicialmente por los denominados Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, por lo que si posteriormente Navarra de sumara a la Comunidad, el territorio de la misma se vería ampliado.

La integración de Navarra viene prevista en la Constitución española, en su Disposición Transitoria cuarta. Además se regulan varios aspectos procedimentales en art. 47 del Estatuto vasco.

1.3.3. INCORPORACIÓN DE ENCLAVES (art. 8)

El art. 8 del estatuto contempla el procedimiento de agregación de territorios o municipios enclavados geográficamente en su totalidad dentro del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca pero que pertenecen a Provincias o Comunidades Autónomas ajenas a la vasca.

El procedimiento previsto en el Estatuto Vasco contempla los siguientes pasos:

- a) Iniciativa de los municipios interesados, por acuerdo municipal.
- b) Trámite de audiencia a la Comunidad o Provincia a la que pertenecen.
- c) Referéndum de los habitantes del municipio por mayoría de votos emitidos.
- d) Aprobación del Parlamento Vasco.
- e) Aprobación de las Cortes Generales por Ley Orgánica.

Se trata realmente de dos casos: el territorio conocido como Treviño (enclavado en Álava, compuesto de dos municipios —Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón— y perteneciente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo Estatuto regula en su Disposición Transitoria Tercera la segregación de enclaves) y Valle de Villaverde (municipio denominado anteriormente Villaverde de Trucíos, enclavado en Bizkaia y que pertenece a la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Los dos enclaves iniciaron con posterioridad a la promulgación del Estatuto actuaciones tendentes a su incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca pero estos intentos se vieron frenados por las autoridades provinciales y autonómicas correspondientes.

1.3.4. SEDE DE LAS INSTITUCIONES (art. 4)

El artículo 147.2 de la Constitución establece como un contenido de los Estatutos de Autonomía el señalamiento de la sede de las instituciones autónomas propias. En el caso del Estatuto vasco, el art. 4 confía esa determinación a una Ley del Parlamento Vasco. La Ley 1/1980, de 23 de mayo, de sede de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, estableció en su artículo único que la sede del Parlamento y Gobierno vascos queda fijada en Vitoria-Gasteiz.

1.3.5. SÍMBOLOS (art. 5)

El artículo 4 de la Constitución se ocupa de la bandera de España y sostiene que los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Añade que estas banderas se utilizarán junto a la española en los edificios públicos y actos oficiales.

El Estatuto en su art. 5 describe la bandera del País Vasco (bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca superpuesta y fondo rojo) y reconoce las banderas y enseñas propias de los Territorios Históricos.

En cuanto a otros símbolos no presentes en el articulado del Estatuto de Autonomía, se pueden citar el himno y el escudo, ambos recuperados del período autonómico republicano. El himno es la melodía «Eusko Abendaren Ereserkia», música sin letra, aprobada por la Ley 8/1983, de 14 de abril, sobre el Himno Oficial de Euskadi.

El escudo, refrendado por la resolución de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General Vasco y compuesto de cuatro cuarteles, en alusión a los cuatro territorios que pueden formar parte de la Comunidad Autónoma Vasca, fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por la Diputación Foral navarra. La sentencia del Tribunal Constitucional (STC 94/1985, de 29 de julio) obligó a reformular el cuartel referido a Navarra, el cual se mantuvo con un color rojo intenso, perdiendo las cadenas distintivas de Navarra.

1.3.6. LENGUAS OFICIALES (art. 6)

La Constitución en su artículo tercero se ocupa del tema de las lenguas. En este sentido, la Constitución consagra el carácter oficial del castellano en todo el Estado, estableciendo el deber de conocerlo y el derecho a usarlo, y posibilita la cooficialidad de otras lenguas según lo que determinen los Estatutos de Autonomía.

El Estatuto vasco declara en el art. 6.1 que el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá el carácter de lengua cooficial de Euskadi, y todos sus habitantes tendrán derecho a conocer y usarla.

A continuación (art. 6.2), señala que las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento.

Los apartados siguientes establecen el principio de no discriminación lingüística (art. 6.3), la designación de la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia como institución consultiva oficial en lo concerniente al euskera (art. 6.4) y la posibilidad de convenios con otros Territorios Vascos: la Comunidad Autónoma Vasca podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con Estados donde se integran o residan territorios y comunidades vascas, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera (art. 6.5).

En desarrollo de este artículo, se promulgó la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera. Esta Ley recoge los principios del Estatuto y desarrolla los derechos de los ciudadanos y los deberes de los poderes públicos.

1.3.7. CONDICIÓN POLÍTICA (art. 7)

En el art. 7.1 del Estatuto se establece la condición política de vasco a los efectos del Estatuto para quienes tengan la vecindad administrativa en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma Vasca.

El art. 7.2 amplía esa condición política a los y las residentes en el extranjero, y a sus descendientes si lo solicitasen, que hubiesen tenido su última vecindad administrativa en Euskadi y conserven la nacionalidad española.

Por condición política se entienden los derechos de sufragio activo y pasivo, esto es, el derecho a ser electores y elegibles, el derecho a ejercer la iniciativa legislativa popular y la aplicación del conjunto de derechos y deberes que les reconoce el Estatuto y el ordenamiento autonómico que de él se derive, especialmente en materia de administración y servicios.

1.3.8. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES (art. 9)

Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco son los establecidos en la Constitución española. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:

- a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas.
- b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.
- d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.
- e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

1.4. Articulación institucional de la Comunidad Autónoma Vasca

1.4.1. BASES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIAS

La Constitución contempló únicamente la organización institucional básica de las Comunidades Autónomas que accedían a la autonomía por la vía del art. 151. Para ellas establecía una asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, un consejo de gobierno y un presidente, elegido por la asamblea, siendo el presidente y los miembros del consejo políticamente responsables ante la asamblea.

En el Estatuto de Autonomía vasco encontramos al respecto el Título II, «De los Poderes del País Vasco». En su Capítulo Preliminar, concretamente, en el art. 24.1., se señala que los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lehendakari, a los que dedica el Capítulo I (Parlamento) y el Capítulo II (Gobierno vasco y Presidente o Lehendakari).

El Capítulo III tiene por título «De la Administración de Justicia en el País Vasco», y trata de la organización de la Administración de Justicia en el País Vasco y responde, por tanto, a la idea de que no hay una Administración de Justicia propia del País Vasco. El Capítulo V aparece bajo la rúbrica de «Del control de los Poderes del País Vasco».

Al esquema de organización institucional común de la Comunidad vasca, que gira en torno al binomio formado por el Parlamento y el Gobierno vasco y su presidente, hay que añadir el diseño institucional interno del País Vasco.

En efecto, característica fundamental de la Comunidad Autónoma Vasca es la existencia de los Territorios Históricos en su seno. Los Territorios gozan de una garantía y protección constitucional expresas, a través de la Disposición Adicional Primera, y el Estatuto de Autonomía a lo largo de su articulado reconoce su protagonismo, desde el Título Preliminar hasta este Título II, donde su Capítulo IV se denomina «De las instituciones de los Territorios Históricos».

En su artículo único (art. 37), se establece que los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, lo dispuesto en el Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico y que para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuren una representación adecuada de todas las zonas de cada territorio (extremo este desarrollado por la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa). El artículo contiene también unas competencias exclusivas mínimas de los Territorios y señala que les corresponderá el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale.

1.4.2. LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS Y NORMATIVA INSTITUCIONAL FORAL

Para completar el esquema competencial y organizativo interno de la Comunidad Autónoma del País Vasco era necesaria la aparición de la llamada «Ley de Territorios Históricos», la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

Esta Ley, en su art. 1, señala que la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, en su titularidad y ejercicio se regulará por dicha Ley y que, de acuerdo con su tradición histórica, son Órganos Forales de los Territorios Históricos sus respectivas Juntas Generales y Diputaciones Forales.

A partir de ahí, cada Territorio Histórico se ha dotado de sus normas forales respectivas, regulando su organización institucional, gobierno y administración, la iniciativa popular ante las Juntas Generales, los signos de identidad o el Reglamento de las Juntas Generales respectivas.

1.5. Reforma del Estatuto

La Constitución española se refiere en dos artículos a la cuestión de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Por un lado, el art. 147.3 señala que los Estatutos de Autonomía deberán contemplar su procedimiento de reforma y añade que dichas reformas deberán ser sometidas a las Cortes Generales españolas para su aprobación mediante Ley Orgánica. Por otro lado, el art. 152 añade que las Comunidades constituidas según el art. 151 deberán someter la reforma a referéndum de la población de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Estatuto Vasco dedica su Título IV «De la reforma del Estatuto» a esta cuestión. Este Título consta de dos artículos (arts. 46 y 47) y establece un procedimiento general de reforma (art. 46) y tres procedimientos específicos para supuestos concretos de reforma (art. 47).

1.5.1. PROCEDIMIENTO GENERAL (art. 46)

Este procedimiento consta de cuatro pasos, según el art. 46 del Estatuto.

a) *La iniciativa*

Son tres los sujetos legitimados para dar inicio al procedimiento de reforma:

- El Parlamento Vasco, a propuesta de la quinta parte de sus miembros; esto supone que la propuesta debe ser respaldada inicialmente por un mínimo de quince parlamentarios.
- El Gobierno Vasco.
- Las Cortes Generales del Estado.

No se contempla, por tanto, la iniciativa popular.

b) *Aprobación por el Parlamento Vasco*

En segundo lugar es necesario que la propuesta de reforma sea aprobada en el Parlamento Vasco por mayoría absoluta; por lo tanto, se exige actualmente el voto favorable de treinta y ocho parlamentarios.

c) *Aprobación por las Cortes Generales*

A continuación, la propuesta de reforma se traslada a las Cortes Generales para su eventual aprobación mediante la forma de Ley Orgánica.

d) *Aprobación del electorado por Referéndum*

Finalmente, es necesaria la aprobación mediante referéndum por las y los electores vascos.

1.5.2. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES (art. 47)

Como se ha señalado anteriormente, el art. 47 del Estatuto prevé tres casos específicos de reforma del Estatuto que desarrollamos a continuación.

a) *Reorganización de los poderes del País Vasco*

El primer caso se refiere a la reforma que tenga por objeto la simple alteración de la organización interna de poderes del País Vasco sin afectar a las relaciones con el Estado o a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos.

En ese caso el procedimiento previsto es el siguiente:

- Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento Vasco.
- Consulta a las Cortes Generales y a las Juntas Generales para que se pronuncien sobre una posible afectación de la reforma a sus regímenes respectivos.
- Si en el plazo de treinta días a partir de la consulta ningún órgano se siente afectado, se convocará referéndum y posteriormente se someterá a aprobación de Cortes por Ley Orgánica.
- En caso contrario, esto es, si alguno de los órganos consultados se considera afectado por la reforma, entonces habrá que proceder de acuerdo con el artículo 46 y elevarlo a Cortes para su aprobación y posterior referéndum por las y los electores vascos (pasos tercero y cuarto del procedimiento general de reforma).

b) *Incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma*

La Constitución en su Disposición Transitoria Cuarta y el Estatuto vasco en su artículo 2.º contemplan la posibilidad de incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. La modificación del Estatuto para el caso de que se materializara la incorporación constituye otro de los supuestos recogidos en el art. 47. Realmente no se establece un procedimiento perfectamente trazado, ya que el propio artículo se remite a lo que decidan el Congreso y el Senado al respecto, si bien se señala que se deberá incluir al menos la aprobación del órgano foral competente, la aprobación por Ley Orgánica y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.

En resumen, atendiendo a lo establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía vasco y navarro, el procedimiento de incorporación contemplaría los siguientes pasos: iniciativa favorable del Parlamento Foral de Navarra (que será el Parlamento Foral, según señala la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, en su Disposición Adicional Segunda), ratificación por la ciudadanía navarra mediante referéndum, fijación por el Congreso y Senado de los requisitos del artículo 46 que resulten exigibles, aprobación por Ley Orgánica de Cortes Generales y referéndum conjunto de los territorios afectados.

c) Procedimiento especial para que el segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto sea suprimido, por mayoría de tres quintos del Congreso y el Senado, y aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto, debidamente autorizado.

2. ASPECTOS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

2.1. Conceptos básicos y bases constitucionales

La Constitución española de 1978 regula en su título VIII la organización territorial del Estado y en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución prevé diversas competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía. El principio fundamental en esta materia es el principio dispositivo, pues son las Comunidades Autónomas quienes deciden en sus Estatutos de Autonomía si quieren o no esas competencias y en qué medida. El marco general de las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas se encuentra en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

En un principio, la Constitución preveía dos tipos de Comunidades Autónomas, con dos niveles distintos de competencias: las que aprobaron sus Estatutos por la vía establecida en el art. 151 (las denominadas Comunidades históricas —Euskadi, Cataluña y Galicia—, a las que se unió después Andalucía) y todas las demás que, excepto Navarra (que siguió la vía especial de la Disposición Adicional Primera), siguieron la vía establecida en el art. 143. Pues bien, en el modelo constitucional de reparto de competencias, en el art. 148 se recoge un listado de veintidós competencias que todas las Comunidades Autónomas podían asumir si así lo establecían sus Estatutos, mientras que en el art. 149.1 aparecen las competencias exclusivas del Estado (concretamente treinta y dos). Ahora bien, en estas competencias exclusivas del Estado, hay algunas en las que todo su contenido es exclusivo del Estado (pensemos, por ejemplo, en defensa, relaciones exteriores, etc.) y hay otras, en las que algunos contenidos (por ejemplo, la legislación básica) son competencia exclusiva del Estado, pero el resto de los contenidos de la competencia podían ser asumidos en sus Estatutos de Autonomía, si bien en un principio sólo por las Comunidades Autónomas que hubieran aprobado sus Estatutos de Autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución y no por las que habían seguido la vía del art. 143. Finalmente, el art. 149.3 de la Constitución, establecía la llamada cláusula de cierre del sistema: las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podían ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, pero si no las asumían en ellos, corresponderían al Estado.

Además, el art. 150.2 preveía que el Estado podía transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, que por su naturaleza fuesen susceptibles de transferencia y delegación. Así, empezó a transferir a las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del art. 143 competencias que hasta entonces sólo tenían las Comunidades Autónomas que habían alcanzado la autonomía por la vía del art. 151. Finalmente, y una vez transcurridos los cinco años previstos por el art. 148.2, todas las Comunidades Autónomas que habían seguido la vía del art. 143 reformaron sus Estatutos y equipararon sus competencias a las de las Comunidades Autónomas del

art. 151, que habían alcanzado el máximo de sus competencias desde el principio. En definitiva, que hoy en día todas las Comunidades Autónomas han alcanzado el máximo nivel de autonomía previsto en la Constitución y tienen el mismo nivel de competencias, salvo las Comunidades forales, es decir, la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra, que ostentan competencias específicas derivadas de sus derechos históricos (por ejemplo, el Concierto Económico en Euskadi y el Convenio Económico en Navarra), derivadas de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, que incluye una cláusula de amparo y respeto de los derechos históricos de los Territorios Forales.

2.2. Tipos de competencias

En el sistema español de distribución de competencias, las competencias se refieren a materias (verbigracia, la pesca, el medio ambiente, etc.). Para explicarlo de un modo gráfico, en cada materia existen varias funciones: la legislativa (es decir, la potestad de dictar normas generalmente con rango de Ley, que puede regular toda la materia o sólo su parte más sustancial o básica), la de desarrollo (que permite dictar normas que desarrollen esos principios básicos) y la de ejecución (que se refiere a potestades reglamentarias para la organización de los servicios, potestades administrativas —incluida la inspección— y la potestad revisora en vía administrativa).

Pues bien, esas competencias pueden ser exclusivas o compartidas. En principio, se entiende por competencia exclusiva aquella donde todas las funciones o potestades de una materia (la legislación, el desarrollo y la ejecución) pertenecen o bien al Estado Central o bien a la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, es una competencia exclusiva del Estado la relativa a Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4), mientras que la artesanía es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, que todas ellas han asumido como tal en sus Estatutos (art. 148.14). Después, hay un gran número de materias donde las competencias son, en realidad, compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas: en algunas, todo lo relativo a la legislación corresponde al Estado (por ejemplo, la legislación sobre propiedad intelectual e industrial, art. 149.1.9). En otras, al Estado le corresponde no toda la legislación, sino únicamente la legislación básica, mientras que las Comunidades Autónomas son competentes para el desarrollo de esas bases comunes para todo el Estado fijadas por la Ley del Estado y para la ejecución (por ejemplo, en el caso de la legislación básica sobre régimen de prensa, radio y televisión, y en general, de todos los medios de comunicación, art. 149.1.27). En otros casos, la competencia del Estado alcanza a la legislación y al desarrollo y las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia en materia de ejecución, por ejemplo, en materia de legislación laboral, art. 149.1.7.

El problema es que tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía se califican de exclusivas una serie de competencias que, en realidad, son compartidas y ello crea cierto confusio-nismo. Un ejemplo: la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.23., la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias y al mismo tiempo, un Estatuto de Autonomía como el de Euskadi, dice en su art. 10.8 que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de montes y aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos y añade: «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución» (que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre estos temas). Aunque ambos textos sostienen la exclusividad de la competencia sobre la misma materia, pero en realidad, lo que ocurre aquí, como en tantos otros casos, es que la competencia es, en realidad, compartida: la legislación básica corresponde al Estado y el desarrollo normativo y la ejecución a la Comunidad Autónoma Vasca. De hecho, lo que se pretende en muchos casos al calificar las competencias de «exclusivas» es que no entre en funcionamiento la cláusula de prevalencia de la legislación estatal prevista en el art. 149.3 de la Constitución cuando dice que, en caso de conflicto, las normas del Estado prevalecerán sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la *exclusiva competencia* de éstas. En definitiva, que no hay que fiarse demasiado de la calificación dada a la competencia en cada texto jurídico sino en el contenido de las facultades o potestades sobre la materia concreta que corresponden a cada institución, para saber realmente cómo se distribuyen las competencias de cada uno en la materia concreta.

2.3. Competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco

Siguiendo el esquema previsto en la Constitución, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco es el encargado de fijar las competencias que ha asumido la Comunidad Autónoma Vasca. A ello dedica principal aunque no exclusivamente su Título I. Este Título parte de la clasificación del tipo de competencias que ya hemos visto: competencias exclusivas (art. 10), de desarrollo legislativo (art. 11) y de ejecución (art. 12), si bien no todas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca se encuentran agrupadas en estos artículos, como ya veremos.

En cuanto a las *competencias exclusivas*, éstas se recogen en el art. 10 del Estatuto, si bien en algunas de ellas hay que hacer algunas matizaciones acerca de su «exclusividad», en el sentido antes apuntado:

1. Demarcaciones territoriales municipales, respetando las competencias de los Territorios Históricos, según lo establecido en el art. 37 del propio Estatuto.
2. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.
3. Legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, pero respetando las competencias de los Territorios Históricos, según lo establecido en el art. 37 del Estatuto.
4. Régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, pero respetando la competencia del Estado en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios.
5. Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los Territorios Históricos y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.
6. Normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y organización propia del País Vasco.
7. Bienes de dominio público cuya titularidad sea de la Comunidad Autónoma y servidumbres públicas en materia de sus competencias.
8. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, respetando la competencia del Estado en legislación básica en estas materias.
9. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
10. Pesca en aguas interiores, marisqueo y agricultura, caza y pesca fluvial y lacustre.
11. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas, pero respetando la competencia del Estado en materia de bases del régimen minero y energético.
12. Asistencia social.
13. Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares cuando desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco.
14. Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria.
15. Ordenación farmacéutica de acuerdo con la competencia del Estado sobre legislación de productos farmacéuticos, e higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el propio art. 18 del Estatuto.
16. Investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado.
17. Cultura, si bien respetando que el Estado considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, facilitando la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas.
18. Instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las Bellas Artes. Artesanía.
19. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la Comunidad Autónoma el cumplimiento de las normas estatales para la defensa del patrimonio contra la exportación y la expoliación.
20. Archivos, Bibliotecas y Museos que no sean de titularidad estatal.

21. Cámaras Agrarias, de la Propiedad, Cofradías de Pescadores, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, respetando las competencias del Estado en comercio exterior.
22. Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, respetando la legislación estatal del régimen jurídico de los Colegios profesionales y del ejercicio de las profesiones tituladas, con respeto a lo establecido en el art. 139 de la Constitución, esto es, igualdad de derechos de todos los españoles y prohibición de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. Nombramiento de notarios, de acuerdo con las Leyes del Estado.
23. Cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos, conforme a la legislación general del Estado en materia mercantil.
24. Sector público propio del País Vasco.
25. Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.
26. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de ahorro, pero respetando las bases que sobre ordenación del territorio y la banca dicte el Estado y en el marco de la política económica general.
27. Comercio interior, pero respetando la política general de precios, la libre circulación de bienes en territorio del Estado y la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores, denominaciones de origen y publicidad, en colaboración con el Estado.
28. Defensa del consumidor y usuario en los términos del apartado anterior.
29. Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y valores, respetando la legislación mercantil.
30. Industria, excepto la instalación y ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario, y aquéllas que precisen de legislación específica y las que requieran contratos previos de transferencia de tecnología extranjera. En lo referido a reestructuración de sectores industriales, la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca es únicamente de desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado.
31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
32. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de la competencia del Estado en puertos de interés general y aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico nacional y matriculación de aeronaves. También son de competencia de la Comunidad Autónoma Vasca los centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.
33. Obras públicas no calificadas de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios.
34. Carreteras y caminos, pero respetando las competencias tradicionales de las Diputaciones Forales en esta materia, de tal manera que las competencias que todas las Comunidades Autónomas ostentan en esta materia en virtud del art. 148.1.5, se ven asumidas en su práctica totalidad por las Diputaciones Forales en Euskadi, que ostentan esas competencias y las que venían ostentando a lo largo de la historia en esta materia.
35. Casinos, juegos y apuestas, excepto las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.
36. Turismo y deporte, ocio y esparcimiento.
37. Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias.
38. Espectáculos.
39. Desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad.

En cuanto a las *competencias de desarrollo legislativo y ejecución* dentro de su territorio de la legislación básica o de las bases del Estado, el art. 11 señala las siguientes materias:

1. Medio ambiente y ecología.
2. Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias, y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco.
3. Ordenación del sector pesquero del País Vasco.
4. Ordenación del crédito, banca y seguros.

5. Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general.
6. Régimen minero y energético y recursos geotérmicos.

En lo referido a las *competencias de ejecución*, que incluyen la potestad de administración y la de dictar reglamentos internos de organización de sus servicios, éstas aparecen recogidas en el artículo 12:

1. Legislación penitenciaria.
2. Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que hasta 1979 ostentaba el Estado respecto a relaciones laborales; facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.
3. Nombramiento de Registradores de la Propiedad, Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores de comercio y fijación de las demarcaciones territoriales de los mismos.
4. Propiedad intelectual e industrial.
5. Pesas y medidas y contraste de metales.
6. Ferias internacionales celebradas en el País Vasco.
7. Sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, que tendrá participación en los casos y actividades que proceda.
8. Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.
9. Ordenación del transporte de mercancías y viajeros con destino y origen en la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre infraestructuras de titularidad estatal, a las que hace referencia el art. 149.1.21 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.
10. Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco.

Como ya sabemos, hay otras competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca que se encuentran recogidas en el Título I, pero fuera de estos tres artículos, y que no sólo son simplemente enunciadas, como las que se acaban de mencionar, sino que su contenido es desarrollado con más o menos detenimiento. Así, por ejemplo, las relativas a la Administración de Justicia mencionadas en el art. 13.1 (las que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial reservaban o atribuían al Gobierno Central), la de creación y organización del Ararteko o Defensor del Pueblo autonómico vasco (art. 15), y algunas tan importantes como la educación, mencionada en el art. 17 del Estatuto (competencia que deriva de los derechos históricos amparados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución), sin perjuicio de lo establecido en el art. 27 de la Constitución y las Leyes Orgánicas que lo desarrollen, reservando al Estado las facultades que le atribuye el art. 149.1.30 (en relación con los títulos académicos y profesionales). Otra competencia que también deriva de los derechos históricos y que es de gran relevancia es la relativa a la Policía Autónoma o Ertzaintza (art. 17).

En el artículo 18 se recoge la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad interior, así como la competencia en materia de Seguridad Social, que incluye la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuren su régimen económico, cuya gestión corresponde a la Comunidad Autónoma. También corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución del Estado sobre productos farmacéuticos y se establece que la Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar los servicios relacionados con esta materia y ejercitar la tutela de todas estas instituciones en materia de Sanidad y Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección, ejercitando todas estas competencias con criterios de participación democrática de los interesados, sindicatos y asociaciones empresariales. Por su parte, el art. 19 recoge la competencia de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de medios de comunicación social, con respeto a lo establecido en el artículo 20 de la Constitución, y dice también que en la ejecución de dichas materias se coor-

dinará con el Estado respecto de la reglamentación aplicable a los medios de titularidad estatal. Finalmente, el art. 19.3 del Estatuto recoge la posibilidad de que el País Vasco regule, cree y mantenga su propia televisión, radio y prensa y en general todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

El art. 20 se refiere a la posibilidad de ampliación de las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca a través de nuevas cesiones por parte del Estado mediante leyes-marco (art. 150.1 de la Constitución) o transferencia o delegación de competencias (art. 150.2 de la Constitución). El art. 21 establece que el derecho emanado del País Vasco en materias de su competencia exclusiva es aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será aplicable el del Estado y, finalmente, el art. 22 regula la posibilidad de la Comunidad Autónoma Vasca de celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de competencia exclusiva de las mismas (comunicándolo a las Cortes Generales), acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (con autorización de las Cortes Generales) y acuerdos con otro Territorio Histórico Foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a la materia de su competencia (previa comunicación a las Cortes Generales).

También hay importantes competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca que están recogidas fuera del Título I del Estatuto como, por ejemplo, las relativas al euskera (art. 6, el Título Preliminar), o la importantísima competencia relativa al Concierto Económico, derivada de un derecho histórico amparado por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, y que aparece regulado en el Título III, concretamente en el art. 41 del Estatuto, seguido de los artículos correspondientes a la Hacienda vasca, etc. (art. 42 y ss.).

En definitiva, como hemos visto, es el Estatuto de Autonomía el encargado de fijar las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma Vasca en su conjunto, asumiendo aquéllas que los arts. 148, 149 y 150 de la Constitución le permiten. Pero además, como también veremos, de estas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca a través del Estatuto, algunas pertenecen a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca mientras que otras son competencia de sus Territorios Históricos. Pues bien, también en el Estatuto de Autonomía se establecen algunas normas de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca (Gobierno y Parlamento Vascos) y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava), distribución de competencias que, como es conocido, es completado y desarrollado, mediante la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, más conocida como «Ley de Territorios Históricos» o LTH.

3. EL PARLAMENTO VASCO

3.1. Previsiones del Estatuto de Autonomía y Reglamento del Parlamento Vasco

La Constitución establece que en la organización institucional autonómica de Comunidades Autónomas como la vasca, existirá una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

El Estatuto, por su parte, dedica el Capítulo I del Título II al Parlamento Vasco. Se trata, en total, de cuatro artículos. En el art. 27.1 se señala que el Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros. El primer Reglamento del Parlamento fue aprobado el 11 de febrero de 1983. El texto actualmente en vigor se trata del Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008, que consta de cinco Títulos y 242 artículos. En octubre de 2009 el texto sufrió una ligera reforma. En su art. 1 señala que el Parlamento Vasco es el órgano de representación de la voluntad popular de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno.

Tomando como referencia el articulado del Estatuto, desgranamos a continuación las notas fundamentales del Parlamento, con referencias puntuales a otros textos normativos.

3.2. La elección de los parlamentarios y parlamentarias (art. 26)

El Estatuto establece las siguientes características: el Parlamento estará integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto; la circunscripción electoral será el Territorio Histórico; la elección se verificará en cada Territorio Histórico atendiendo a criterios de representación proporcional; y el Parlamento Vasco será elegido por un período de cuatro años.

Añade, finalmente, el art. 26 que una Ley Electoral del Parlamento Vasco regulará la elección de sus miembros y fijará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los puestos o cargos que se desempeñen dentro de su ámbito territorial. Esa previsión se cumple con la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco. Dicha Ley desarrolla las cuestiones citadas —estableciendo en su art. 10 veinticinco parlamentarios por cada circunscripción electoral—, amén de otras cuestiones como la Administración Electoral (Juntas Electorales, Secciones y Mesas Electorales), la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral (presentación y proclamación de candidatos y candidatas, la campaña electoral, papeletas y sobres electorales, la votación y el escrutinio, etc.).

Por último, el art. 26 del Estatuto señala que los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo; además, durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El Reglamento del Parlamento Vasco, en su Título I, Capítulo III, se ocupa del estatuto del parlamentario.

3.3. Funciones del Parlamento

3.3.1. PANORÁMICA GENERAL (art. 25)

El art. 25 establece las funciones principales del Parlamento: ejercer la potestad legislativa, aprobar sus presupuestos e impulsar y controlar la acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las instituciones de los Territorios Históricos.

3.3.2. FUNCION LEGISLATIVA (27.4 y 27.5)

La iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas de los territorios Históricos. Los miembros del Parlamento podrán, tanto en Pleno como en Comisiones formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan.

La iniciativa popular para la presentación de Propositiones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco, se regulará por éste mediante Ley. Se trata de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular, donde se excluyen ciertos temas de este ámbito (art. 2) y se exige un mínimo de 30.000 firmas para presentar una Proposición de Ley ante el Parlamento (art. 3).

Las Leyes del Parlamento serán promulgadas por el Presidente o Presidenta del Gobierno Vasco, el cual ordenará la publicación de las mismas en el Boletín Oficial del País Vasco en el plazo de quince días de su aprobación y en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

El tema del procedimiento legislativo ocupa en el Reglamento el Título III, con Capítulos dedicados a la iniciativa legislativa, el procedimiento legislativo ordinario (con referencias a los Proyectos de Ley, los debates de las enmiendas a la totalidad, la deliberación en comisión, la deliberación en pleno y las Propositiones de Ley) y las especialidades en el procedimiento legislativo (en torno a la Ley de presupuestos generales, la Ley de aportaciones de las Diputaciones Forales, la competencia legislativa plena en comisiones, el procedimiento de lectura única y la reforma del Estatuto de Autonomía).

3.3.3. FUNCIONES DE IMPULSO Y CONTROL DEL GOBIERNO

Según el art. 33.3 del Estatuto, el Parlamento Vasco determinará la forma de elección del Presidente o Presidenta y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento. Esta cuestión queda regulada por la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, en el Capítulo II del Título I, «De la designación y nombramiento del Lehendakari» y en el Título V, «De las relaciones entre Gobierno y Parlamento».

Además, la designación del lehendakari o la lehendakari queda regulada, junto con el tema de la responsabilidad política del gobierno —moción de censura y cuestión de confianza— en el Capítulo I del Título IV del Reglamento del Parlamento.

La moción de censura deberá ser constructiva (esto es, incluir un candidato o candidata a lehendakari) y propuesta, al menos, por la sexta parte de los parlamentarios y parlamentarias; si el Parlamento aprueba una moción de censura, la lehendakari o el lehendakari presentará su dimisión y la candidata o candidato incluido en aquélla se entenderá designado por el Parlamento; en cambio, si la moción de censura no fuese aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara sus signatarios y signatarias no podrán presentar otra durante los dos períodos de sesiones siguientes. También se admiten mociones de censura a un vicepresidente o vicepresidenta o a los consejeros y consejeras del Gobierno Vasco, sin que conlleven la caída del Gobierno.

En cuanto a la cuestión de confianza, el Lehendakari o la Lehendakari, previa deliberación del Gobierno, podrá plantearla al Parlamento en relación con su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga la mayoría simple de los votos de la Cámara; si la confianza fuera denegada, el Lehendakari o la Lehendakari presentará su dimisión y se procederá a la designación del nuevo o nueva Lehendakari.

El Reglamento del Parlamento, continúa en los siguientes Capítulos con los siguientes temas o técnicas relacionados con las funciones de control e impulso que realiza el Parlamento sobre el Gobierno: Propositiones no de Ley (Cap. II), para que el Parlamento debata y adopte una decisión en torno a una determinada cuestión; interpelaciones y preguntas (Cap. III), las primeras, para indagar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo o de un departamento, en relación con cuestiones de política general o de especial relieve público, y las segundas, encaminadas a indagar los hechos, no sus motivaciones (ej. pregunta sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar medidas en relación con un asunto, o si va a enviar al Parlamento algún documento o información); control de la legislación delegada (Cap. IV); comparecencias, comunicaciones, informes y planes del Gobierno (Cap. V), que incluye debates de política general una vez al año, debates monográficos, y comparecencias del Gobierno; y autorizaciones e informaciones patrimoniales y financieras (Cap. V).

3.3.4. FUNCIÓN FINANCIERA (arts. 25, 42, 44-45)

Los artículos 25, 42, 44 y 45 del Estatuto contienen las referencias a la función financiera del Parlamento, que se manifiesta de la siguiente forma:

- a) Aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma (arts. 25 y 44). La elaboración de los Presupuestos Generales corresponde al Gobierno, y su aprobación por Ley al Parlamento, de acuerdo con el procedimiento específico establecido por el Reglamento de la Cámara.

- b) Aportaciones de los Territorios Históricos (art. 42). En la financiación del Presupuesto de la Comunidad concurren las aportaciones de los Territorios con cargo a la recaudación de las Haciendas Forales: la fijación de los criterios de aportación de cada Territorio corresponde al Parlamento Vasco.
- c) Impuestos de la Comunidad Autónoma (art. 42.b). La Comunidad Autónoma puede establecer sus propios impuestos, cuya aprobación corresponde por Ley al Parlamento Vasco.
- d) Emisión de Deuda Pública para financiar inversiones (art. 45). No se cita expresamente ese cometido como parlamentario, pero, en la práctica, esa autorización se produce con la aprobación por el Parlamento de la Ley de Presupuestos correspondiente.

3.3.5. OTRAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO (art. 28)

El art. 28 concreta tres funciones de menor importancia que corresponde al Parlamento Vasco:

- a) Designar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, mediante el procedimiento que al efecto se señale en una Ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional. Al respecto se promulgó la Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de senadores representantes de Euskadi.
- b) Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un Proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una Proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros del Parlamento Vasco encargados de su defensa.
- c) Interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El Reglamento en su Título V, además de regular esas tres funciones, se ocupa de las relaciones del Parlamento con dos órganos, el Ararteko (órgano equivalente a un Ombudsmán o Defensor o Defensora del Pueblo, previsto por el art. 15 del Estatuto y desarrollado por la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, y que es definido en su art. 1 como «alto comisionado del Parlamento») y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (creado por la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri Kontuen Euskal Epaitegia, y que en su art. 1 se señala como «dependiente directamente del Parlamento Vasco») y otros cometidos, tales como el control del ente público Radio Televisión Vasca, la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas y el procedimiento ante la Comisión Arbitral.

3.4. Organización y funcionamiento (art. 27.1 a 27.3)

El Parlamento elegirá de entre sus miembros un Presidente o Presidenta, una Mesa y una Diputación Permanente. El Parlamento funcionará en Pleno y Comisiones. El Parlamento aprobará su presupuesto y el Estatuto de su personal.

Los períodos ordinarios de sesiones durarán como mínimo ocho meses al año. La Cámara podrá reunirse en sesión extraordinaria a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la tercera parte de sus miembros. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse con un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

El tema de la organización ocupa en el Reglamento el Título I, con Capítulos dedicados a la sesión consultiva, las actuaciones previas a la sesión de investidura, los grupos parlamentarios, la presidencia y la mesa, la junta de portavoces, las comisiones parlamentarias, el pleno, la diputación permanente y la secretaría general.

El tema del funcionamiento, por su parte, se establece en el Título II del Reglamento, con Capítulos dedicados a las sesiones, el orden del día, los debates, las votaciones, el cómputo de plazos y la presentación de documentos, la declaración de urgencia, la publicidad de los trabajos parlamentarios, la disciplina parlamentaria y la caducidad de las tramitaciones parlamentarias.

4. EL GOBIERNO VASCO Y EL O LA LEHENDAKARI

4.1. Previsiones del Estatuto de Autonomía y Ley de Gobierno

La Constitución establece que en la organización institucional autonómica de Comunidades Autónomas como la vasca, existirá un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente o Presidenta, elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella; añade que el Presidente o Presidenta y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

El Estatuto de Autonomía dedica el Capítulo II del Título II al Gobierno Vasco y al Lehendakari. En el primero de sus artículos (art. 29) se define al Gobierno vasco como el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco, y a continuación (art. 30) se señala que el Gobierno estará formado por un presidente o presidenta y varios consejeros o consejeras, y que las atribuciones y organización del Gobierno y el estatuto personal de sus miembros serán regulados por Ley. El anunciado texto normativo se trata de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

Añade el Estatuto que el Gobierno Vasco cesa tras la celebración de elecciones del Parlamento, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su Presidente o Presidenta; el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (art. 31).

A continuación (art. 32), el Estatuto establece la responsabilidad política del Gobierno por sus actos, de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva. El Presidente o Presidenta del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El último de los artículos (art. 33) del Capítulo del Estatuto que nos ocupa, se refiere específicamente al Lehendakari. Será designado por el Parlamento Vasco de entre sus miembros y nombrado por el Rey. A su vez, el Presidente o Presidenta designa y separa los Consejeros del Gobierno, dirige su acción, y ostenta la más alta representación del País Vasco y la ordinaria del Estado en este territorio. El Parlamento Vasco determinará por Ley la forma de elección del Presidente o Presidenta y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento; se trata de la ya citada Ley de Gobierno.

A continuación, realizamos un somero resumen de algunas de las principales previsiones contenidas en la Ley de Gobierno.

4.2. El o la Lehendakari

4.2.1. DEFINICIÓN Y ESTATUTO PERSONAL

El o la Lehendakari ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskal Herria constituido en Comunidad Autónoma, así como la representación ordinaria del Estado en el territorio de dicha Comunidad, y asume la Presidencia y dirección del Gobierno, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía, la Ley de Gobierno y el resto del ordenamiento jurídico (art. 1).

El o la Lehendakari, en razón a su cargo, tiene ciertos derechos (art. 2): recibir el tratamiento de Excelencia; utilizar la bandera del País Vasco, como guión; ocupar la residencia oficial; percibir los sueldos y gastos de representación correspondientes; y a que le sean rendidos los honores que en razón a la dignidad de su cargo le correspondan.

4.2.2. DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTO

El o la Lehendakari será designado por el Parlamento, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, mediante un Real-Decreto que será publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el del País Vasco. Ese Real Decreto será refrendado por el Presidente del Gobierno central.

Al comienzo de cada Legislatura del Parlamento Vasco, y en los demás casos previstos en la presente Ley, el Presidente o Presidenta del Parlamento convocará a la Cámara para la designación del Lehendakari, de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezca el Reglamento del Parlamento. El o las candidatas, que serán propuestos por los Grupos Políticos con representación parlamentaria deberán exponer ante el Parlamento, en una misma sesión, las líneas generales de sus respectivos programas de gobierno, sobre los que se abrirá el oportuno debate. Resultará elegido Lehendakari el candidato o candidata que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos de la Cámara. Si ninguno alcanzara la mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá ésta y será designado Lehendakari el que, de entre ellos, obtuviera la mayoría simple de los votos válidamente emitidos. Designado el o la Lehendakari por el Parlamento, su Presidente o Presidenta lo comunicará al Rey para su nombramiento (art. 5).

Transcurrido el plazo de sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para la elección del Lehendakari sin que ésta se lleve a efecto, el o la Lehendakari en funciones deberá, mediante Decreto motivado, declarar disuelto el Parlamento y procederá a la convocatoria de nuevas elecciones generales en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 6).

4.2.3. COMPETENCIAS Y FACULTADES

El o la Lehendakari, como supremo representante de Euskadi (art. 7):

1. Ostenta la representación del País Vasco en sus relaciones con el Estado, las demás Comunidades Autónomas, y con los Órganos de los Territorios Históricos y Municipios que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco.
2. Promulga las Leyes del Parlamento, así como los Decretos-Legislativos, y ordena su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco en el plazo máximo de quince días desde su aprobación, así como en el Boletín Oficial del Estado.
3. Disuelve el Parlamento, previa deliberación del Gobierno.

Además, en su condición de Presidente del Gobierno, dirige y coordina sus acciones, sin perjuicio de la competencia y de la responsabilidad de cada Consejero o Consejera en su gestión; a tal efecto, le corresponde (art. 8):

1. Definir el Programa de Gobierno.
2. Designar y separar a los Consejeros.
3. Dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos, siempre que no supongan aumento del gasto público, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos.
4. Prestar al Parlamento la información y ayuda que recabe del Gobierno.
5. Plantear ante el Parlamento, previa deliberación del Gobierno, la cuestión de confianza.
6. Resolver los conflictos de competencias entre los distintos Departamentos, cuando no se hubiere alcanzado el acuerdo entre sus titulares.
7. Convocar las reuniones del Gobierno, fijar el Orden del Día, presidir sus sesiones y dirigir las deliberaciones.
8. Convocar y, en su caso, presidir y dirigir las Comisiones delegadas del Gobierno.
9. Coordinar el programa legislativo del Gobierno.
10. Establecer las normas internas que se precisen para el buen orden de los trabajos del Gobierno y para la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse.
11. Promover y coordinar la ejecución de los acuerdos del Gobierno y de sus Comisiones y, en su caso, su publicación.

12. Acordar la sustitución de los miembros del Gobierno en los casos de ausencia o enfermedad.
13. Firmar los Decretos y ordenar su publicación.
14. Ejercer cuantas otras facultades y atribuciones le correspondan con arreglo a las Leyes.

4.2.4. SUSPENSIÓN, CESE Y SUSTITUCIÓN

En la Ley de Gobierno se recogen la posibilidad de suspensión del Lehendakari cuando el Gobierno aprecie, por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros, a su instancia o a la del Lehendakari, que éste se encuentra imposibilitado, transitoria o temporalmente, para el desempeño de sus funciones. Si el o la Lehendakari apreciara que han desaparecido las circunstancias que motivaron el acuerdo a que se refiere el presente artículo, lo comunicará así al Gobierno, que deberá reunirse a tal efecto en el plazo de cuarenta y ocho horas. El Gobierno podrá confirmar la rehabilitación del Lehendakari por mayoría de sus miembros. En tal caso, el acuerdo será publicado en el Boletín Oficial del País Vasco y producirá sus efectos a partir de la fecha de su publicación (art. 9).

La situación de interinidad en la Presidencia no podrá ser superior en ningún caso a cuatro meses. Transcurrido ese plazo sin que hubieran desaparecido las causas de suspensión, el o la Lehendakari imposibilitado cesará inmediatamente (art. 12). Además, el o la Lehendakari cesará, además de en el caso señalado anteriormente, después de la celebración de las elecciones generales al Parlamento; en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en esta Ley, por dimisión y por fallecimiento (art. 13). El cese de Lehendakari abrirá el procedimiento para la elección del nuevo o nueva Lehendakari.

En los casos en los que el o la Lehendakari haya de ser sustituido, la Ley de Gobierno establece una lista de sustitutos (art. 14). El o la Lehendakari en funciones ejercerá las demás facultades y potestades del Lehendakari y continuará en el desempeño del cargo hasta tanto tome posesión el nuevo o nueva Lehendakari que el Parlamento Vasco designe.

Finalmente, las ausencias temporales del Lehendakari superiores a un mes precisarán de la previa autorización del Parlamento (art. 15).

4.3. El Gobierno

El Gobierno es el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco; a tal fin, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley (art. 16). El Gobierno es un órgano diferenciado del Lehendakari, y de las Consejeras o Consejeros, y está integrado por éstos y por el o la Lehendakari (art. 17).

Las funciones y competencias del Gobierno son las detalladas a continuación (art.18):

- 1) Aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento o determinar su retirada, en las condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara.
- 2) Ejercer, mediante Decretos-Legislativos, la delegación legislativa en los términos establecidos en esta Ley.
- 3) Aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas del Parlamento Vasco, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia.
- 4) Autorizar la convocatoria de referéndums, cumplidos los trámites exigidos por el Estatuto de Autonomía.
- 5) Autorizar y, en su caso, aprobar convenios de la Comunidad Autónoma con los Territorios Históricos Forales o con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. Estos convenios deberán ser comunicados al Parlamento, que en el plazo de veinte días podrá oponerse a los mismos.

- 6) Establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, los cuales deberán ser ratificados por el Parlamento Vasco.
- 7) Deliberar sobre la disolución del Parlamento o la cuestión de confianza que el Lehendakari se proponga plantear ante la Cámara.
- 8) Elaborar los Presupuestos Generales y remitirlos al Parlamento para su debate y aprobación, en su caso.
- 9) Requerir la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y el cese de la misma en los términos del artículo 17.6.a, del Estatuto de Autonomía.
- 10) Nombrar y cesar a los altos cargos de la Administración del País Vasco, a propuesta del Consejero correspondiente, y los demás cargos de libre designación cuando así lo requiera la presente Ley.
- 11) Resolver los recursos que, con arreglo a la Ley, se interpongan ante el mismo.
- 12) Entender de aquellos asuntos que por su importancia o naturaleza requieran el conocimiento o deliberación del Gobierno y todos los demás que le sean atribuidos por el Estatuto de Autonomía y el ordenamiento jurídico.
- 13) El mando supremo de la Policía Autónoma, que lo ejercerá por medio del Lehendakari.
- 14) Proveer la ejecución de las resoluciones del Parlamento, cuando ello sea necesario.
- 15) Vigilar la gestión de los servicios públicos y los Entes y Empresas públicas dependientes de la Comunidad Autónoma.
- 16) Administrar el Patrimonio de la Comunidad Autónoma, en los límites establecidos por la Ley.
- 17) Deliberar y decidir la presentación de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos de competencias, cuando le afecten.

En cuanto al funcionamiento, el o la Lehendakari designará a un Consejero o Consejera como Secretaria o Secretario del Gobierno, y determinará, igualmente, las estructuras y medios para el ejercicio de sus funciones (art. 19).

La convocatoria de las reuniones del Gobierno irá acompañada del Orden del Día, el cual será establecido de acuerdo con las instrucciones del Lehendakari y firmado por el Secretario del Gobierno. La celebración de las reuniones del Gobierno requerirá, para su válida constitución, la asistencia del Lehendakari, o de su sustituto, y de, al menos, la mitad de sus miembros. Los documentos que se presenten al Gobierno tendrán carácter reservado y secreto hasta que el propio Gobierno acuerde hacerlos públicos. Igual carácter tendrán las deliberaciones del Gobierno, estando obligados sus miembros a mantenerlo, aun cuando hubieran dejado de pertenecer al mismo. Los acuerdos del Gobierno constarán en acta que levantará el Secretario (art. 20).

A las reuniones del Gobierno podrán acudir los y las expertos cuya presencia autorice el o la Lehendakari; su actuación se limitará a informar sobre el asunto que haya motivado su presencia, estando obligados a guardar secreto sobre el informe presentado (art. 21).

Para finalizar, el Gobierno podrá crear, mediante Decreto, Comisiones delegadas del Gobierno para coordinar la elaboración de directrices y disposiciones, programar la política sectorial, examinar asuntos de interés común a varios Departamentos, y preparar las reuniones del Gobierno.

4.4. Los Consejeros y Consejeras. Los y las Altos Cargos

4.4.1. CONSEJEROS Y CONSEJERAS

Los Consejeros poseen una doble condición; por un lado, como miembros del Gobierno, órgano colegiado, desarrollan las funciones y competencias atribuidas a este órgano y concurren a la formación de su voluntad y a la toma de decisiones; por otro, como titulares de un Departamento, poseen su propia identidad orgánica y política y ejercen las competencias de acuerdo con la atribución efectuada por el Decreto de Estructura del Gobierno y la distribución de funciones que se deriva del Decreto de estructura orgánica del Departamento correspondiente.

Los Consejeros son de libre designación por el Lehendakari, inician su relación de servicio con la toma de posesión (art.23) y la finalizan por cese o revocación de su nombramiento por el Lehendakari, dimisión, pérdida de confianza parlamentaria o fallecimiento (art.24).

Entre sus competencias, al margen de las que les correspondan como miembros del Gobierno, la Ley de Gobierno (art. 26) les atribuye las siguientes: representación, dirección y gestión de su Departamento; propuesta de la estructura orgánica y la designación de Altos Cargos del Departamento; propuesta de aprobación de Decretos sobre materias de su competencia; emisión de Órdenes y Resoluciones; resolución de recursos en vía administrativa; y propuesta de Proyectos de Ley.

Además de los Consejeros titulares de los Departamentos, podrán nombrarse Consejeros sin cartera. Nombrado un Consejero o Consejera sin cartera, un Decreto de la Presidencia fijará el ámbito de sus funciones y las estructuras de apoyo para el ejercicio de las mismas. El cese de los Consejeros o Consejeras sin cartera lleva aparejada la extinción de sus cargos (art. 27).

4.4.2. VICEPRESIDENTES Y VICEPRESIDENTAS

A pesar de no ser nombrada en el Estatuto, la figura del o la vicepresidente puede existir. Según la Ley de Gobierno, el o la Lehendakari podrá, de entre los Consejeros y Consejeras, designar a un Vicepresidente o una Vicepresidenta, o a varios Vicepresidentes o Vicepresidentas (art. 17 y 25).

4.4.3. ALTOS CARGOS

Los Altos Cargos, aunque de naturaleza política, no forman parte del Poder ejecutivo, ni del Gobierno como órgano. Esta categoría está integrada por Viceconsejeros y Viceconsejeras y Directores y Directoras, designados por Decreto de Gobierno (art. 29). Los primeros, bajo la dirección del Consejero o Consejera asumen la dirección y el ejercicio de las funciones que les asigne el Decreto orgánico del Departamento (art. 30), y los Directores y Directoras, dentro de cada Consejería, la dirección de una unidad organizativa (art. 31).

4.4.4. OTRAS CUESTIONES

El Título III de la Ley concluye con la regulación del estatuto personal de Consejeros y Consejeras y Altos Cargos, se trata del Capítulo V, denominado «Del estatuto personal de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración» (arts. 32-38). Al respecto hay que citar la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos, que regula las retribuciones durante el ejercicio del cargo, así como las indemnizaciones y prestaciones económicas temporales por cese de los miembros del Gobierno, Altos Cargos de la Administración, personal de confianza al servicio de la misma y demás cargos directivos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma Vasca.

4

El Concierto Económico

El Concierto Económico. 1.1. Concepto y antecedentes. 1.2. Regulación actual y funcionamiento.

1. EL CONCIERTO ECONÓMICO

1.1. Concepto y antecedentes

Las relaciones de orden financiero y tributario entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado Central se regulan mediante el sistema de Concierto Económico. Hablando en general, y en lo que se refiere a los modelos financieros existentes en el Estado español, podría decirse que, frente al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas no forales, en el que es el Estado Central quien legisla y recauda y después distribuye los fondos entre las distintas Comunidades Autónomas para atender a su financiación (éste es el sistema regulado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones posteriores), y además de las especialidades del régimen económico fiscal de Canarias (regulado por la Ley 30/1972, de 22 de julio y sus modificaciones posteriores), el modelo en las dos Comunidades Forales (es decir, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra) funciona justo al revés: de tal manera que son ellas y no el Estado, quienes legislan y recaudan los tributos y contribuyen después a las cargas generales que son competencia del Estado con una cantidad, denominada cupo o aportación. El sistema de estas dos Comunidades, que responde a principios similares, recibe el nombre de Concierto Económico en Euskadi y se encuentra regulado en la Ley 12/2002, de 23 de mayo (y sus sucesivas modificaciones) y de Convenio Económico en Navarra (y se encuentra regulado en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre y sus modificaciones posteriores).

Los antecedentes históricos del actual Concierto Económico Vasco se remontan a finales del siglo XIX. Tras la derogación de los Fueros Vascos en 1876, el primer Concierto Económico para Bizkaia, Gipuzkoa y Álava fue aprobado mediante Real Decreto de 28 de febrero de 1878. El segundo Concierto Económico fue aprobado por Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887, el tercero, por Real Decreto de 1 de febrero de 1894, el cuarto por Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 y en cuanto al quinto Concierto, sus bases fueron establecidas por el Real Decreto de 9 de junio de 1925 y su Reglamento, por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926. El período de vigencia de este quinto Concierto Económico era de veinticinco años, pero en medio de la guerra civil, fue abolido como represalia de guerra por la falta de apoyo a la «causa franquista» en Bizkaia y Gipuzkoa por el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, manteniéndose para Álava (como también se mantuvo el Convenio Económico para Navarra). Puesto que seguía vigente en Álava, la renovación del Concierto para Álava tuvo lugar mediante Decreto de 29 de febrero de 1952 y fue renovado otra vez por Decreto 2948/1976, de 26 de noviembre. Una vez restaurada la democracia en España, la restauración del Concierto Económico en Bizkaia y Álava era una de las asignaturas pendientes de la autonomía vasca.

Con la aprobación de la Constitución de 1978, la Disposición Adicional Primera de la misma establece expresamente el reconocimiento y amparo de los derechos históricos de los Territorios Forales, estableciendo que la actualización general de dicho régimen foral se llevaría a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Dado que el Concierto Económico es uno de los derechos históricos cuyo amparo establece la propia Constitución, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre,

estableció en su artículo 41 que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio, y recogió los principios y bases del contenido del régimen de Concierto. En cumplimiento de dicho mandato, se promulgó la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobaba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, previo acuerdo entre la Administración del Estado y los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los Territorios Históricos Vascos. Se reparaba así la injusticia histórica de 1937 y ahora tanto Bizkaia como Gipuzkoa, además de Álava (que no había llegado a perderlo), disfrutarían del histórico sistema de Concierto Económico.

El Concierto de 1981 tenía una vigencia de veinte años, y fue modificado en cinco ocasiones⁵ previo acuerdo de ambas partes (la Administración del Estado y los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los Territorios Históricos) para actualizarlo y adaptarlo a las nuevas circunstancias, pues se trata de un pacto bilateral, realizado entre dos partes (la que representa al Estado y la representación vasca —compuesta a su vez por representantes de las Instituciones Centrales de la Comunidad Autónoma y de los Órganos Forales de sus Territorios Históricos—), al que sólo se puede llegar si ambas partes están de acuerdo. Cuando terminó la vigencia del Concierto de 1981, es decir, en 2001, se planteó un problema grave pues no hubo acuerdo entre las partes y la Administración del Estado impuso una prórroga unilateral del Concierto de 1981 por un año más, mediante Ley 25/2001, de 27 de diciembre, lo que provocó una gran tensión con las autoridades vascas, ya que rompía las bases del sistema: la bilateralidad y el consenso. Afortunadamente, durante 2002 se siguió negociando y se llegó a un nuevo acuerdo entre ambas partes, siguiendo el procedimiento de acuerdo bilateral. De este modo, el nuevo Concierto fue negociado en la Comisión Mixta de Cupo, en la que participan tanto los representantes de la Administración del Estado como los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los tres Territorios Históricos. El acuerdo de la Comisión Mixta de Cupo de 6 de marzo de 2002 fue elevado a las Cortes Generales, quienes aprobaron el nuevo Concierto actualmente vigente mediante Ley 12/2002, de 23 de mayo, un Concierto que ya no tiene una vigencia limitada en el tiempo, como había ocurrido con sus antecesores, sino que tiene vigencia ilimitada.

El actual Concierto de 2002 ha sido modificado en 2007, siguiendo el procedimiento bilateral para su modificación previsto en el propio Concierto, que es el mismo procedimiento utilizado para su aprobación (Disposición Adicional segunda del Concierto). La modificación ha tenido lugar principalmente para adaptar el Concierto a las últimas modificaciones en el ordenamiento jurídico tributario del Estado (relativas al IVA, al Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, al Impuesto sobre las Ventas minoristas de determinados hidrocarburos, a la introducción del impuesto sobre el carbón y a lo relativo a la devolución del Impuesto sobre Hidrocarburos a profesionales, agricultores y ganaderos, etc.) y para mejorar el sistema de intercambio de información entre el Estado y las instituciones del País Vasco. Tras el acuerdo de ambas partes, la Comisión Mixta del Concierto (que sustituye ahora a la antigua Comisión Mixta de Cupo), aprobó la modificación el 30 de julio de 2007. Dicho acuerdo fue elevado a las Cortes Generales, quienes aprobaron la modificación del Concierto por Ley 28/2007, de 25 de octubre.

1.2. Regulación actual y funcionamiento

Como ya hemos visto, el Concierto Económico Vasco, constituye uno de los derechos históricos amparados y respetados por la Constitución española (Disposición Adicional Primera, párrafo 1.^º). En virtud de lo establecido en el párrafo segundo de dicha Disposición Adicional Primera de la Constitución, la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Pues bien, la actualización en este ámbito se ha producido según lo establecido en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que afirma que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios (párrafo 1.^º).

El párrafo segundo del art. 41 del Estatuto establece que el contenido del Concierto debe respetar los siguientes principios: a) las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estruc-

tura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto y las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas facilidades dentro de la Comunidad Autónoma, aprobándose el Concierto por Ley; b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y de su alta inspección; c) las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas; d) la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma; e) para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado, se constituirá una Comisión Mixta integrada por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos por el Gobierno Vasco y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El Cupo se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto; f) el régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

Pues bien, el actual Concierto Económico que, como ya hemos visto, se encuentra regulado actualmente en la Ley 12/2002, de 23 de mayo y cuya última modificación ha tenido lugar por Ley 28/2007, de 25 de octubre), consta de tres capítulos: en su capítulo I se regula todo lo relativo al ámbito tributario, el capítulo II se ocupa del ámbito financiero (sobre todo de todo lo relativo al cupo), mientras que en el capítulo III se regulan los denominados órganos de gestión del Concierto.

1.2.1 EL ÁMBITO TRIBUTARIO

Como acabamos de ver, el capítulo primero del Concierto regula todo lo relativo al sistema tributario. En su Sección 1.^ª se enuncian las denominadas «normas generales» y así, en virtud de lo establecido en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, y según lo regulado en el artículo 1.^º del Concierto, en el sistema de Concierto Vasco, son los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava los competentes para mantener, establecer y regular su propio sistema tributario. De este modo, son las Juntas Generales de cada uno de los Territorios Históricos quienes establecen la normativa reguladora de su régimen tributario para su Territorio Histórico (que es desarrollada después por la Diputación Foral de su Territorio Histórico), mientras que cada una de las Diputaciones Forales se encarga en su Territorio de la exacción, gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos. En todo caso, el sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos debe seguir los siguientes principios: respeto de la solidaridad; atención a la estructura general impositiva del Estado; coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos, según las normas que al efecto dicte el Parlamento Vasco; sometimiento a los Tratados o Convenios Internacionales firmados y ratificados y en particular, deberá atenderse a los suscritos por España para evitar la doble imposición y a lo dispuesto por las normas de armonización fiscal de la Unión Europea (art. 2 del Concierto).

En la elaboración de la normativa tributaria, los Territorios Históricos deberán respetar el denominado principio de armonización fiscal (art. 3 del Concierto): se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a la terminología y conceptos; mantendrán una presión efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado; respetarán y garantizarán la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español; utilizarán la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común. Además, el art. 4 del

Concierto establece el principio de colaboración, de tal manera que las Instituciones competentes de los Territorios Históricos comunicarán a la Administración del Estado, con la debida antelación a su entrada en vigor, los proyectos de disposiciones normativas en materia tributaria y de igual modo, la Administración del Estado practicará idéntica comunicación a dichas instituciones. El Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las instituciones del País Vasco en los acuerdos internacionales que incidan en la aplicación del Concierto y tanto el Estado como los Territorios Históricos se facilitarán mutuamente cuantos datos y antecedentes estimen precisos y, finalmente, el Estado y las Instituciones del País vasco arbitrarán los procedimientos de intercambio de información que garanticen el adecuado cumplimiento de los Tratados y Convenios Internacionales del Estado y, en particular, de la normativa procedente de la Unión Europea en materia de cooperación administrativa y asistencia mutua.

A partir de la Sección 2.^a, se va desarrollando la regulación de cada impuesto y tributo. En general, puede decirse que existen una serie de tributos denominados «concertados» (es decir, que entran dentro del sistema de Concierto Económico y donde la regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación corresponden a los Territorios Históricos) y otros denominados «no concertados», en los que la regulación, gestión, inspección, revisión y recaudación, corresponde en exclusiva al Estado (por ejemplo, los derechos de importación y los gravámenes a la importación en el Impuesto sobre el Valor Añadido —IVA— y en los Impuestos Especiales). Salvo estos casos, los demás tributos están concertados. Dentro de los impuestos concertados existen dos tipos: en primer lugar, los denominados «tributos concertados de normativa autónoma», donde los Territorios Históricos tienen plena competencia para su regulación (por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto de Sociedades, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados —salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos que suplan a las mismas o realicen función de giro—). En segundo lugar, junto con estos tributos concertados de normativa autónoma, existen además, otro tipo de tributos, los denominados «tributos concertados de normativa no autónoma», donde en lo que se refiere a su regulación, éstos se rigen por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado (por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de no residentes, el Impuesto sobre el Valor Añadido —IVA—, Impuesto sobre las primas de seguro, Impuestos especiales —de fabricación, de determinados medios de transporte, sobre el carbón—, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos), si bien en ellos se permite que los Territorios Históricos aprueben sus modelos de declaración e ingresos, o establezcan plazos propios de ingreso para cada período de liquidación, aunque estas especialidades no deben diferir sustancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

En lo que respecta a la normativa aplicable, el Concierto va estableciendo en cada impuesto cuál es la normativa aplicable, si la normativa de los Territorios Históricos o la del Estado, en función de ciertos criterios acerca de cuál sea el domicilio fiscal, el volumen de operaciones, el lugar de prestación de los servicios o de realización de las operaciones (los denominados «puntos de conexión»), etc. Lo mismo ocurre en relación con la exacción o recaudación de los impuestos, y es en virtud de esos parámetros como se determina a quién le corresponde efectuarla (a las Diputaciones Forales o a la Administración del Estado). Lo mismo ocurre con las retenciones, pagos a cuenta, etc. o las competencias en materia de gestión o inspección, etc.

En cuanto a los demás impuestos indirectos no citados anteriormente, éstos se regirán por los mismos principios básicos, normas sustantivas, hechos imposables, exenciones, devengos, bases, tipos, tarifas y deducciones que los establecidos en cada momento por el Estado (art. 35 del Concierto). Por otra parte, los Tributos que recaen sobre el juego, tienen el carácter de tributos concertados de normativa autónoma, cuando su autorización deba realizarse en el País Vasco, aplicándose la misma normativa que la establecida en cada momento por el Estado en lo que se refiere al hecho imponible y el sujeto pasivo (art. 36 del Concierto) y serán recaudados por el Territorio Histórico competente. En lo que se refiere a las tasas, son las Diputaciones Forales las competentes para su exacción por la utilización o aprovechamiento especial de su dominio público, prestación de servicios, etc.

En materia de Haciendas Locales, los Territorios Históricos son quienes dictan las normas reguladoras del Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto

sobre Vehículos de Tracción Mecánica, cuando se trate de bienes situados en su Territorio, actividades ejercidas en el mismo o cuando el domicilio que conste en el permiso de circulación corresponda a un municipio de su Territorio (art. 41 del Concierto). Además, los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio, el régimen propio de otros tributos propios de las Entidades Locales, atendiendo a la estructura general establecida para el sistema tributario local de régimen común y a los principios que la inspiran, respetando las normas de armonización del art. 3 del Concierto que sean aplicables a esta materia y no estableciendo figuras impositivas de naturaleza indirecta distinta de las de régimen común, cuyo rendimiento pueda ser objeto de traslación o repercusión fuera del territorio del País Vasco (art. 42 del Concierto).

1.2.2. EL ÁMBITO FINANCIERO Y EL CUPO

El artículo 48 del Concierto establece los principios por los que se rigen las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco, que son los siguientes: autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco para el desarrollo y ejecución de sus competencias; solidaridad, en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía; coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria; contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma Vasca, según lo previsto en el propio Concierto. Finalmente, las facultades de tutela financiera que en materia de Entidades Locales desempeña el Estado, corresponden a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Entidades Locales inferior al que tengan las de régimen común.

El artículo 49 del Concierto establece que la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por su parte, el artículo 50 del Concierto, establece que cada cinco años, mediante Ley votada por las Cortes Generales, y previo acuerdo de la Comisión Mixta de Concierto Económico, se procederá a determinar la metodología de señalamiento del cupo que ha de regir en el quinquenio, conforme a los principios generales establecidos en el Concierto, así como a aprobar el cupo del primer año del quinquenio. En cada uno de los años siguientes al primero, la Comisión Mixta del Concierto Económico procederá a actualizar el cupo mediante la aplicación de la metodología aprobada en la Ley del mismo nombre. Además, los principios que configuran la metodología de determinación del Cupo contenidos en el Concierto podrán ser modificados en la Ley del Cupo, cuando las circunstancias que concurran y la experiencia en su aplicación así lo aconsejen. Pues bien, para el quinquenio 2007-2011, en el que nos encontramos, la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco ha quedado establecida en la Ley 29/2007, de 25 de octubre. Su contenido, de acuerdo con lo previsto en el Concierto, fue aprobado por acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de fecha 30 de julio de 2007, siendo dicho acuerdo aprobado a su vez por las Cortes Generales a través de la mencionada Ley.

Los artículos 52 y siguientes del Concierto Económico establecen los principios generales de la metodología para la determinación del Cupo. Para ello, hay que tener en cuenta las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca a las que hay que contribuir mediante el Cupo. Se consideran cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, las que correspondan a las competencias cuyo ejercicio no haya sido efectivamente asumido por ella (pensemos, por ejemplo, en relaciones internacionales, defensa, regímenes aduanero y arancelario, etc.). Para la determinación del importe total de dichas cargas, se deducirá del total de gastos del Presupuesto del Estado, la asignación presupuestaria íntegra que, a nivel estatal, corresponda a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca. Entre otras, tienen el carácter de cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma, las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el art. 158.2 de la Constitución; las transferencias o subvenciones que haga el Estado en favor de entes públicos en la medida en que las competencias desempeñadas por los mismos no estén asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco y los intereses y cuotas de amortización de las deudas del Estado.

A la cantidad resultante, se le realizan una serie de ajustes como, por ejemplo, los ajustes a consumo en el Impuesto sobre el Valor Añadido, en los Impuestos Especiales de Fabricación y otros ajustes previstos en el artículo 55 del Concierto. Después, el artículo 56 establece una serie de compensaciones, de tal manera, que al cupo correspondiente a cada Territorio Histórico se le restan por compensación: la parte imputable de los tributos no concertados; la parte imputable de los ingresos presupuestarios de naturaleza no tributaria, la parte imputable del déficit de los Presupuestos Generales del Estado (si hubiera superávit se hará en el sentido inverso), y la parte imputable al País Vasco de aquellos ingresos que financian las funciones y servicios traspasados al País Vasco en materia sanitaria y de Seguridad Social y que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Concierto en 2002, eran satisfechos al País Vasco mediante transferencias de la Tesorería General de la Seguridad Social. También hay que tener en cuenta la compensación prevista en la Disposición Transitoria Cuarta del Concierto (compensación en favor de la Diputación Foral de Álava por el desarrollo por parte de ésta de competencias y servicios no asumidos por la Comunidad Autónoma Vasca y que en provincias de régimen común corresponden al Estado).

Finalmente, el cupo líquido del año base del quinquenio (actualmente el quinquenio 2007-2011) que corresponde pagar al Estado, se determinará por la aplicación del índice de imputación al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca, teniendo en cuenta los correspondientes ajustes y compensaciones que acabamos de ver. El índice de imputación sigue siendo el mismo desde la restauración del Concierto en 1981, y ha sido fijado en el mismo porcentaje en cada una de las Leyes quinquenales el Cupo aprobadas desde esa fecha. En la actual Ley quinquenal del Cupo (la Ley 29/2007, de 25 de octubre) sigue siendo el 6,24% (art. 7), que se supone refleja de algún modo la participación de la economía vasca en el conjunto de la economía española. Una vez establecido el cupo líquido correspondiente al año base del quinquenio (es decir, el primer año), el correspondiente a los siguientes se determinará por aplicación de un índice de actualización (que corresponde al cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados, excluidos los tributos cedidos en su totalidad a las Comunidades Autónomas, que figure en los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado del ejercicio correspondiente y los ingresos previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio).

Si durante el período de vigencia anual del cupo, la Comunidad Autónoma asumiese nuevas competencias cuyo coste anual a nivel estatal hubiese sido incluido dentro de las cargas del Estado que sirvieron de base para la determinación de la cuantía provisional del cupo, se procederá a reducir dicho coste anual proporcionalmente a la parte del año en que el País Vasco hubiera asumido tales competencias y, en consecuencia, el cupo en la cuantía que proceda. Del mismo modo se procederá si la Comunidad Autónoma Vasca dejase de ejercer competencias que tuviera asumidas en el momento de la fijación de la cuantía provisional del Cupo, incrementándose éste en la suma que proceda (art. 58 del Concierto).

En lo que se refiere a la liquidación provisional del cupo, éste y las compensaciones que procedan se determinarán inicial y provisionalmente, partiendo de las cifras contenidas en los Presupuestos del Estado aprobados para el ejercicio correspondiente. Una vez terminado el ejercicio y realizada la liquidación de los Presupuestos del Estado, se harán las rectificaciones oportunas, lo que permitirá realizar la liquidación definitiva. Las diferencias, a favor o en contra, que resulten de dichas rectificaciones se sumarán algebraicamente al cupo provisional del ejercicio siguiente a aquél en que se hubieren practicado aquéllas (art. 59 del Concierto). Finalmente, la cantidad a ingresar por la Comunidad Autónoma del País Vasco se abonará a la Hacienda Pública del Estado en tres plazos iguales, durante los meses de mayo, septiembre y diciembre de cada año (art. 60 del Concierto).

1.2.3. LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN DEL CONCIERTO

La Ley del Concierto Económico prevé tres tipos de órganos encargados de resolver las posibles disputas y problemas en su aplicación, de acordar las modificaciones y adaptaciones del mismo y de llevar a la práctica el principio de colaboración que aparece enunciado en su ar-

título 4. Para mantener el carácter bilateral y pactado que tiene el Concierto, su composición es paritaria y el objetivo es que sus decisiones y actuaciones sean adoptadas por consenso entre las partes. Son las siguientes:

La *Comisión Mixta del Concierto Económico* (artículos 61-62 del Concierto) sustituye a la antigua Comisión Mixta del Cupo y está compuesta, por una parte, por un o una representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y por otra, por un número igual de representantes del Estado. Sus acuerdos deben ser adoptados por unanimidad. Sus funciones son las siguientes: a) acordar las modificaciones del Concierto Económico; b) acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria; c) acordar la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio; d) acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral del Concierto, así como lo referente a su funcionamiento, convocatoria, reuniones, régimen de adopción de acuerdos, etc.; e) adoptar todos aquellos acuerdos en materia tributaria y financiera que resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el Concierto.

La *Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa* (arts. 63-64 del Concierto) está compuesta por cuatro representantes de la Administración del Estado y otros cuatro representantes de la Comunidad Autónoma designados por el Gobierno Vasco, tres de los cuales lo serán a propuesta de cada una de las Diputaciones Forales. Sus funciones son: a) evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Concierto Económico con carácter previo a su promulgación. De este modo, cuando del intercambio de proyectos de disposiciones tributarias entre las partes, se efectuasen observaciones, cualquiera de las Administraciones representadas podrá solicitar, por escrito, y de forma motivada, la convocatoria de la Comisión, que se reunirá en el plazo máximo de quince días, analizará la adecuación de la normativa propuesta al Concierto e intentará, antes de la publicación de dichas normas, propiciar que las diferentes Administraciones lleguen a un acuerdo sobre las discrepancias; b) resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el Concierto. Estas consultas se trasladarán para su análisis junto su propuesta de resolución en el plazo de dos meses desde su recepción al resto de las Administraciones concernidas. Si en ese plazo no se hubieran formulado observaciones sobre la propuesta de resolución, ésta se entenderá aprobada. Si existiesen observaciones, se convocará la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa y si no hubiese acuerdo, ésta trasladará el asunto a la Junta Arbitral; c) realizar los estudios que estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico en el marco fiscal estatal; d) facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniforme, planes y programas de informática, y articular los instrumentos, medios, procedimientos, etc., para la materialización efectiva del principio de colaboración y del intercambio de información; e) analizar los supuestos o cuestiones que se hayan planteado en materia de inspección entre la Administración del Estado y las respectivas Diputaciones Forales, así como los problemas de valoración a efectos tributarios; f) emitir los informes que sean solicitados por el Ministerio de Hacienda, los distintos Departamentos de Hacienda del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales y la Junta Arbitral; g) cualquier otra relacionada con la aplicación y ejecución del Concierto.

La *Junta Arbitral* (arts. 65-67 del Concierto) estará integrada por tres miembros, designados entre expertos o expertas de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio profesional en materia tributaria o hacendística, cuyo nombramiento se formalizará por el Ministro de Hacienda y el Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, de común acuerdo. Los y las árbitros serán nombrados para un período de seis años, sin que puedan ser reelegidos salvo que hubieran permanecido en el cargo por un período inferior a tres años. Sus funciones son las siguientes: a) resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma, en relación con la aplicación de los puntos de conexión de los tributos concertados y la determinación de la proporción correspondiente a cada Administración en los supuestos de tributación conjunta por el Impuesto de Sociedades o por el Impuesto sobre el Valor Añadido; b) conocer de los conflictos que surjan entre las Administraciones interesadas como consecuencia de la interpretación y aplicación del Concierto a casos concretos concernientes a relaciones tributarias individuales; c) resolver las discrepancias que puedan producirse respecto a la domiciliación de

los contribuyentes. Cuando se suscite el conflicto de competencias, las Administraciones afectadas lo notificarán a los interesados, lo que supondrá la interrupción de la prescripción, absteniéndose de cualquier actuación ulterior. Los conflictos serán resueltos por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, en el que se dará audiencia a los interesados (dicho procedimiento aparece regulado en los arts. 9 y ss. del Real Decreto 1760/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco).

Finalmente, la Junta Arbitral resolverá conforme a derecho, de acuerdo con los principios de economía, celeridad y eficacia, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido planteadas o no por las partes o los interesados en el conflicto, incluidas las fórmulas de ejecución. Los acuerdos de la Junta Arbitral son ejecutivos, pero podrán ser recurridos en vía contencioso-administrativa ante la sala correspondiente del Tribunal Supremo.

Ley 4/2005, de 18 de febrero,
para la Igualdad de Mujeres y Hombres:
Principios generales. Medidas para promover
la igualdad en la normativa y actividad administrativa

Sumario: 1. Análisis previo de la disposición.—2. Contexto-antecedentes. 2.1. Objeto y fin.—3. Principios generales. 3.1. Igualdad de trato. 3.2. Igualdad de oportunidades. 3.3. Respeto a la diversidad y a la diferencia. 3.4. Integración de la perspectiva de género. 3.5. Acción positiva. 3.6. Eliminación de roles y estereotipos en función del sexo. 3.7. Representación equilibrada. 3.8. Colaboración y coordinación.—4. Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa.

1. ANÁLISIS PREVIO DE LA DISPOSICIÓN

- Disposición: Ley ordinaria.
- Número: 4/2005.
- Título: Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
- Aprobación: 18.02.2005.
- Publicación en BOPV: 02.03.2005.
- Entrada en vigor: el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, excepto los artículos 19 a 22, que lo harán un año después.

2. CONTEXTO-ANTECEDENTES

Existen diferentes normas jurídicas donde se recoge el principio de igualdad entre mujeres y hombres que son antecedentes claves que marcan el contexto para la elaboración y aprobación de esta Ley en la CAV.

En diciembre de 1979 a nivel internacional, en la Asamblea General de la ONU se aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida por las siglas CEDAW), un documento base para el posterior desarrollo de normativa, reformas jurídicas, políticas y culturales en materia de igualdad de mujeres y hombres en muchos lugares del mundo.

En la citada Convención todos los Estados firmantes se comprometen a «Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por Ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio» (artículo 2).

Tanto la Constitución Española de 1978 como el Estatuto de Autonomía de Euskadi de 1979 consagran este principio de igualdad. Así, la primera recoge el derecho a la igualdad ante la Ley y el derecho a la no discriminación por razón de sexo (artículo 14). Y el segundo, proclama estos mismos derechos para la ciudadanía del País Vasco, remitiéndose a la Constitución (artículo 9). Además, en el mismo precepto el Estatuto recoge que los poderes públicos vascos: «Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales» al igual que lo hace la Constitución en el artículo 9.2.

En la Unión Europea, el tratado clave es el Tratado de Ámsterdam (entra en vigor en 1999), en el que se consagra la igualdad de mujeres y hombres como un principio fundamental. Éste recoge que en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros debe integrarse el objetivo de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad (artículo 3.2).

En estas referencias destacadas, por lo tanto, se reconoce la igualdad formal entre mujeres y hombres, pero a su vez, este reconocimiento formal de la igualdad en la legislación es insuficiente para el logro de la igualdad real y efectiva, de ahí que se declare la necesidad de remover obstáculos y promover condiciones y acciones para su logro.

En la CAE se lleva muchos años trabajando en el camino de lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

En 1988 se creó Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, como un organismo autónomo adscrito al Departamento de Presidencia del Gobierno Vasco. En la Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer-Emakumearen Euskal Erakundea (Emakunde) se declara prioritaria la eliminación efectiva de todas formas de discriminación de las mujeres y la adopción de las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de la CAE, y Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer asume la tarea de impulsar una acción coordinada en este materia.

Desde entonces Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha elaborado diferentes planes para el desarrollo de las políticas de igualdad en la CAE. Se han elaborado tres planes de acción positiva: el primero en la legislatura 1991-1994; el segundo en la legislatura 1995-1998 y el tercero en la legislatura 1999-2005. Posteriormente se elaboró el IV plan para la igualdad para la legislatura 2006-2009 y actualmente, en esta legislatura está previsto aprobar el V plan para la igualdad de mujeres y hombres. Además en todos estos años se han producido cambios, muchos avances, se han desarrollado programas, acciones, se han creado estructuras, etc. con el objetivo de conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En este camino del desarrollo de las políticas de igualdad la Ley 4/2005 supone un hito.

2.1. Objeto y fin

El objeto de esta Ley es «establecer los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres, así como regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato¹ de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, a promover la autonomía y a fortalecer la posición social, económica y política de aquéllas».

Se trata de conseguir eliminar las situaciones de desigualdad de las mujeres, convirtiendo la igualdad formal recogida en diferentes legislaciones ya nombradas en el apartado anterior en igualdad real.

Todo ello con «el fin último de lograr una sociedad igualitaria en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado, para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales en función del sexo, y en la que se tengan en cuenta, valoren y potencien por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres».

3. PRINCIPIOS GENERALES

La Ley recoge 8 principios generales que son los que orientarán la actuación de los poderes públicos vascos² en materia de igualdad, y que se enumeran a continuación:

¹ Los principios de igualdad de oportunidades y de igualdad de trato están incluidos en la sección de principios generales que se explica en el próximo apartado.

² El concepto de poderes públicos vascos engloba al conjunto de órganos e instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco incluyendo también el ámbito foral y local, por ejemplo: Parlamento Vasco, Gobierno Vasco, Diputaciones, Ayuntamientos, organismos autónomos, etc.

3.1. Igualdad de trato

«Se prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello».

Para aclarar a qué hacen referencia estos dos conceptos, la propia Ley recoge la definición de ambos:

- La *discriminación directa* se producirá cuando «una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de su sexo o de circunstancias directamente relacionadas con el sexo, como el embarazo o la maternidad». Además se añade que el acoso sexista en el trabajo se considerará discriminación directa por razón de sexo. Se trata por lo tanto de un trato desigual y desfavorable que se lleva a cabo de forma expresa.

Un ejemplo: Una empresa busca contratar una persona para cubrir un puesto de trabajo y publica un anuncio en el que se puede leer «Se busca director de ventas. Se busca hombre con disponibilidad para viajar...». Este anuncio es un ejemplo claro de discriminación directa ya que excluye directamente a las mujeres.

- La *discriminación indirecta* se producirá cuando «un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo».

Un ejemplo: Que en una empresa el hecho de contar con un contrato a tiempo completo pueda servir como un criterio a puntuar para la promoción interna parece a priori que no es una medida discriminatoria, ya que tanto mujeres como hombres en esa empresa pueden contar con un contrato a tiempo completo. Sin embargo, en realidad sí puede ser discriminatoria por cuanto que, son hombres la mayoría de quienes tienen contrato a tiempo completo y son mujeres quienes tienen la mayoría de los contratos a tiempo parcial³, por lo que las mujeres quedarían fuera de esa posibilidad de promoción.

La Ley sin embargo, recoge ciertas excepciones. Ya que no considerará discriminatorias por razón de sexo aquellas medidas que, aun planteando un tratamiento diferente para mujeres y para hombres, tengan una justificación objetiva y razonable. Se enumeran las siguientes:

- Las medidas fundamentadas en acciones positivas para las mujeres.
- Las medidas fundamentadas en la necesidad de una protección especial de los sexos por motivos biológicos.
- Las medidas fundamentadas en la promoción de la incorporación de los hombres al trabajo doméstico y de cuidado de las personas.

Como una medida para impedir la discriminación tanto directa como indirecta por parte de los poderes públicos vascos, la Ley recoge que éstos:

«no podrán conceder ningún tipo de ayuda o subvención a ninguna actividad que sea discriminatoria por razón de sexo, ni tampoco a aquellas personas físicas y jurídicas que hayan sido sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo, durante el período impuesto en la correspondiente sanción».

Esta medida busca garantizar que no se desarrollen actividades con dinero público que sean discriminatorias por razón de sexo. Además impide que las personas, entidades, empresas, etc. que llevan a cabo actividades que hayan sido sancionadas por esta razón puedan beneficiarse de ninguna ayuda o subvención, pero hay que tener en cuenta que se trata durante un período concreto de tiempo, esto es, el período que dure la sanción.

³ Según datos del Eustat, en Euskadi analizando la población de 16 años o más ocupada del 2008, del colectivo de personas ocupadas con contrato a tiempo parcial un 83,6% son mujeres, llegando a superar la media del estado.

Además, al hablar de situaciones de discriminación, hay que tener en cuenta que no todas las mujeres se encuentran en la misma situación en nuestra sociedad. Se ha recogido cómo las mujeres se encuentran en situación de desigualdad respecto de los hombres, sin embargo, además del sexo, hay otros factores que pueden llevar a situaciones de discriminación añadidas para las mujeres. Estos factores, que se enumeran a continuación, deben tenerse en cuenta, ya que pueden añadir nuevas circunstancias de discriminación a la situación de discriminación inicial en la que se encuentran las mujeres respecto de los hombres, por el mero hecho de ser mujeres. Es lo que se conoce por discriminación múltiple, la situación en la que a la discriminación por razón de sexo se le añade nuevos factores que también discriminan. De ahí que la Ley recoja que:

«Los poderes públicos vascos garantizarán el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de aquellas mujeres o grupos de mujeres que sufran una múltiple discriminación por concurrir en ellas otros factores que puedan dar lugar a situaciones de discriminación, como la raza, color, origen étnico, lengua, religión, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

3.2. Igualdad de oportunidades

«Los poderes públicos vascos deben adoptar las medidas oportunas para garantizar el ejercicio efectivo por parte de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad, de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y del resto de derechos fundamentales que puedan ser reconocidos en las normas, incluido el control y acceso al poder y a los recursos y beneficios económicos y sociales».

Se trata de garantizar el derecho de todas las personas, de mujeres y de hombres, a participar de manera activa y equitativa en todas las áreas de la esfera tanto pública como privada.

Cuando esta Ley habla de igualdad de oportunidades, ésta se entiende «referida no sólo a las condiciones de partida o inicio en el acceso al poder y a los recursos y beneficios, sino también a las condiciones para el ejercicio y control efectivo de aquéllos».

Por lo tanto esta Ley promueve una igualdad en el sentido amplio, no sólo se refiere a la igualdad formal, sino también a la real. Además, añade que se garantizará el ejercicio de estos derechos y el acceso evitando las barreras recogidas en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad que pueden obstaculizar, dificultar o impedir el ejercicio de los derechos y el acceso a los recursos mencionados con anterioridad, a muchas personas. Se trata de barreras tanto físicas como de comunicación, que imposibilitan un normal desenvolvimiento de las personas.

3.3. Respeto a la diversidad y a la diferencia

«Los poderes públicos han de poner los medios necesarios para que el proceso hacia la igualdad de sexos se realice respetando tanto la diversidad y las diferencias existentes entre mujeres y hombres en cuanto a su biología, condiciones de vida, aspiraciones y necesidades, como la diversidad y diferencias existentes dentro de los propios colectivos de mujeres y de hombres».

Las personas somos diferentes entre sí. No todas las mujeres y ni todos los hombres somos iguales. Hay que tener en cuenta que existen diferencias entre mujeres y hombres, pero también diferencias dentro de las mujeres y dentro de los hombres.

Esto es, todas las personas somos diferentes y diversas, por lo que es necesario reconocer y respetar que cada persona, sea hombre o mujer, es diferente, pero sin olvidar que la diferencia no implica desigualdad. Se trata por lo tanto de conseguir que mujeres y hombres sean iguales en la diferencia.

3.4. Integración de la perspectiva de género

«Los poderes públicos vascos han de incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres».

Con esta afirmación se cuestiona la idea de que las políticas públicas y acciones que se llevan a cabo desde los poderes públicos sean neutrales. Con la incorporación de la perspectiva de género se puede conseguir un conocimiento real y ajustado de las diferencias en los puntos de partida, oportunidades y posibilidades de hombres y mujeres en nuestra sociedad.

La definición que esta Ley recoge de la incorporación de la perspectiva de género es la siguiente: «la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación».

3.5. Acción positiva

La realidad nos demuestra que el hecho de recoger legislativamente el principio de igualdad no es suficiente para acabar con las situaciones de discriminación en las que han vivido y viven las mujeres; de ahí que sean necesarias diferentes acciones y estrategias para conseguir que esa igualdad formal se convierta en igualdad real y efectiva.

Para lograrla, la Ley recoge que «los poderes públicos deben adoptar medidas específicas y temporales destinadas a eliminar o reducir las desigualdades de hecho por razón de sexo existentes en los diferentes ámbitos de la vida».

Las medidas de acción positiva se empezaron a desarrollar en EEUU para paliar la situación de discriminación de las minorías étnicas y raciales. Su objetivo era compensar de forma temporal a las personas de otras razas y minorías étnicas que se encontraban en situación de desventaja respecto de las personas de raza blanca.

Posteriormente estas medidas de acción positiva se han ido desarrollando en otras realidades como es el caso de las mujeres y los hombres. Así, en este caso se trata de medidas correctoras que, siempre con carácter temporal, se dirigen a un grupo determinado, con la intención de compensar la situación de desventaja social en la que se encuentra en términos comparativos con respecto del otro grupo. Son medidas compensatorias, que buscan reestablecer el equilibrio entre ambos sexos.

Un ejemplo: Una empresa ha abierto un proceso de selección para cubrir un puesto de dirección de ventas. Al proceso se presentan 20 candidaturas pero solamente hay dos que cumplan todos los requisitos. Una candidatura es de un hombre y otra es de una mujer. Las dos personas cumplen todos los requisitos de formación, idiomas, experiencia profesional, disponibilidad,... etc. Una acción positiva consistiría en contratar finalmente a la mujer ya que de los 5 puestos de dirección de la empresa hasta el momento todos están cubiertos por hombres. Por lo tanto se trata de contratar a la mujer para buscar el equilibrio entre ambos sexos en los puestos de dirección de las empresas.

3.6. Eliminación de roles y estereotipos en función del sexo

«Los poderes públicos vascos deben promover la eliminación de los roles sociales y estereotipos en función del sexo sobre los que se asienta la desigualdad entre mujeres y hombres y según los cuales se asigna a las mujeres la responsabilidad del ámbito de lo doméstico y a los hombres la del ámbito público, con una muy desigual valoración y reconocimiento económico y social».

Los *estereotipos* son el conjunto de conductas y características que se atribuye en nuestra sociedad a los hombres por un lado y a las mujeres por otro. Estos estereotipos actúan como si fueran

etiquetas que identifican, asignan y limitan las posibilidades de elección de las mujeres y de los hombres y son muy difíciles de cambiar y eliminar.

Por efecto de estos estereotipos, las personas se ven impulsadas a desempeñar tareas y funciones consideradas propias de hombres o de mujeres, en función del sexo al que cada persona pertenece. Estas tareas y funciones son los *roles sociales*, las conductas o actividades que se atribuyen como propias en nuestra sociedad en base al sexo de las personas.

Así, en nuestra sociedad tradicionalmente se ha asignado a las mujeres todo lo relacionado con el ámbito doméstico, el cuidado de las personas, las tareas del hogar, etc. mientras que a los hombres se les ha asignado todo lo relacionado con el ámbito público, todas las tareas relacionadas con la vida política, económica, social y de los ámbitos de poder y toma de decisiones.

Hay que tener en cuenta, además, que esta división también tiene una desigual valoración tanto a nivel económico como a nivel social, el ámbito doméstico está peor valorado que el ámbito público en nuestra sociedad.

Por todo ello, y a pesar de que en los últimos años se han llevado a cabo muchos avances, los roles y estereotipos persisten y por lo tanto se siguen manteniendo estas desigualdades, de ahí que la Ley recoja el deber de los poderes públicos vascos de eliminarlos.

3.7. Representación equilibrada

«Los poderes públicos vascos han de adoptar las medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de toma de decisiones».

Cuando se habla de representación equilibrada, se refiere a una representación de los dos sexos de, al menos, el 40%. Esta representación equilibrada deberá cumplirse en los órganos administrativos pluripersonales, es decir órganos como por ejemplo, comisiones, consejos o tribunales que estén compuestos por más de una persona.

3.8. Colaboración y coordinación

«Los poderes públicos vascos tienen la obligación de colaborar y coordinar sus actuaciones en materia de igualdad de mujeres y hombres para que sus intervenciones sean más eficaces y acordes con una utilización racional de los recursos».

El logro de la igualdad de mujeres y hombres supone un cambio estructural de la sociedad, de ahí que todas las actuaciones llevadas a cabo en materia de igualdad deban realizarse de forma coordinada y con la colaboración de todas las instituciones de la CAE, de todas las entidades y de la ciudadanía, ya que como hemos señalado anteriormente la situación de desigualdad de mujeres y hombres se produce en todos los ámbitos de la vida.

En este sentido esta Ley promueve la creación de diferentes estructuras de coordinación que se regularán en posteriores artículos. Órganos de coordinación tanto para el Gobierno Vasco —la Comisión Interdepartamental— como para los diferentes niveles de la Administración Pública vasca —la Comisión Interinstitucional—.

4. MEDIDAS PARA PROMOVER LA IGUALDAD EN LA NORMATIVA Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Las medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa vienen recogidas en el Capítulo IV del Título II de la Ley; son en concreto los artículos del 18 al 22.

En el artículo 18 se regulan las disposiciones generales y en los artículos del 19 al 22 se recoge el proceso a llevar a cabo para la elaboración de informes previos de evaluación de impacto en función del género, además de otras medidas para promover la igualdad.

En las disposiciones generales (artículo 18) se recoge, entre otros extremos, que:

«Los poderes públicos vascos han de tener en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de las normas, así como de los planes, programas y otros instrumentos de formulación de políticas públicas, de los programas subvencionales y de los actos administrativos».

Para el correcto desarrollo de las políticas de igualdad es necesario que la igualdad de mujeres y hombres se impulse y desarrolle desde todos los ámbitos, en todos los procesos y acciones que los poderes públicos vascos desarrollan. De ahí este mandato de la Ley de incorporar la igualdad de mujeres y hombres a toda la actividad normativa y administrativa de los poderes públicos vascos.

Como una de las medidas para el logro de la igualdad se establece que «los departamentos, organismos autónomos y entes públicos dependientes de las Administraciones Públicas vascas o vinculados a ellas han de ajustarse a lo establecido en los artículos 19 a 22 de esta Ley, sin perjuicio de la adecuación a las necesidades organizativas y funcionales que las instituciones forales y locales realicen en el ejercicio de sus competencias y de las especificidades formales y materiales que caracterizan a sus normas».

Estos artículos se refieren a la obligación de realizar informes de evaluación previa de impacto en función del género y a la introducción de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad en las normas y actos administrativos.

Para ello la Ley recoge que se debe «tener en cuenta la influencia que, en las diferencias entre mujeres y hombres, tienen los factores señalados en el último inciso del párrafo 1 del artículo 3». Se refiere a los factores que llevan a mujeres o grupos de mujeres a sufrir una situación de discriminación múltiple.

Para finalizar con este precepto, en el último punto de estas disposiciones generales se recoge un aspecto clave para la incorporación de la igualdad de mujeres y hombres en la actividad administrativa, se trata del uso no sexista del lenguaje. La Ley dice que «los poderes públicos vascos deben hacer un uso no sexista de todo tipo de lenguaje en los documentos y soportes que produzcan directamente o a través de terceras personas o entidades».

El lenguaje es un conjunto de signos que están a nuestra disposición para que podamos expresar lo que vemos, sentimos y pensamos. Sirve, fundamentalmente, para comunicarse y, en este sentido, es un instrumento a nuestro servicio.

Sin embargo, no es una creación de la persona, sino que constituye parte de su esencia. Por ello, el lenguaje, influye en nuestra percepción de la realidad: condiciona nuestro pensamiento y determina nuestra visión del mundo. Cada persona a través del lenguaje nombra la realidad, le pone etiquetas, pero también la interpreta y la crea.

Todas las miradas de las personas, están sesgadas por distintos condicionantes sociales —etnia, sexo, edad, religión, ideología, etc.—. En el caso que nos ocupa, existen dos formas de mirar en las que el sesgo que se introduce es por sexo: el androcentrismo⁴ y el sexismo⁵, ambas sesgan la realidad y se reflejan en el uso que se hace del lenguaje.

El lenguaje como transmisor básico de la cultura de un pueblo, refleja e interacciona con la realidad de cada momento. Así pues, hacemos un uso sexista y androcentrista del lenguaje porque vivimos en una cultura sexista y androcentrista en la que se valoran las capacidades y funciones

⁴ La mirada androcéntrica consiste en considerar a los hombres como sujetos de referencia y a las mujeres como seres dependientes y subordinados a ellos. El androcentrismo supone, considerar a los hombres como el centro y la medida de todas las cosas.

⁵ El sexismo es la asignación de valores, capacidades y roles diferentes a hombres y mujeres exclusivamente en función de su sexo, desvalorizando todo lo que hacen las mujeres frente a lo que hacen los hombres, que es lo que está bien, «lo que tiene importancia».

atribuidas a los hombres, pero no se reconoce el valor social de aquellas capacidades y funciones que son atribuidas a las mujeres.

Haciendo un uso sexista del lenguaje se excluye, se invisibiliza y se minimiza a las mujeres. A través del lenguaje reflejamos pero también reforzamos la realidad, ya que, a pesar de la profunda transformación que ha experimentado el papel social de las mujeres, los mensajes transmitidos siguen mostrando una imagen parcial y las sitúan en una posición subordinada respecto a los hombres. El sexismo no está en la lengua, sino en la mente de las personas. De ahí la importancia de cambiar la mirada sobre la realidad, la necesidad e importancia de hacer un uso no sexista del lenguaje y de utilizar un lenguaje que visibilice, incluya y nombre a las mujeres.

A continuación se recogen brevemente algunos aspectos básicos para hacer un uso no sexista del lenguaje, aunque existen muchas más claves y alternativas:

- El uso de genéricos reales: el alumnado (en lugar de *los alumnos*); el funcionariado (en lugar de *los funcionarios*); la población alavesa (en lugar de *los alaveses*).
- El uso de las dobles formas, usar los dos géneros gramaticales como corresponde en cada caso: los trabajadores y las trabajadoras; las niñas y niños; las y los usuarios, etc.
- El uso de nombres abstractos: dirección; jefatura; personal administrativo; clientela; judicatura, etc.
- El uso de las formas personales de los verbos y el uso de pronombres: Quienes habéis asistido... (en lugar de *los que habéis asistido*); al leer los documentos... (en lugar de *cuando uno lee los documentos*), etc.
- El uso de las barras: es recomendable para impresos y documentos administrativos como formularios, hojas de inscripción, fichas, tablas, impresos de solicitud, etc. sólo cuando no tenemos espacio o no hay otra alternativa posible ya que resulta poco legible y las anteriores son mejores alternativas.

Haciendo un uso no sexista del lenguaje no confundimos con los mensajes, incluimos y hacemos visibles a ambos sexos, valoramos por igual a mujeres y a hombres y le damos la palabra a todo el mundo.

En el artículo 19 se regula la evaluación previa del impacto en función del género:

«1. Antes de acometer la elaboración de una norma o acto administrativo, el órgano administrativo que lo promueva ha de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo. Para ello, ha de analizar si la actividad proyectada en la norma o acto administrativo puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad».

Por lo tanto, se analizarán las repercusiones que la actividad proyectada en la norma puede tener de cara a la eliminación de la desigualdad de mujeres y hombres y de promover su igualdad en el contexto social en el que se pretende intervenir. Estas repercusiones pueden ser positivas o adversas. Además, por otro lado, se recogen, en función de dicho análisis, las medidas correctoras y las modificaciones que habrán de incorporarse en el proyecto de norma con el fin de neutralizar su posible impacto negativo o, en su caso, de fortalecer su impacto positivo.

«2. El Gobierno Vasco ha de aprobar, a propuesta de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, normas o directrices en las que se indiquen las pautas que se deberán seguir para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género referida en el párrafo anterior, así como las normas o actos administrativos que quedan excluidos de la necesidad de hacer la evaluación y el resto de los trámites previstos en los artículos siguientes».

Para dar respuesta a este mandato, por lo que respecta al ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y los entes públicos adscritos o

vinculados a aquélla, el 13 de marzo del 2007 se publicó en el BOPV número 51, la Resolución 5/2007, de 14 de febrero, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno «por el que se aprueban las directrices para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres»⁶.

Se trata de un instrumento en el que se recogen un conjunto ordenado de pautas o directrices, para facilitar el trabajo a quienes hayan de aplicar lo dispuesto en los artículos 19-22 de esta Ley. Con ello se pretende favorecer la integración efectiva y sistemática de la perspectiva de género en la actividad y producción normativa de la Administración.

En el artículo 20 se recogen diferentes medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad en diversos aspectos de la actividad normativa y administrativa, que se enumeran a continuación:

- La elaboración de la evaluación de impacto de género incluyendo medidas para promover la igualdad.
- La inclusión de criterios de valoración relacionados con la igualdad de mujeres y hombres en las subvenciones y en los contratos.
- La priorización de las mujeres en procesos selectivos.
- La representación equilibrada en tribunales de procesos selectivos, así como la representación equilibrada de mujeres y hombres en jurados y órganos afines.

En primer lugar se establece como «en función de la evaluación de impacto realizada, en el proyecto de norma o acto administrativo se han de incluir medidas dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo en la situación de las mujeres y hombres considerados como colectivo, así como a reducir o eliminar las desigualdades detectadas y a promover la igualdad de sexos».

En segundo lugar, la Ley establece que «las Administraciones Públicas vascas, en la normativa que regula las subvenciones y en los supuestos en que así lo permita la legislación de contratos, incluirán entre los criterios de adjudicación uno que valore la integración de la perspectiva de género en la oferta presentada y en el proyecto o actividad subvencionada».

Además, en los mismos supuestos, entre los criterios de valoración de la capacidad técnica de las personas candidatas o licitadoras y, en su caso, entre los requisitos que deberán reunir las personas beneficiarias de subvenciones, se valorará la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.

«Asimismo, con sujeción a la legislación de contratos y a lo previsto en el apartado siguiente, se contemplará, como condición de ejecución del contrato, la obligación del adjudicatario de aplicar, al realizar la prestación, medidas tendentes a promover la igualdad de hombres y mujeres».

Serán «el Consejo de Gobierno, en la Administración general de la Comunidad Autónoma, así como los órganos equivalentes del resto de las Administraciones Públicas, y en su defecto, para el caso de los expedientes contractuales, los órganos de contratación», quienes se encargarán de establecer «los tipos o características de las contrataciones y subvenciones en los que corresponda aplicar las medidas contempladas». Para ello, deberán tener en cuenta «la normativa aplicable, los diferentes objetos contractuales y la convivencia o compatibilidad y coordinación con la aplicación de otras políticas públicas en el ámbito contractual y subvencional».

El Gobierno Vasco establecerá reglamentariamente indicadores que puedan facilitar la valoración del cumplimiento de estos criterio o cláusulas, «entre los que se han de incluir el de elaborar y ejecutar planes o programas para la igualdad de mujeres y hombres y disponer del reconocimiento como entidad colaboradora en igualdad de mujeres y hombres».

⁶ Estas directrices regulan con detalle el desarrollo de estos artículos de la Ley, además se incluye en un anexo dos modelos de Informe de Impacto en Función del Género.

Este reconocimiento como entidad colaboradora en igualdad de mujeres y hombres se regula en el artículo 41 de esta misma Ley. Se trata de un reconocimiento que actualmente concede a Emakunde a aquellas entidades que desarrollen una política de igualdad en su organización, estableciendo el cumplimiento de diversos requisitos. El desarrollo reglamentario de este reconocimiento como entidad colaboradora en igualdad de mujeres y hombres está regulado por el Decreto 424/1994, de 8 de noviembre, por el que se crea la figura de «Entidad Colaboradora en Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres».

La tercera medida que se recoge en este precepto, se refiere a las normas que regulan los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público. La Ley recoge que éstas deben incluir dos aspectos:

- a) Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de éstas sea inferior al 40%, salvo que concurren en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo.

Para posibilitar la aplicación de esta medida, «los órganos competentes en materia de función pública de las correspondientes Administraciones Públicas han de disponer de estadísticas adecuadas y actualizadas».

- b) Una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada.

Por último, en lo que respecta a la regulación de jurados, la Ley recoge que «sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que vayan a regular los jurados creados para la concesión de cualquier tipo de premio promovido o subvencionado por la Administración, así como las que regulen órganos afines habilitados para la adquisición de fondos culturales y/o artísticos, deben incluir una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada».

En este apartado se considera que existe una representación equilibrada de mujeres y hombres «cuando en los tribunales, jurados u órganos afines de más de cuatro miembros cada sexo está representado al menos al 40%. En el resto, cuando los dos sexos estén representados».

«El órgano administrativo que promueva la norma o disposición administrativa habrá de establecer indicadores⁷ que permitan realizar la evaluación del grado de cumplimiento y de la efectividad de las medidas referidas en los párrafos anteriores, de cara a la consecución del objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres».

Se recoge la posibilidad de que excepcionalmente pueda justificarse el no cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos anteriores⁸. Para ello, será necesario un informe motivado y aprobado por el órgano competente. Puede darse el caso, por ejemplo, de que un tribunal esté formado en función del cargo de las personas integrantes, por lo cual no es posible la elección de las personas en base al sexo para lograr esa representación equilibrada.

Por último, los artículos 21 y 22 se refieren nuevamente a los informes de evaluación previa de impacto de género.

El artículo 21 regula que cuando los diferentes órganos administrativos elaboran los informes de evaluación previa de impacto de género, deben remitir estos informes a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. Posteriormente, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer debe emitir un informe de

⁷ Los indicadores son señaladores, son una representación de un determinado fenómeno que nos permite poder mostrar una realidad. En este caso, los indicadores a los que se hace referencia están asociados a las acciones recogidas y están orientados a medir en qué medida se ha cumplido con lo recogido en la norma o disposición administrativa.

⁸ Lo recogido respecto a: subvenciones, procesos selectivos y jurados y órganos afines.

verificación de la corrección de los trámites anteriores, informe que incluirá, si es el caso, propuestas de mejora.

En el artículo 22 se recoge por último, que «el proyecto de norma o disposición habrá de ir acompañado de una memoria que explique detalladamente los trámites realizados y los resultados de la misma» con el objetivo de que al aprobar o suscribir la norma o acto administrativo se pueda dejar constancia, al menos sucintamente, de los trámites realizados.

Este será el último paso relacionado con el proceso de elaboración de la evaluación previa del impacto en función del género de las normas y actos administrativos.

6

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: Derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos

Sumario: 1. Análisis de la disposición.—2. Antecedentes.—3. Objeto y finalidades de la Ley.—4. Ámbito de aplicación.—5. Principios generales.—6. Derechos. 6.1. El derecho de la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos. 6.2. El derecho a elegir el canal a través del cual acceder a los servicios públicos. 6.3. Derecho a no aportar los datos y documentos que obran en poder de las Administraciones Públicas. 6.4. Conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que se sea parte interesada. 6.5. Obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que sean parte interesada. 6.6. Obtener medios de identificación electrónica. Se podrán utilizar los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública. 6.7. La seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas. 6.8. La calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos. 6.9. La igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas. Las Administraciones garantizarán la accesibilidad universal para que todas las personas ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones. 6.10. La conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente. 6.11. Elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por la ciudadanía.—7. Servicios electrónicos. 7.1. Sede electrónica. 7.2. Registros electrónicos de las Administraciones Públicas. 7.3. Comunicaciones y notificaciones electrónicas.

1. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN

- Disposición: Ley ordinaria.
- Número: 11/2007.
- Título: Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Aprobación: 22.06.2007.
- Publicación en BOE: 23.06.2007.
- Entrada en vigor: el día siguiente al de su publicación en el BOE.
- Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de los derechos:
 1. A partir de 31 de diciembre de 2009, la Administración del Estado habrá adaptado todos sus procedimientos para que los derechos reconocidos en la Ley puedan ejercitarse.
 2. A partir de 31 de diciembre de 2009, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, habrán adaptado sus procedimientos a la Ley, si sus disponibilidades presupuestarias lo permiten.

2. ANTECEDENTES

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, impulsó el empleo y la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, por parte de las Administraciones y permitió a la ciudadanía relacionarse con ellas cuando éstas dispusiesen de medios técnicos. Las sucesivas modificaciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permitieron la creación de registros telemá-

ticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos o la notificación telemática. En este mismo sentido, otras normas como por ejemplo, la Ley General Tributaria, incorporaron las actuaciones administrativas automatizadas o las imágenes electrónicas de los documentos.

No obstante, todas las normas anteriores a la Ley 11/2007, de 22 de junio, dejaban en manos de las propias Administraciones decidir si la ciudadanía podía o no relacionarse por medios electrónicos con ellas.

Por primera vez, la Ley 11/2007, de 22 de junio, reconoce el derecho de la ciudadanía a utilizar medios electrónicos para realizar sus trámites administrativos. El reconocimiento de este derecho supone la obligación de las Administraciones de dotarse de medios informáticos y electrónicos para que este derecho pueda ejercitarse.

El resto de la Ley gira alrededor de este derecho. De forma que los principios informadores, las garantías en la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, los registros electrónicos o la notificación electrónica están al servicio del derecho a utilizar medios electrónicos para realizar los trámites administrativos.

3. OBJETO Y FINALIDADES DE LA LEY

El artículo 1.1 de la Ley dispone que su objeto, además de reconocer el derecho de la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, es regular los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre Administraciones Públicas, así como en las relaciones de la ciudadanía con las mismas.

Este objeto convierte a la Ley en el eje central del régimen jurídico de la Administración electrónica en nuestro ordenamiento.

El artículo 3 de la Ley establece los fines de la misma:

1. Facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos.
2. Facilitar el acceso por medios electrónicos a la información y al procedimiento administrativo.
3. Crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, con especial protección de los derechos relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal.
4. Promover la proximidad con la ciudadanía y la transparencia administrativa.
5. Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas.
6. Simplificar los procedimientos administrativos.
7. Contribuir al desarrollo de la sociedad de la información.

La Ley pretende realmente una modernización de la Administración Pública y del Derecho administrativo y quiere evitar que se trasladen los trámites administrativos actuales a un soporte digital, sin antes haber analizado la necesidad de cada trámite.

4. ÁMBITO DE APLICACIÓN

La Ley 11/2007, de 22 de junio, según su artículo 2, se aplica a:

1. La Administración General del Estado.
2. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
3. Las Entidades que integran la Administración Local.
4. Las entidades de Derecho público vinculadas a las anteriores.
5. La ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
6. Las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.

Así pues, la Ley se aplica en la Comunidad Autónoma Vasca. Precisamente, en esta Comunidad se aprobó el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos. Este Decreto, dentro del marco jurídico básico diseñado por la Ley 11/2007, regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

5. PRINCIPIOS GENERALES

El artículo 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, recoge una relación de principios generales aplicables a la Administración electrónica. Algunos de ellos tienen una naturaleza híbrida, pueden considerarse derechos y principios, por ejemplo el principio de igualdad.

Son principios generales de la Ley:

1. Principio de integridad de garantías de la ciudadanía. La gestión electrónica de los procedimientos ha de ser equivalente cuando se tramiten en papel y en soporte electrónico. La ciudadanía tiene un nivel equivalente de garantías en uno y otro medio de gestión. Esto no significa que los trámites sean idénticos, pues el medio electrónico puede condicionar la forma del trámite.
2. Principio de legalidad y reserva de Ley. Es necesario regular mediante una Ley la imposición a la ciudadanía del uso necesariamente de medios electrónicos para realizar sus gestiones administrativas. No es necesaria la Ley cuando:
 - a) Se trate de gestiones administrativas internas.
 - b) Se mantenga la gestión en papel junto con la electrónica.
 - c) Reglamentariamente, las Administraciones establezcan la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando medios electrónicos, cuando las personas interesadas sean personas jurídicas o físicas con acceso y disponibilidad a los medios electrónicos.
3. Principio de igualdad y principio de proporcionalidad. El principio de igualdad tiene por objeto evitar las discriminaciones de las personas que se relacionen con las Administraciones por medios no electrónicos. Lo que este principio garantiza es que no desaparezca la Administración en papel para aquellas personas que no saben o pueden usar las nuevas tecnologías.

El principio de proporcionalidad asegura que sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a cada trámite y sólo se requerirán los datos necesarios. Este principio pretende facilitar la tramitación electrónica sin más exigencias que las estrictamente necesarias.
4. Principio de neutralidad tecnológica. Garantiza la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por la ciudadanía y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos y ciudadanas.

Este principio tiene que ver con los problemas de conectividad y compatibilidad. Si la Administración implanta medios electrónicos en sus relaciones con la ciudadanía tendrá que asegurarse de la compatibilidad con los equipos informáticos más extendidos entre las personas usuarias. Este principio está conectado con el principio de igualdad y no discriminación.
5. Principio de accesibilidad de la información y a los servicios por medios electrónicos. A través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño de los soportes, canales y entornos con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellos colectivos que lo requieran.

Es preciso evitar que la implantación de la Administración electrónica suponga una nueva fuente de desigualdades para las personas con discapacidad, pues sus limitaciones físicas o psíquicas pueden dificultar su acceso a las nuevas tecnologías.

6. DERECHOS

El artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, reúne los derechos de la ciudadanía en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa.

El Anexo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, define *medio electrónico* como mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras.

El artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, reconoce los derechos siguientes:

6.1. El derecho de la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos

Es el derecho más importante de los reconocidos en la Ley.

Este derecho implica:

- a) Obtener informaciones. Hay que poner a disposición de la ciudadanía medios electrónicos para que ésta pueda obtener la información que precise sin tener que desplazarse hasta las oficinas administrativas.

Por ejemplo: la Administración que convoca una Oferta de Empleo Público informará acerca de la misma a través de Internet, teléfono y cualesquier otro medio del que disponga.

- b) Realizar consultas y alegaciones. Las personas interesadas en un expediente podrán realizar alegaciones y consultas a su expediente a través de medios electrónicos.

Continuando con el ejemplo anterior, la persona que tome parte en un proceso selectivo convocado por una Administración podrá conocer el transcurso del mismo y consultar sus calificaciones a través de medios electrónicos como Internet.

- c) Presentar solicitudes. Las Administraciones adaptarán sus procedimientos para que la ciudadanía pueda iniciarlos por medios electrónicos. En todas las Administraciones se crearán registros electrónicos para dar entrada a las solicitudes electrónicas. Estos registros emitirán justificantes de entrada por medios electrónicos.

La persona que quiera tomar parte en el proceso selectivo podrá presentar su solicitud electrónica a través de la página Web de la Administración convocante. La constancia de la presentación será el recibo electrónico que reciba con fecha y hora de entrada.

- d) Efectuar pagos y realizar transacciones. Las Administraciones crearán aplicaciones para que los pagos que, en su caso, deba efectuar la ciudadanía pueda realizarlos por vía electrónica.

En el ejemplo de la participación en un proceso selectivo por medios electrónicos, la persona participante podrá pagar la cuantía que le corresponda por su participación a través de un canal electrónico, esto es, sin necesidad de desplazarse a su banco o caja de ahorros.

- e) Interponer recursos contra las resoluciones y actos administrativos. De igual forma que las solicitudes, se podrán presentar recursos contra las actuaciones administrativas por medios electrónicos.

Por finalizar con el ejemplo anterior, si la persona participante en un proceso selectivo no está de acuerdo con el resultado del mismo, podrá recurrir a través del canal electrónico disponible para ello. Obtendrá un justificante de la presentación del recurso y la Administración tramitará su recurso en las mismas condiciones que si lo hubiera interpuesto por escrito.

6.2. El derecho a elegir el canal a través del cual acceder a los servicios públicos

Canal, según la definición del Anexo de la propia Ley 11/2007, de 22 de junio, es: Estructuras o medios de difusión de los contenidos y servicios; incluyendo el canal presencial, el telefónico y el electrónico; así como otros que existan en la actualidad o puedan existir en el futuro (dispositivos móviles, TDT, etc.).

Los servicios públicos deben estar disponibles a través de varios canales para que la ciudadanía pueda elegir el que le sea más útil. Esta elección dependerá de los medios, edad, conocimientos, etc. de la persona.

6.3. Derecho a no aportar los datos y documentos que obran en poder de las Administraciones Públicas

El artículo 35 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común reconoce el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, da un paso adelante y reconoce el derecho a no aportar los datos y documentos que consten en las Administraciones Públicas.

Este derecho está unido a la *Interoperabilidad*, ésta es, según la definición legal, la capacidad de los sistemas de información, y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

Cada Administración deberá transmitir a las restantes Administraciones Públicas los datos relativos a las personas interesadas que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico.

Siempre que sean datos de carácter personal, es necesario el consentimiento de las personas interesadas o que una norma con rango de Ley así lo determine.

La transmisión de los datos se realizará con las máximas garantías de seguridad y de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo.

Sólo se transmitirán los datos requeridos a la ciudadanía por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia.

Un ejemplo de la aplicación del derecho anterior, lo encontramos en el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado.

Esta norma permite sustituir la aportación de fotocopias del Documento Nacional de Identidad o documento acreditativo de la identidad de las personas extranjeras por la comprobación de los datos de identidad que obren en los archivos o bases de datos de la Administración General del Estado.

En los procedimientos para cuya tramitación sea imprescindible acreditar de modo fehaciente datos personales incorporados a los documentos de identidad de quienes tengan la condición de personas interesadas, el órgano instructor podrá comprobar tales datos mediante un Sistema de Verificación de Datos de Identidad. En todo caso será preciso el consentimiento de la persona interesada para que sus datos de identidad personal puedan ser consultados a través de este sistema por el órgano instructor.

6.4. Conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que se sea parte interesada

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el artículo 35 a) garantiza a las personas interesadas el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de personas interesadas, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos reconoce el mismo derecho pero a través de medios electrónicos.

Las Administraciones tienen que organizar sus servicios de forma que puedan dar la información que la persona interesada precisa acerca del estado de tramitación de sus expedientes, a través de medios electrónicos.

6.5. Obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que sean parte interesada

Este derecho es la traslación a los medios electrónicos del derecho contemplado en el artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, la utilización de medios electrónicos da lugar a varios tipos de copias:

- a) Copia electrónica de un documento electrónico. Son copias auténticas si el documento electrónico original está en poder de la Administración que emite la copia y la información de firma electrónica y de sellado de tiempo permiten comprobar la coincidencia con el documento original.
- b) Copia electrónica de un documento emitido originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel. Son copias auténticas siempre que se cumplan los requerimientos del artículo 46 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.
- c) Copia electrónica de documento en papel. Tienen la misma validez y eficacia que los originales siempre que se utilicen procesos de digitalización que garanticen: la autenticidad, integridad y conservación del documento. Podrá procederse a la destrucción de los originales en los términos y con las condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.
- d) Copia en papel de documento electrónico. Son copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente que permita verificar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración emisora.

6.6. Obtener medios de identificación electrónica. Se podrán utilizar los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública

Cada Administración publicará los sistemas de firma electrónica que admite para relacionarse con ella, entre los que se incluirá el DNI electrónico.

Las Administraciones tienen la obligación de permitir a la ciudadanía el uso de cualquier certificado, con independencia del prestador o prestadora que lo haya emitido, siempre que ofrezca la seguridad técnica adecuada.

La Ley define la *firma electrónica* como el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación de la persona firmante.

El Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica. La firma electrónica realizada a través del Documento Nacional de Identidad tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

6.7. La seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas

La Administración electrónica facilita el procedimiento, el acceso a los servicios públicos. Esto supone que la transmisión de datos, entre otros los de carácter personal, sea más ágil y frecuente. Estas facilidades no pueden suponer una merma del derecho a la protección de datos de carácter personal que debe garantizarse en toda la actuación administrativa.

6.8. La calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos

El reconocimiento de este derecho por la Ley 11/2007, de 22 de junio, supone el trato a la ciudadanía como cliente más que como persona interesada. La búsqueda de la excelencia, la atención a la demanda de la ciudadanía, los sistemas de seguimiento y evaluación son los objetivos que pretende la Ley al reconocer el derecho a la calidad de los servicios públicos.

6.9. La igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas. Las Administraciones garantizarán la accesibilidad universal para que todas las personas ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones

Podría ocurrir que una persona que no disponga de ordenador o de conexión a Internet quiera realizar un trámite por estos medios. En este supuesto, las Administraciones garantizarán el acceso a los servicios electrónicos a las personas que carezcan de medios propios o conocimientos suficientes. Esto supone que existirán oficinas y personal de la Administración preparados para ayudar a tramitar a estas personas.

6.10. La conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente

El documento electrónico es la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

Las Administraciones deben conservar en soportes electrónicos los documentos electrónicos, con el mismo o distinto formato original. Lo más probable es que los formatos actuales se sustituyan por otros en el futuro. Sin embargo, esto no debe impedir que se conserven los elementos esenciales del documento original, de forma que se puedan reproducir en el futuro.

Imaginemos una resolución, en formato electrónico, de concesión de una beca que a los años de su emisión se quiera utilizar por la persona interesada para adjuntar a su currículum. La Administración habrá tenido que conservar el contenido de esta resolución aunque no obligatoriamente el formato original.

Los medios o soportes en que se almacenen documentos electrónicos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de las personas usuarias y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de la protección de datos.

En efecto, se controlará la consulta de los documentos electrónicos archivados, de forma que no cualquier persona pueda acceder a los mismos, sobre todo, si contiene datos de carácter personal.

6.11. Elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por la ciudadanía

Según la definición legal (Anexo de la Ley 11/2007, de 22 de junio) *estándar abierto* es aquél que reúna las siguientes condiciones:

- a) sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso,
- b) su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.

Este derecho se relaciona con el principio de neutralidad tecnológica. Según este principio, el uso de estándares abiertos así como, de estándares de uso generalizado tiene la finalidad de garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por la ciudadanía y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado.

Existe un derecho a que la Administración no establezca obstáculos de carácter técnico basados en la incompatibilidad de los programas y aplicaciones que no respondan al uso de estándares abiertos.

Por ejemplo, si las aplicaciones que emplea la ciudadanía no son compatibles, no podrá presentar una solicitud en el registro electrónico.

7. SERVICIOS ELECTRÓNICOS

7.1. Sede electrónica

Es una dirección electrónica disponible para la ciudadanía cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública. La sede debe cumplir los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

La Ley entiende por *dirección electrónica*: Identificador de un equipo o sistema electrónico desde el que se provee de información o servicios en una red de comunicaciones.

La información ofrecida en la sede debe ser íntegra, veraz y actualizada. Además, debe ser accesible para personas con discapacidades. Asimismo, se debe identificar a la persona titular de la sede.

Con la sede electrónica se pretende que toda Administración se responsabilice de la información y servicios electrónicos que expone en sus páginas Web.

Por último, toda sede debe tener un buzón de quejas y sugerencias disponible para la ciudadanía. Este buzón, que ya existe en muchas Administraciones, tiene la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía acerca de la actividad administrativa y actuar en consecuencia, esto es, acercar la Administración a las personas administradas.

7.2. Registros electrónicos de las Administraciones Públicas

En cada Administración Pública existirá al menos un registro electrónico para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública.

Lo cierto es que sin registros electrónicos no existe Administración electrónica pues marcan el inicio de la actividad administrativa. Además para la ciudadanía supone la constatación de que su escrito ha tenido entrada en la Administración. Para lo anterior, El registro emitirá automáticamente un recibo que incluirá la fecha y hora de presentación y el número de entrada en el registro.

En el registro electrónico se pueden presentar:

- Documentos electrónicos normalizados.
- Escritos no normalizados dirigidos a cualquier entidad perteneciente a la Administración titular del registro.

Una ventaja de los registros electrónicos es que se pueden presentar documentos 24 horas por 7 días a la semana.

El cómputo de plazos sí tiene alguna especificidad con respecto al cómputo en un procedimiento tramitado por medios no electrónicos:

- Para las personas interesadas: La presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente. La Administración publicará los días que se consideren inhábiles a los efectos citados.

- Para la Administración: la fecha y hora de presentación en el registro inicia el plazo para resolver, salvo modelos no normalizados que lo inicia la fecha y hora de entrada en el registro de la persona destinataria.

7.3. Comunicaciones y notificaciones electrónicas

Las Administraciones Públicas utilizarán medios electrónicos en sus comunicaciones y notificaciones con la ciudadanía siempre que tengan el consentimiento expreso y previo de la persona interesada que lo podrá revocar en cualquier momento.

Lo anterior significa que la Administración no puede obligar a las personas a recibir sus notificaciones en soporte electrónico si no lo han autorizado. Sin embargo, la Ley 11/2007, de 22 de junio, prevé una excepción: la Administración podrá obligar a comunicarse con ella por medios electrónicos a personas jurídicas o colectivos de personas físicas que dispongan de los conocimientos y medios tecnológicos precisos.

Un ejemplo que aclare el punto anterior es el siguiente: la Administración podría obligar a las personas que solicitan una beca para la innovación y el desarrollo (I+D) que utilicen exclusivamente los medios electrónicos para tramitar dicha solicitud. La razón es que ese tipo de becas van dirigidas a colectivos especialmente familiarizados con las nuevas tecnologías, y por tanto, no les va a suponer ninguna carga su utilización.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, prevé la posibilidad de que la persona interesada no recepcione la solicitud electrónica. En este supuesto, si transcurren diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada, el trámite realizado y continuará la tramitación del procedimiento.

La organización administrativa: los órganos administrativos

Sumario: 1. Introducción.—2. La estructura organizativa de las Administraciones Públicas. 2.1. La organización de la Administración General del Estado. 2.2. La Administración autonómica. 2.3. La organización de la Administración local.—3. La potestad de autoorganización. 3.1. El principio de competencia. 3.2. El principio de jerarquía. 3.3. El principio de eficacia.—4. El régimen jurídico básico de los órganos administrativos. 4.1. Reglas especiales de ejercicio de competencias. 4.2. La regulación de los órganos colegiados. 4.3. El principio de imparcialidad de los órganos administrativos.

1. INTRODUCCIÓN

La organización es una exigencia racional de reparto del trabajo. En cualquier colectivo humano, allí donde exista un conjunto de medios puestos al servicio de un fin, la organización asigna las funciones entre los componentes del colectivo. Ésta es una dimensión interna de la organización que se impone conceptualmente al Derecho. Pero, de cara al exterior, es decir; cuando hay que explicar las relaciones entre los diversos órganos para preservar la unidad del conjunto y, sobre todo, cuando hay que explicar la vinculación del conjunto a las decisiones adoptadas por sus miembros, las reglas jurídicas devienen indispensables.

En torno a esta dimensión externa de la organización surge, precisamente, y superando experiencias anteriores, la teoría del órgano. Al parecer, fue el Derecho Canónico el que primero advirtió la necesidad de distinguir entre el órgano y la persona que lo ocupa. En la actualidad, el órgano se entiende como centro permanente de decisión con independencia de las personas físicas que lo puedan ocupar en cada momento.

Pues bien; aunque sólo fuera por las razones materiales que acabamos de exponer, no cabe pensar en una actividad administrativa desorganizada. La caracterización constitucional de las Administraciones Públicas, y en particular, los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación del artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) presuponen su condición de estructuras organizadas.

Conviene aclarar que descentralización y desconcentración no son sinónimos.

- La *descentralización* presupone reordenación de funciones entre distintas Administraciones Públicas. Si se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas o Provincias y Municipios, se habla de descentralización territorial. Pero también es posible una descentralización funcional que explica la aparición de entes instrumentales con personalidad jurídica propia que conforman la denominada Administración institucional.
- Por el contrario, se habla de *desconcentración* cuando dentro de una misma Administración Pública se reordenan funciones a favor de órganos inferiores o periféricos.

Cabe añadir ahora que, además, el artículo 103.2 CE dice lo siguiente: «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». En este Tema vamos a analizar, precisamente, el desarrollo de esta previsión llevado a cabo por el Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LPC en adelante).

Para ello hay que tener en cuenta que la organización de cada Administración Pública puede ve-

nir establecida con mayor o menor detalle en leyes específicas: ésta es la razón de que empecemos haciendo una descripción de la estructura actual de las principales Administraciones territoriales.

Por otra parte, esas estructuras no son inamovibles: el Derecho de la organización es esencialmente un derecho dinámico y por eso se dota a cada una de las Administraciones Públicas de la potestad de autoorganización.

Finalmente, el funcionamiento de los órganos administrativos está sometido a una serie de reglas mínimas comunes. Estas reglas se encuentran recogidas en el Título II LPC, que es el que vamos a estudiar aquí.

Antes de hacerlo, una última advertencia. Tras recordar lo dicho al respecto por el propio Tribunal Constitucional en otras sentencias anteriores, la STC 50/1999, de 6 de abril, dejó sentado que, a efectos competenciales, la «organización administrativa» forma parte del «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y que, en consecuencia, al Estado corresponde dictar las «bases» y a las Comunidades Autónomas, respetando dichas bases, el desarrollo normativo (art. 149.1.18 CE). «En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas». Pero, «con todo, es cierto que la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico». Más concretamente: «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento *interno* de los órganos de las Administraciones Públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad *externa*, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados».

2. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1. La organización de la Administración General del Estado

En la Administración del Estado se aplica la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Conforme al criterio tradicional, viene distinguiendo entre órganos centrales y periféricos. A su vez, dentro de los órganos centrales, que son los que tienen su sede en Madrid, se distingue entre órganos superiores y órganos directivos.

Son órganos superiores de la Administración central del Estado los Ministros y los Secretarios de Estado. Hay órganos directivos que tienen a su cargo los denominados «servicios comunes» dentro de cada Ministerio: son los Subsecretarios y los Secretarios Generales Técnicos. Además hay órganos directivos que se ocupan de la actividad sectorial: son los Secretarios Generales, los Directores Generales y los Subdirectores Generales.

La Administración Periférica del Estado se compone primordialmente por los Delegados del Gobierno y por los Subdelegados del Gobierno en las provincias. Esto es así desde que la LOFAGE suprimió la figura de los Gobernadores Civiles que fueron sustituidos por los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

Inicialmente esta figura no podía existir en las Comunidades Autónomas uniprovinciales —como Navarra, por ejemplo—. Sin embargo, la nueva redacción dada al artículo 29 LOFAGE por el artículo 77 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, posibilita la creación de Subdelegaciones del Gobierno también en ellas. Hasta el momento esta posibilidad sólo se ha utilizado para la Comunidad de Madrid.

2.2. La Administración autonómica

En principio, y a partir de las previsiones de carácter institucional contempladas tanto en la Constitución como en sus respectivos Estatutos de Autonomía, cada Comunidad Autónoma tiene competencias para regular su propia Administración.

La estructura organizativa actual de la Comunidad Autónoma del País Vasco se elabora a partir de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno y del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de

noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco.

Consejeros, Viceconsejeros y Directores son los órganos principales. Ocasionalmente hay Oficinas Territoriales que actúan como órganos periféricos. En la actualidad ha de tenerse en cuenta el Decreto 4/2009, de 8 de mayo, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como los Decretos de estructura de cada una de las Consejerías existentes.

2.3. La organización de la Administración local

Cada una de las Administraciones locales existentes ha de tener una organización que responda a las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL).

2.3.1. DIPUTACIONES

La organización de las Diputaciones provinciales de régimen común se regula en los artículos 32 a 35 LBRL. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin embargo, esta regulación no interesa porque los Territorios Históricos tienen su normativa propia constituida por las respectivas Normas Forales de organización institucional de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

Integradas por representantes electos, las Juntas Generales de cada Territorio Histórico eligen a un Diputado General y éste nombra a los Diputados Forales que componen el Consejo de Gobierno de cada Diputación.

2.3.2. AYUNTAMIENTOS

La organización de los Ayuntamientos se ha visto alterada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local:

- De un lado, ha introducido en la LBRL un nuevo Título X dedicado al régimen de organización de los «municipios de gran población» (artículos 121 y ss LBRL).
- De otro, mantiene la estructura tradicional para el resto de municipios. De conformidad con ello, son órganos necesarios el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno. En determinados Ayuntamientos deben existir además Junta de Gobierno Local (nuevo nombre de la antigua Comisión de Gobierno) y Comisiones informativas (artículos 19-24 LBRL).

A partir de ahí, se posibilita la creación de otros órganos complementarios bien mediante legislación autonómica bien mediante ejercicio por el municipio de su potestad de autoorganización. En relación con esto, debe saberse que existe un reglamento estatal sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales (ROF). Sin embargo, este ROF es una norma transitoria y meramente supletoria en muchos de sus aspectos. Concretamente, en materia organizativa, sólo será de aplicación mientras no exista un Reglamento orgánico propio del municipio. Si éste existe, prevalece frente al ROF.

2.3.3. OTROS ENTES LOCALES

La organización de las demás entidades locales es cuestión que la LBRL no agota. En principio, será la legislación autonómica la que determine los órganos de gobierno y administración de comarcas y áreas metropolitanas (artículos 42 y 43 LBRL). Para las mancomunidades son sus propios

Estatutos quienes han de establecerlo (artículo 44 LBRL). Finalmente, los entes locales menores pueden funcionar en régimen de concejo abierto (artículo 45 LBRL).

3. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN

A partir del marco legal que acaba de quedar expuesto, cada Administración Pública puede diseñar libremente su propia estructura organizativa. A esto es a lo que se llama potestad de autoorganización que implica tanto la facultad de crear como de modificar y suprimir órganos administrativos. Las reglas básicas para el ejercicio de esta potestad aparecen en el artículo 11 LPC. De este precepto se deducen algunos requisitos mínimos tanto de forma como de fondo.

En cuanto a la forma, y por si hubiera alguna duda, el Tribunal Constitucional tiene dicho que las medidas organizativas constituyen normas jurídicas. Ahora bien, en la actualidad basta por lo general con que dichas normas tengan rango meramente reglamentario.

En cuanto al fondo, las medidas organizativas deben inspirarse en los principios de competencia, jerarquía y eficacia. Aunque a veces aparecen interrelacionados, veremos a continuación en qué sentido actúa cada uno de ellos por separado.

3.1. El principio de competencia

Requisito previo para la creación de cualquier órgano administrativo es la delimitación previa de sus funciones y competencias (artículo 11.2.b LPC). En consecuencia, nunca podrían existir dos órganos con las mismas atribuciones (artículo 11.3 LPC). Interesa distinguir entre titularidad y ejercicio de las competencias.

3.1.1. TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA

Cada Administración Pública puede redistribuir internamente sus competencias propias en la forma que estime conveniente. A esto es a lo que, según vimos, se llama desconcentración. Para saber cuáles son las competencias de cada órgano habrá que estar a lo que diga la correspondiente norma de atribución (artículo 12.2 LPC). Los criterios de atribución que suelen combinarse son de tres tipos: material, territorial y funcional.

- *Competencia material.* Se da cuando la atribución de competencia a un órgano determinado se basa en un criterio material. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma del País Vasco puede redistribuir sus competencias en materia de medio ambiente a favor de órganos diversificados en función de submaterias: protección de las aguas, para uno, protección del aire, para otro, lucha contra los residuos, etc.
- *Competencia territorial.* Se da cuando la atribución de competencia a un órgano determinado se basa en un criterio territorial. Siguiendo con el ejemplo anterior, el órgano competente en materia de residuos podría ser uno para los expedientes que se tramitasen en Gipuzkoa, otro para los de Bizkaia y otro para los de Álava.
- *Competencia funcional.* Se da cuando la atribución de competencia a un órgano determinado se basa en un criterio funcional. Esto es lo que sucede cuando un órgano tiene competencia para tramitar un expediente, otro para resolverlo, otro para conocer de los recursos que pudieran plantearse, etc.

Pero, en ocasiones, puede suceder que la norma de atribución no especifique en detalle. En tal caso, se entiende que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. De existir varios de éstos, el órgano competente será el superior jerárquico común (artículo 12.3 LPC).

3.1.2. EJERCICIO DE LA COMPETENCIA

La competencia es irrenunciable. Esto significa que los órganos que la tienen atribuida están obligados a ejercerla (artículo 12.1 LPC). Y significa también que, salvo casos excepcionales, sólo ellos pueden ejercerla. Esta regla tiene gran trascendencia práctica porque, si se incumple, surge un vicio de incompetencia.

Como se verá en su momento, los vicios de incompetencia pueden determinar la ilegalidad de la actuación administrativa. De hecho, son nulos de pleno derecho los actos administrativos «dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio» [artículo 62.1.b) LPC].

3.2. El principio de jerarquía

3.2.1. CONCEPTO

También es requisito previo a la creación de órganos administrativos la determinación de la forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica [artículo 11.2.a) LPC]. La jerarquización de la Administración Pública posibilita una ordenación vertical de las competencias. De este modo, se consigue una subordinación de unos órganos respecto de otros con arreglo a una escala de mayor a menor poder.

A su vez, la jerarquía implica un deber de obediencia que ofrece numerosas manifestaciones. Entre otras que se irán viendo, interesa ahora comentar las instrucciones y órdenes de servicio a que se refiere el artículo 21.1 LPC.

3.2.2. INSTRUCCIONES Y ÓRDENES DE SERVICIO

Normalmente, estas instrucciones y órdenes de servicio adoptan la forma de circulares internas. Pese a su apariencia, conviene advertir que, en rigor, no son normas jurídicas. En efecto, incluso aunque en ocasiones llegaran a publicarse oficialmente —cosa que por lo general no se exige— estas instrucciones no pueden vincular a la ciudadanía. Esto se comprenderá mejor cuando se estudien los límites de la potestad reglamentaria de la Administración.

De momento, debe retenerse que sólo vinculan internamente y además, sólo a aquéllos que estén sometidos en virtud del principio de jerarquía. Su finalidad no es innovar el ordenamiento jurídico sino dirigir la actividad administrativa. Sus destinatarios, por tanto, son los propios subordinados; fundamentalmente, el personal al servicio de la Administración. De hecho, su incumplimiento puede determinar la exigencia de responsabilidades disciplinarias y, sin embargo, no afectar a la validez de las actuaciones (artículo 21.2 LPC).

3.3. El principio de eficacia

3.3.1. CONCEPTO

Puede decirse que el principio de eficacia está presente en materia organizativa al menos en un doble sentido:

- Por una parte, en la obligación de dotar a los órganos administrativos de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento; remitiendo así a consideraciones de ahorro presupuestario en la creación de órganos administrativos (artículo 11.2.c) LPC).
- Por otra, en la exigencia de racionalización que impone la prohibición de duplicación de órganos, a la que ya hemos hecho referencia desde la perspectiva competencial (artículo 11.3) LPC).

Pero, lógicamente, las exigencias del principio de eficacia reclaman también una cierta optimización de los recursos. Éste es uno de los principales resortes que impulsan la denominada Ciencia de la Administración.

3.3.2. RELACIONES INTERORGÁNICAS

Desde un plano estrictamente jurídico, cabe conectar también la eficacia con las relaciones interorgánicas. Al igual que las relaciones interadministrativas, las relaciones entre órganos de una misma Administración también quedan sometidas a las exigencias del principio de lealtad institucional, con sus derivaciones en cuanto a colaboración, cooperación y coordinación (artículo 18.1 LPC). Si acaso, cabe reseñar que, como es lógico, se agiliza la práctica de las comunicaciones entre los órganos de una misma Administración (artículo 19 LPC).

3.3.3. CONFLICTOS INTERORGÁNICOS

En la misma línea, también se simplifica la resolución de los conflictos interorgánicos (artículo 20 LPC). Por cierto, en el planteamiento de los denominados conflictos de atribuciones también pueden participar los interesados. Y pueden hacerlo requiriendo directamente al órgano que conoce del asunto para que decline su competencia o al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que está conociendo del asunto (artículo 20.2 LPC). Por lo general, los conflictos de atribuciones los resuelve siempre el superior jerárquico común.

4. EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

El resto del Título II LPC puede resumirse en torno a tres cuestiones principales: la previsión de excepciones al principio de irrenunciabilidad en el ejercicio de las competencias propias, la regulación de los órganos colegiados y las garantías de la imparcialidad de los órganos administrativos. Se desarrolla a continuación cada una de ellas.

4.1. Reglas especiales de ejercicio de competencias

Como modulaciones del principio de irrenunciabilidad de las competencias, la LPC contempla una serie de figuras más o menos afines que se denominan delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia.

4.1.1. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

La regulación más detallada corresponde a la delegación, que se rodea de numerosos límites formales y materiales. Así:

- Hay competencias indelegables —como las previstas en el artículo 13.2 LPC— y también está prohibida la subdelegación (artículo 13.5 LPC).
- Formalmente, el acuerdo de delegación puede requerir mayorías especiales (artículo 13.6 LPC) y ha de ser publicado oficialmente (artículo 13.3 LPC).
- Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante (artículo 13.4 LPC). Esta regla tiene evidente trascendencia práctica, por ejemplo, en materia de recursos.
- Por lo demás, la delegación es revocable en cualquier momento, si bien dicha revocación también ha de ser publicada en el Boletín Oficial correspondiente (artículo 13.3 y 6 LPC).

En resumen, puede decirse que la delegación es una técnica de transmisión del ejercicio de competencias caracterizada por la nota de provisionalidad. En rigor, el órgano delegante conserva en todo momento la titularidad de la competencia aunque su ejercicio se haya atribuido a otro órgano distinto.

Por otra parte, al posibilitar la delegación a favor de entidades de derecho público, y aunque son dos supuestos teóricamente distintos, el art. 13 LPC ha venido a unificar el régimen de la delegación orgánica y la delegación intersubjetiva.

4.1.2. OTRAS FIGURAS AFINES

El resto de las figuras citadas en este apartado pueden resumirse así.

- *Avocación*: Técnica que, en virtud del principio de jerarquía, permite a los órganos superiores el ejercicio para un caso concreto de una competencia atribuida a algún órgano inferior. También es posible la avocación de competencias delegadas. Formalmente, la avocación requiere un simple acuerdo motivado en circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial. No es necesario publicar este acuerdo aunque sí notificarlo a los interesados en el expediente de que se trate. Contra dicho acuerdo no cabe recurso (art.14 LPC).
- *Encomienda de gestión*: En cierto modo es una técnica de cooperación interorgánica e incluso interadministrativa. Con ella se posibilita la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios por órganos administrativos distintos de los realmente competentes. Se entenderá mejor con un ejemplo. Supongamos que en un expediente sancionador en materia de vertidos resulta imprescindible el análisis de muestras del agua contaminada. El órgano competente podría recurrir a laboratorios privados, para lo cual debería seguir la regulación de los contratos administrativos. Pero también podría recurrir a laboratorios públicos de la misma o de distinta Administración. En este último caso, estaríamos ante una típica encomienda de gestión que debería regirse por el artículo 15 LPC y no por la legislación de contratos [artículos 4.1.n) y 26.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, LCSP].
- *Delegación de firma*: Técnica puramente doméstica que, en principio, no afecta ni a la titularidad ni al ejercicio de las competencias atribuidas a cada órgano. A los límites comunes del artículo 13 LPC se añade la prohibición de delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador y la innecesariedad de su publicación (artículo 16 LPC).
- *Suplencia*: Es una técnica que permite que un órgano administrativo siga funcionando pese a vacante, ausencia o enfermedad de su titular. El artículo 17 LPC recogía una regla para designar al sustituto y atribuía esta facultad precisamente al órgano competente para el nombramiento del titular. Esto sí se ha declarado inconstitucional por la STC 50/1999, de 6 de abril. El mismo precepto contempla otro supuesto que, más que suplencia, parece posibilitar una acumulación de atribuciones.

4.2. La regulación de los órganos colegiados

El legislador estatal consideró oportuno incluir en la LPC un Capítulo específico para establecer el régimen jurídico común de los órganos colegiados; es decir, órganos cuya titularidad, a diferencia de los órganos unipersonales, corresponde a un conjunto de personas físicas (artículo 22 LPC).

En tal sentido, se regulaba el estatuto jurídico del presidente (artículo 23 LPC), de sus miembros (artículo 24 LPC) y del secretario (artículo 25 LPC). También se regulaba la convocatoria y sesiones (artículo 26 LPC) y las actas (artículo 27 LPC).

Algunas Comunidades Autónomas estimaron que esta regulación era excesivamente detallista —que no dejaba margen para el desarrollo normativo autonómico— e interpusieron los correspondientes recursos ante el Tribunal Constitucional. Tras la STC 50/1999, de 6 de abril, lo que queda del Capítulo dedicado a los órganos colegiados con carácter básico se reduce a lo siguiente:

- Los órganos colegiados tendrán un secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente (artículo 25.1 LPC). Al secretario corresponde levantar acta de las sesiones (artículo 27.1 LPC) y expedir las certificaciones de acuerdos que se le soliciten (artículo 26.5 LPC).
- Para la válida constitución del órgano se requiere un quórum mínimo que incluye la presencia del presidente, secretario y la mitad al menos de sus miembros (artículo 26.1 LPC). En sus normas de funcionamiento, los órganos colegiados pueden prever reglas específicas para una segunda convocatoria con un quórum menos exigente (artículo 26.2 LPC).
- Para la válida adopción de acuerdos se requiere que el asunto esté previamente incluido en el orden del día o se incluya por procedimiento de urgencia (artículo 26.3 LPC). Los acuerdos se adoptan por mayoría de votos (artículo 26.4 LPC). Quienes voten en contra o se abstengan quedarán exentos de la responsabilidad que pudiera derivarse del acuerdo (artículo 27.4 LPC).
- Esta regulación se aplica, en principio, a los que podrían denominarse órganos colegiados de gestión (un tribunal de oposiciones, por ejemplo). Junto a ellos cabe identificar una subtipología integrada por órganos colegiados de representación (el Consejo Asesor de Medio Ambiente, por ejemplo). A éstos otros van dirigidos los artículos 22.2 y 26.1 LPC.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la Disposición Adicional Primera LPC. En su virtud, las reglas que se acaban de exponer no se aplican a los órganos colegiados de gobierno sean centrales, autonómicos o locales. Estos cuentan con sus propias reglas de composición y funcionamiento que se encuentran en los artículos 17-19 de la Ley 50/1997, 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en las Leyes autonómicas aplicables y en los preceptos correspondientes de la LBRL, respectivamente.

4.3. El principio de imparcialidad de los órganos administrativos

Ya vimos que, de conformidad con la Constitución, las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales. Esa objetividad exige, entre otras cosas, la imparcialidad de los órganos administrativos. Para garantizar en cada expediente concreto la imparcialidad de las personas que integran los órganos de la Administración se prevén las técnicas de abstención y recusación.

4.3.1. CAUSAS

La imparcialidad de las personas que integran los órganos administrativos queda en entredicho si, en relación con un expediente concreto, incurren en alguna de las circunstancias que enumera el artículo 28.2 LPC:

- Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél.
- Ser administrador de sociedad o entidad interesada en el expediente.
- Tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- Tener determinado grado de parentesco con los interesados o con sus representantes.
- Compartir despacho profesional o estar asociado con alguna de esas personas.
- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de esas personas.
- Haber intervenido como perito o testigo en el procedimiento de que se trate.
- Tener o haber tenido en los dos últimos años cualquier relación de servicio con algún interesado.

Como puede verse, hay causas que se pueden apreciar objetivamente (parentesco, por ejemplo) y otras que presentan una mayor o menor carga de subjetividad (amistad íntima, por ejemplo). En cualquier caso, hay dos formas diferentes de hacer valer estas causas. Vamos a verlo a continuación.

4.3.2. EL DEBER DE ABSTENCIÓN

Las autoridades y empleados públicos que incurran en alguna de las citadas causas están obligadas a abstenerse de intervenir en ese concreto procedimiento (artículo 28.1 LPC). En este supuesto es el propio afectado el que aprecia la concurrencia de la causa de abstención y quien lo comunica a su superior inmediato.

Puede decirse, en consecuencia, que existe un deber de abstención para las autoridades y empleados públicos. De hecho, el incumplimiento de este deber, aunque no implique necesariamente la invalidez de las actuaciones, dará lugar a responsabilidad (artículo 28.3 y 5 LPC).

Por lo demás, la Ley deja cierto margen de apreciación al cargo superior jerárquico para resolver lo procedente; es decir, sustituir al afectado o ratificarle en su puesto.

4.3.3. EL DERECHO DE RECUSACIÓN

Las circunstancias del artículo 28.2 LPC también pueden hacerse valer por los interesados en el concreto procedimiento mediante el denominado escrito de recusación (artículo 29.1 LPC).

Así, puede decirse que la recusación de autoridades y empleados públicos es un derecho de los interesados. Este derecho, además, puede ejercitarse en cualquier momento, mientras dure la tramitación del procedimiento (artículo 29.1 LPC). Sin embargo, y como es lógico, no basta con la mera invocación de alguna de estas causas; se requiere también acreditar su existencia, lo cual conlleva normalmente problemas de prueba que pueden superarse por cualquiera de los medios admitidos en Derecho.

Si se plantea recusación surge una cuestión incidental que, contra lo que es habitual, sí suspende la tramitación del expediente (artículo 77 LPC). La regla es lógica porque al estar en cuestión su imparcialidad, hay que evitar nuevas actuaciones de la persona recusada.

Por lo demás, la cuestión de recusación ha de resolverse rapidísimamente. El recusado dispone de un día para manifestarse. Si asume la recusación, el superior podrá acordar su sustitución acto seguido (artículo 29.3 LPC). Si la rechaza, el superior podrá recabar los informes y practicar las comprobaciones que estime oportunas, pero tendrá que resolver en un sentido u otro en el plazo de tres días (artículo 29.4 LPC). Dicha resolución no es susceptible de recurso (artículo 29.5 LPC).

El acto administrativo

Sumario: 1. El acto administrativo. 1.1. Concepto. 1.2. Producción. 1.3. Contenido. 1.4. Motivación. 1.5. Forma.—2. La presunción de legitimidad de los actos administrativos. 2.1. Presunción de validez de los actos administrativos. 2.2. Ejecutoriedad de los actos administrativos.—3. La eficacia del acto administrativo. 3.1. Eficacia temporal. 3.2. Retroactividad de los actos administrativos. 3.3. Suspensión de los actos administrativos. 3.4. Notificación de los actos administrativos. 3.5. Publicación de los actos administrativos. 3.6. Ejecución forzosa de los actos administrativos.—4. Nulidad, de pleno derecho, anulabilidad y revocación de los actos administrativos. 4.1. La invalidez de los actos administrativos. 4.2. Actos nulos de pleno derecho: supuestos legales y regulación. 4.3. Actos anulables: supuestos legales y regulación. 4.4. Irregularidades no invalidantes. 4.5. Revocación de los actos administrativos.—5. Silencio administrativo. 5.1. La obligación de resolver y notificar en plazo. 5.2. La falta de resolución y notificación en plazo: clases, efectos y naturaleza del silencio administrativo.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. Concepto

El acto administrativo es una de las instituciones centrales del Derecho Administrativo. Pero no existe un concepto legal de acto administrativo. GARCÍA DE ENTERRÍA lo define como la «declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria». De este concepto de acto administrativo se deducen varios elementos característicos:

1. Es una declaración procedente de la Administración Pública. Las actuaciones que realizan los particulares en el seno de un procedimiento administrativo (solicitudes, alegaciones, reclamaciones, recursos, etc.) no tienen el carácter de actos administrativos.
2. Es una declaración unilateral de la Administración. Se diferencia así de las figuras de contratos, pactos o convenios administrativos, que tienen un carácter bilateral o negociado entre la Administración y los particulares. Sin embargo, algunos actos administrativos unilaterales exigen la aceptación del destinatario para ser plenamente eficaces (por ejemplo, el nombramiento de un funcionario o funcionaria solo producirá efectos desde la toma de posesión).
3. Dicha declaración de la Administración puede ser de voluntad (por ejemplo, la denegación de una licencia de obras), de deseo (una propuesta de resolución sancionadora), de conocimiento (la expedición de un certificado de empadronamiento) o de juicio (un informe jurídico del Secretario o Secretaria del Ayuntamiento). En cualquier caso, lo característico de dicha declaración —con independencia de su contenido concreto— es que produce efectos jurídicos, no tratándose simplemente de una actuación meramente material (por ejemplo, la reparación de una acera por los servicios municipales es una mera actuación material, mientras que la aprobación de un proyecto municipal de obras es un acto administrativo).
4. La declaración surge como consecuencia de que la Administración ejercita una potestad administrativa, potestad que ha de ser distinta de la reglamentaria (en cuyo caso la Administración Pública estaría dictando un Reglamento —que es un tipo de norma jurídica—, no un acto administrativo). La potestad administrativa (autorizatoria, sancionadora, expropiatoria,

etc.) que permite a la Administración dictar actos administrativos viene atribuida por el ordenamiento jurídico, en virtud del principio de legalidad de la Administración.

5. Al tratarse, en fin, del ejercicio de una potestad administrativa concreta, el acto administrativo está sujeto al Derecho Administrativo. Ello le diferencia de otro tipo de actuaciones de la Administración Pública que están sujetas a otras ramas del Derecho (por ejemplo, el despido de un contratado o contratada laboral —sometido al Derecho Laboral— o la aceptación de una herencia —sometida al Derecho Civil—).

1.2. Producción

Según la Ley, los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido (art. 53.1 LRJPAC). Ello obliga a analizar por separado estos dos elementos que integran la figura del acto administrativo.

1.2.1. ÓRGANO ADMINISTRATIVO COMPETENTE PARA DICTAR EL ACTO

El acto administrativo ha de ser dictado por la Administración Pública competente (la estatal, la autonómica, la foral o la municipal) y, dentro de la misma, por el órgano administrativo que tenga atribuida la competencia para dictarlo. Suele afirmarse que la competencia es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. Son las normas quienes determinan la competencia concreta de cada órgano administrativo. Si atribuyeran la competencia a una Administración Pública sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y, de existir varios, al superior jerárquico común (art. 12.3 LRJPAC).

El órgano administrativo ha de ser competente desde los tres criterios tradicionales de atribución de competencias: el material, el territorial y el temporal. Cuando se dicta un acto incumpliendo alguno de esos criterios se incurre en un vicio de incompetencia que puede afectar a la validez del acto. Por eso, por ejemplo, no es conforme a Derecho que el Departamento de Sanidad dicte actos en materias propias del Departamento de Interior (incompetencia material), ni que la Delegación de Bizkaia del Departamento de Educación haga lo propio con asuntos que han de corresponder a la Delegación de Gipuzkoa (incompetencia territorial), ni que —existiendo delegación de competencias— el órgano delegante dicte actos en competencias delegadas sin revocar previamente la delegación efectuada (incompetencia temporal).

También se considera necesario que la persona titular del órgano actuante haya sido legítimamente investida en sus funciones, no debiendo incurrir la misma en causa de abstención (por ejemplo, amistad íntima con el interesado), ni actuar con su voluntad viciada (por error, dolo, violencia o intimidación). Aunque, como veremos, la presencia de estos elementos no necesariamente produce la invalidez del acto, pues todo depende de si el contenido del mismo viniese condicionado por la circunstancia referida. Así, un acto administrativo dictado por un funcionario o funcionaria que afecte a un interesado con quien le une una amistad íntima, puede ser perfectamente ajustado a derecho, si objetivamente, su contenido no se viera alterado por esa circunstancia (por ejemplo, reconociéndole una prestación económica a la que, según el ordenamiento, tenía derecho). Cosa diferente es que pueda exigirse responsabilidad disciplinaria al funcionario o funcionaria que, por ejemplo, no se ha abstenido existiendo causa para hacerlo.

Además, hay que tener en cuenta que, si se trata de órganos administrativos colegiados (aquéllos compuestos por varios miembros), la Ley establece unos requisitos específicos para la validez de los actos administrativos que dicten (normalmente denominados acuerdo), requisitos referidos al quórum de constitución del órgano colegiado, a su convocatoria, a la fijación del orden del día y al régimen de adopción de acuerdos (art. 26.1 LRJPAC).

1.2.2. ACTO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO

Por regla general, los actos administrativos han de producirse con arreglo a un procedimiento establecido, si bien el ordenamiento también permite la existencia de actos administrativos dictados directamente en base a lo que prevé una norma, sin necesidad de un procedimiento formalizado previo (por ejemplo, una orden del alcalde ordenando el apuntalamiento y desalojo de un edificio en ruina inminente, o la decisión de una autoridad policial cerrando una calle al tráfico por aviso de bomba).

Desde el punto de vista procedimental, pueden distinguirse con claridad dos tipos de actos administrativos: los actos definitivos y los actos de trámite.

Los actos definitivos, también llamados resoluciones o actos resolutorios, son los que ponen fin a un procedimiento administrativo, decidiendo sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y sobre otras derivadas del mismo procedimiento (art. 89.1 LRJPAC). Dentro de los actos definitivos podemos distinguir, a efectos de un posible recurso contra los mismos, dos categorías:

— Actos que agotan la vía administrativa. Estos actos pueden ser impugnados directamente ante los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo, si bien se admite, potestativamente (esto es, sin que tenga un carácter obligatorio) un previo recurso administrativo de reposición ante el mismo órgano administrativo que lo hubiera dictado (art. 116.1 LRJPAC).

¿Qué actos agotan la vía administrativa? Con carácter general la Ley establece los siguientes:

- a) los que resuelvan los recursos de alzada,
- b) las resoluciones de los procedimientos de impugnación que pudieran sustituir legalmente al recurso de alzada (previstos en el art. 107.2 LRJPAC),
- c) las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico —salvo que una Ley establezca lo contrario—,
- d) las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca y,
- e) los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento (art. 109 LRJPAC).

Los actos que agotan la vía administrativa en el ámbito de la Administración General del Estado vienen determinados en la Disposición Adicional 15.^a de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). En el ámbito de la Administración Local dicha relación aparece en el art. 52.2.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no existe normativa específica sobre la materia, más allá de lo señalado con carácter general en la LRJPAC.

— Actos que no agotan la vía administrativa. Antes de su posible impugnación ante los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo, ha de interponerse obligatoriamente un recurso administrativo de alzada (u otro que legalmente lo sustituya) ante el órgano superior jerárquico del órgano que los dictó (art. 114.1 LRJPAC). No hay una definición legal de este tipo de actos, teniendo un carácter residual respecto de los anteriores (son todos aquellos actos definitivos diferentes de los que agotan la vía administrativa).

Los actos de trámite, por su parte, son aquellos que se dictan, con carácter instrumental, en el seno de un procedimiento administrativo (bien en la fase de iniciación, bien durante su instrucción), distintos de la resolución final definitiva sobre el fondo del asunto. En principio, los actos de trámite son inimpugnables de manera autónoma y directa. La ilegalidad de un acto de trámite solo puede hacerse valer al impugnar la resolución definitiva dictada en el procedimiento, aunque la Ley (art. 107.1 LRJPAC) establece excepciones cuando los actos de trámite:

- a) deciden directa o indirectamente el fondo del asunto,
- b) determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento,
- c) producen indefensión,
- d) producen perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Concurriendo alguna de estas circunstancias el acto de trámite sí puede ser objeto de impugnación separada y autónomamente.

Hay que considerar también la existencia de los llamados actos firmes. Son aquellos que no son susceptibles de recurso (ni administrativo, ni judicial), salvo —en su caso— de un posible recurso extraordinario de revisión, bien porque el particular ha dejado pasar los plazos de interposición del recurso oportuno, bien porque su contenido ha sido confirmado por una decisión judicial firme (esto es, no recurrible). Si la Administración dicta un acto con el mismo contenido (en cuanto a sujetos, pretensiones y fundamento) que un acto firme, se habla entonces de un acto confirmatorio. La Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 28), establece que no pueden recurrirse ante los jueces o juezas aquellos actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes, ni los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

Hay otra clasificación de los actos que también tiene importancia desde un punto de vista procedimental (tanto en relación a la intervención de los interesados en el procedimiento, como —sobre todo— al régimen de notificación y publicación de los actos). Es la distinción entre actos singulares y actos plúrimos (o generales). Los primeros se dirigen a un interesado concreto o a interesados concretos y determinados, mientras que los actos plúrimos tienen un destinatario plural o indeterminado (la convocatoria de un premio de investigación abierta a todos quienes deseen presentar trabajos sobre un determinado tema, por ejemplo).

1.3. Contenido

Establece la Ley que el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos (art. 53.2 LRJPAC).

1.3.1. ELEMENTOS REGLADOS Y ELEMENTOS DISCRECIONALES EN EL CONTENIDO DEL ACTO

Al ser todo acto administrativo ejercicio de una potestad, el contenido de los actos dependerá básicamente del tipo de potestad que se actúe. Al existir, en lo fundamental, dos tipos de potestades (las regladas y las discrecionales), en el contenido concreto de los actos se podrán incluir tanto elementos reglados como discrecionales, en los términos que fijen las normas que regulan esas potestades. Pero un acto no puede tener un contenido totalmente discrecional, pues determinados elementos del mismo siempre tienen carácter reglado (el presupuesto de hecho que motiva el acto, la competencia del órgano que lo dicta, el fin para el que se dicta el mismo). Es más, en ocasiones los actos son en su totalidad reglados, sin que aparezca en su contenido ningún elemento discrecional (por ejemplo, el reconocimiento de trienios al funcionariado tiene un carácter reglado: la Administración solo ha de constatar el dato de que ha transcurrido un período de tres años en el desempeño de la función, no ha de hacer ninguna valoración de otros posibles elementos concurrentes: productividad, dedicación, etc.).

Cuando determinados contenidos del acto se incluyen en el mismo como consecuencia del ejercicio de una potestad discrecional, aparece la necesidad de motivación del acto para garantizar su adecuación a derecho. La falta de motivación de un acto con contenido discrecional haría incurrir a la Administración en arbitrariedad, algo que esta constitucionalmente prohibido (art. 9.3 Constitución).

1.3.2. REQUISITOS DE VALIDEZ POR RAZÓN DEL CONTENIDO

Los actos administrativos han de ser ajustados a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico (art. 53.2 LRJPAC). Por regla general son las normas administrativas propias de cada sector del ordenamiento (policía, medio ambiente, urbanismo, sanidad, bienes públicos, etc.) las que suelen fijar el contenido de los actos administrativos que se dictan en ese ámbito.

Cuando la Ley establece que el contenido de los actos ha de ser adecuado a los fines de aquellos (art. 53.2 LRJPAC) quiere decir lo siguiente. Dictar un acto administrativo, como hemos señalado, es ejercer una potestad normativamente atribuida a la Administración. Y cuando las normas atribuyen potestades a la Administración lo hacen para conseguir ciertos fines (por ejemplo, la expropiación sólo puede llevarse a cabo por fines de utilidad pública o interés social, o los poderes que se atribuyen a la policía tienen como fin proteger la seguridad ciudadana). De esta forma, los actos administrativos que se dicten en el ejercicio de esas potestades tienen que orientarse al fin que la norma fija para cada específica potestad. Por ejemplo, no se pueden dictar actos expropiatorios para fines que no sean de utilidad pública o interés social. Si el acto administrativo se dicta con una finalidad diferente de la prevista en el ordenamiento se incurre en la llamada desviación de poder, que es un motivo de ilegalidad del acto (art. 63.1 LRJPAC).

El contenido de los actos administrativos ha de ser también determinado (art. 53.1 LRJPAC) y posible (art. 62.1 LRJPAC). Un acto de iniciación de un expediente sancionador en el que no se mencione la infracción por la que se ordena su apertura (por ejemplo, con una referencia genérica a que se ha vulnerado la Ley), sería un ejemplo de acto indeterminado y, por lo tanto, no conforme a Derecho. La declaración como bien de interés cultural de una obra de arte que ha sido destruida hace años por un incendio (un cuadro, por ejemplo) podría entenderse como un acto cuyo contenido es imposible.

1.3.3. DETERMINACIONES ACCESORIAS

El acto administrativo puede contener determinaciones accesorias en cuanto a su contenido, determinaciones tales como condición, término y modo. La inclusión de estas determinaciones, en principio, solo es posible si las normas que regulan la potestad lo prevén y en los términos y con los límites que en ellas se establezcan. El problema es que las normas que atribuyen potestades en muchos casos son demasiado genéricas, permitiendo a la Administración imponer estas determinaciones en los actos de manera implícita. En tal caso su conformidad a Derecho dependerá del grado de coherencia con la finalidad que la norma persigue (es admisible que se otorgue una licencia de edificación condicionadamente a que antes se acabe un proyecto de urbanización que afecta a la zona, no así si se hace depender su eficacia de que el solicitante contrate las obras con una determinada empresa y no con otra).

1.3.4. CLASES DE ACTOS POR RAZÓN DE SU CONTENIDO

Por el contenido de los actos podemos distinguir entre actos favorables, aquellos que entrañan ese tipo de efectos para sus destinatarios (autorizaciones, concesiones, dispensas, ayudas, subvenciones, etc.) y actos de gravamen o desfavorables, que limitan o reducen los derechos, intereses o situaciones jurídicas del particular afectado (sanciones, expropiaciones, órdenes, etc.). Esta distinción resulta tremendamente importante, tanto a los efectos de necesidad de motivar el acto (puesto que los actos desfavorables requieren necesariamente una motivación), como —sobre todo— a efectos de una posible revocación de los mismos por la propia Administración.

1.4. Motivación

1.4.1. ACTOS DE OBLIGADA MOTIVACIÓN

La motivación de los actos administrativos no es una exigencia meramente formal, sino una manifestación del principio de transparencia administrativa (que se contiene en el art. 3.5 LRJPAC). La ciudadanía tiene derecho a conocer las razones de las decisiones administrativas que les afectan. De esta forma pueden contrastarlas jurídicamente y, en su caso, plantear los recursos oportunos contra las mismas.

Legalmente no se exige motivar todos los actos administrativos, sino solamente algunas categorías de actos, pero los supuestos reflejados son sumamente amplios. Según la Ley, han de ser motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos administrativos (art. 54.1 LRJPAC):

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.
- c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales en el procedimiento administrativo (incluido en el sancionador).
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.
- f) Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

1.4.2. REQUISITOS DE LA MOTIVACIÓN

La motivación obliga a expresar, de manera racional y suficiente, las razones por las que se dicta el acto. Pero la extensión y el tipo de motivación exigible varía mucho según la clase de acto administrativo de que se trate. En actos administrativos que se dicten en ejercicio de una potestad discrecional la motivación habrá de ser más rigurosa y profunda que en un acto dictado en ejercicio de una potestad reglada, sobre todo cuando —en este último caso— se trate de actos sumamente estandarizados (las sanciones de tráfico, por ejemplo).

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución final del procedimiento cuando se incorporen al texto de la misma (art. 89.5 LRJPAC).

La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva (por ejemplo, un contrato administrativo o una selección de funcionarios o funcionarias mediante oposición) se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte (art. 54.2 LRJPAC). Por eso, en estos casos, más que una motivación individualizada hay una fijación de los criterios que usa el órgano de selección (la mesa de contratación o el tribunal administrativo calificador) a la hora de valorar los méritos y las pruebas, y el resultado de su aplicación individualizada a los y las aspirantes.

1.5. Forma

1.5.1. FORMA DE MANIFESTACIÓN EXTERNA

La forma externa habitual de manifestación de los actos administrativos es la escrita. La Ley señala que los actos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 55.1 LRJPAC). El requisito de la escritura ha de entenderse en un sentido amplio. Incluiría no solo el soporte documental de papel sino el posible uso de soportes documentales electrónicos, informáticos o telemáticos (art. 45.5 LRJPAC). También puede manifestarse por escrito un acto administrativo, aunque sea parcialmente, a través no de palabras sino de planos, mapas, diagramas, etc. (así, un deslinde de un bien de dominio público —una playa, por ejemplo— incorporará habitualmente este tipo de formas de manifestación).

En los casos en los que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal (por ejemplo, una orden del superior jerárquico), la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario o funcionaria que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se

tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido (art. 55.2 LRJPAC). En el caso de actos dictados por órganos colegiados, en los que las decisiones o acuerdos suelen adoptarse verbalmente, en muchas ocasiones previa deliberación y votación, los acuerdos han de ser reflejados en la correspondiente acta escrita que se levanta de la sesión.

Pero habrá supuestos en los que la constancia escrita del acto dictado verbalmente resulte innecesaria. Puede pensarse, por ejemplo, en la señal de tráfico que hace un o una agente de policía prohibiendo una determinada maniobra. Ese acto (que, en un sentido amplio, podemos catalogar como acto administrativo) se trata de una orden que, por su inmediatez, no exige necesariamente una posterior constancia por escrito.

También hemos de tener en cuenta en este apartado la figura de los actos presuntos (que luego desarrollaremos al hablar del silencio administrativo), que —lógicamente— no tienen forma escrita pues se derivan de la inactividad de la Administración al no resolver y notificar la resolución en el plazo que las normas le fijan.

1.5.2. ESTRUCTURA INTERNA

Los actos administrativos escritos habitualmente suelen disponer de una determinada estructura interna, estructura que depende del tipo de acto de que se trate (no tienen la misma estructura formal una sanción de tráfico y el acta de calificación de unos exámenes universitarios, siendo ambos actos administrativos). Ello es fruto de una práctica administrativa reiterada, pues la Ley no fija una estructura obligatoria, rigiendo en este sentido el principio de libertad de forma. Parece lógico pensar que han de incorporar siempre la decisión adoptada, el órgano que la dicta y la fecha en la que se dicta. Lo que sí exige la Ley (y lo hace al regular la notificación y publicación de los actos) son determinados contenidos mínimos del acto dictado: la constancia de su texto íntegro y la indicación de los recursos pertinentes contra el mismo (y órgano y plazo de interposición de los mismos).

Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado (art. 55.3 LRJPAC).

2. LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Presunción de validez de los actos administrativos

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos (art. 57.1 LRJPAC). Esta presunción se deriva de la potestad de autotutela declarativa de la Administración. Pero se trata de lo que, en el mundo del Derecho, se conoce como una presunción *iuris tantum*, esto es, una presunción legal que admite prueba en contrario. Dicha prueba se efectuará bien a través de un procedimiento de recurso (administrativo o judicial) interpuesto por el particular interesado contra el acto administrativo, bien a través de los procedimientos establecidos para que la Administración pueda revocar sus propios actos. En tanto en cuanto ninguno de esos procedimientos se activen, el acto desplegará su eficacia y deberá ser ejecutado, al partirse del presupuesto legal de su conformidad a Derecho.

2.2. Ejecutoriedad de los actos administrativos

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley (art. 56.1). Este privilegio de la Administración (que significa que la Administración no necesita acudir a los tribunales para ejecutar sus propios actos) se

deriva de la llamada potestad de autotutela ejecutiva de la Administración. El fundamento de esta previsión legal se halla en el propio concepto de acto administrativo como decisión de un poder público (la Administración) que debe ser cumplida por todas las personas, por la ciudadanía y por la propia Administración.

Esta ejecutoriedad será inmediata salvo (art. 94 LRJPAC):

- a) Cuando se suspenda el acto por la interposición de un recurso administrativo (aunque la suspensión, como veremos, no se produce automáticamente por la mera presentación del recurso, ha de ser adoptada por el órgano que conoce del mismo).
- b) En aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.

Así, por ejemplo, una resolución sancionadora sólo es ejecutiva cuando pone fin a la vía administrativa (no antes). Por eso la Ley señala que en la resolución se han de adoptar, en su caso, las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva (art. 138.3 LRJPAC).

3. LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1. Eficacia temporal

Los actos de las Administraciones Públicas producen efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que en ellos se disponga otra cosa (art. 57.1 LRJPAC). La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto (por ejemplo, cuando fije una fecha posterior para producir los efectos: se concede una beca que se gozará a partir del mes siguiente al que se dicta el acto) o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior (art. 57.2 LRJPAC).

3.2. Retroactividad de los actos administrativos

La regla general es que los actos administrativos no tienen eficacia retroactiva, esto es, no pueden producir efectos antes de la fecha en la que se dictan. Pero excepcionalmente, puede otorgarse eficacia retroactiva a los actos:

- a) cuando se dicten en sustitución de actos anulados y,
- b) cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas (art. 57.3 LRJPAC).

3.3. Suspensión de los actos administrativos

Las normas jurídicas prevén, en bastantes ocasiones, la posibilidad de que la Administración, en virtud de determinadas circunstancias, suspenda (esto es, interrumpa provisionalmente) la eficacia de un acto administrativo (por ejemplo, la Administración puede suspender una concesión otorgada a un particular para la explotación de un acuífero en una situación de sequía extraordinaria).

Pero el caso más habitual de suspensión se produce con ocasión del planteamiento de un recurso administrativo o judicial contra el acto impugnado (o en la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio del acto dictado). La suspensión es una medida cautelar que el órgano que tramita el recurso (o el procedimiento de revisión) puede adoptar. Pese a que la regla general es la no suspensión del acto impugnado, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría la suspensión al interés público o a terceros y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata

del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado, cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias:

- a) que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación;
- b) que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas (art. 111.2 LRJPAC).

Por otra parte, la ejecución del acto impugnado se entenderá automáticamente suspendida si transcurren treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma y éste no ha dictado resolución expresa al respecto (art. 111.3 LRJPAC).

3.4. Notificación de los actos administrativos

3.4.1. SISTEMA ORDINARIO DE NOTIFICACIÓN

A los interesados se han de notificar las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses (art. 58.1 LRJPAC). Toda notificación debe ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener:

- el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitiva en la vía administrativa,
- la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente (art. 58.2 LRJPAC).

Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente (art. 59.1 LRJPAC). La forma habitual de notificación es el correo certificado, aunque el interesado puede, en el escrito de iniciación del procedimiento, elegir otro medio de notificación (art. 70.1.a LRJPAC). La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (arts. 27 y 28), establece la posibilidad de que las Administraciones obliguen a los interesados a recibir notificaciones por medios electrónicos (y a comunicarse con ellas a través de los mismos) cuando se trate de personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de medios tecnológicos precisos.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio conforme a las exigencias señaladas. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes (art. 59.2 LRJPAC).

Las Administraciones Públicas podrán establecer, además, otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán de la obligación de notificar conforme a lo señalado (art. 59.5 LRJPAC).

3.4.2. NOTIFICACIONES ANÓMALAS

En el caso de rechazo de la notificación por el interesado o su representante, se hará constar dicho rechazo en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento (art. 59.4 LRJPAC). En el caso de no-

tificaciones electrónicas, cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso (art. 28.3 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos).

Si los interesados en un procedimiento son desconocidos, si se ignora el lugar de la notificación o el medio por el que la misma ha de practicarse, o bien, si intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, en todos esos casos la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó. En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente. Pero si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento (art. 61 LRJPAC).

Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los requisitos ordinarios de la notificación surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda (art. 58.3 LRJPAC). Sin perjuicio de lo señalado, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado (art. 58.4 LRJPAC). En el caso de notificaciones electrónicas, producirá los efectos propios de la notificación por comparecencia el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos accesos (art. 28.5 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos).

3.5. Publicación de los actos administrativos

Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente (art. 60.1 LRJPAC). La publicación de un acto debe contener los mismos elementos que se exigen a las notificaciones. En el caso de que omitiesen alguno de ellos, siempre que contuviese el texto íntegro del acto, la publicación incompleta surtirá efectos en los mismos casos que la notificación incompleta (art. 60.2 LRJPAC).

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto (art. 60.2 LRJPAC). Por ejemplo, en la publicación del otorgamiento de unas subvenciones a empresas, se publican los elementos comunes del acto (los derechos y obligaciones que surgen como consecuencia de la concesión de la subvención) y, por separado —frecuentemente al final— los nombres de las empresas adjudicatarias, la cuantía de la subvención y, en su caso, el destino concreto de la misma.

La publicación, efectuada en los términos señalados, sustituirá a la notificación, surtiendo sus mismos efectos, en los siguientes casos (art. 59. 6 LRJPAC):

- a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas (actos plúrimos) o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada.

- b) Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

Si el órgano competente apreciase que la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento (art. 61 LRJPAC).

3.6. Ejecución forzosa de los actos administrativos

Los actos han de ser cumplidos, en principio, de modo voluntario por sus destinatarios. Pero en muchas ocasiones los particulares muestran resistencia a dicho cumplimiento. Por eso la Ley prevé (art. 95 LRJPAC) que las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, pueden proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de los Tribunales —por ejemplo, para entrar en el domicilio de un ciudadano o ciudadana en contra de su voluntad, en un desalojo de una vivienda por ruina inminente del edificio—.

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios (art. 96.1 LRJPAC):

- a) Apremio sobre el patrimonio. Si en virtud del acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva (art. 97.1 LRJPAC). Ello acarreará, en ocasiones, un posible embargo de sus bienes y su venta en pública subasta, con destino a satisfacer el pago de aquella cantidad, Nunca puede imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma con rango de Ley (art. 97.2 LRJPAC).
- b) Ejecución subsidiaria. Habrá lugar a la misma cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado (art. 98.1 LRJPAC). Por ejemplo, el derribo de una construcción levantada sin licencia. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí mismas o a través de las personas que determinen, debiendo el obligado costear dicha actuación (art. 98.2 LRJPAC). El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en relación al apremio sobre el patrimonio (art. 98.3 LRJPAC). Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva (art. 98.4 LRJPAC).
- c) Multa coercitiva. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos: 1) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre el obligado. 2) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente. 3) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otras personas (art. 99.1 LRJPAC). La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ella (art. 99.2 LRJPAC).
- d) Compulsión sobre las personas. Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice (por ejemplo, el desalojo de un edificio público ilegalmente ocupado), y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución (art. 100.1 LRJPAC). Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa (art. 100.2 LRJPAC).

En virtud del principio conocido como *favor libertatis*, si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual (art. 96.2 LRJPAC). Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial (art. 96.3 LRJPAC).

4. NULIDAD, DE PLENO DERECHO, ANULABILIDAD Y REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

4.1. La invalidez de los actos administrativos

Los actos administrativos dictados pueden no resultar conformes a Derecho. La Ley fija entonces las consecuencias de esa disconformidad. En algunos casos, la disconformidad no lleva a considerar que el acto dictado sea inválido. Se habla entonces de irregularidades no invalidantes. En otros casos la disconformidad lleva aparejada la destrucción de la presunción de validez de un acto (tras el oportuno recurso o procedimiento de revisión de oficio). Se habla entonces de actos inválidos, existiendo dentro de los mismos dos categorías: los actos nulos de pleno derecho y los actos anulables.

Existen algunas reglas generales que afectan a todos los actos inválidos (sean nulos o anulables) y que son manifestaciones de un principio general de conservación de los actos administrativos. La nulidad de pleno derecho o anulabilidad de un acto no implica la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero (art. 64.1 LRJPAC), ni tampoco la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado (art. 64.2 LRJPAC).

Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste (art. 65 LRJPAC).

El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción (art. 66 LRJPAC).

El hecho de que la Administración tenga el privilegio de poder ejecutar forzosamente sus actos, plantea muchos problemas a la ciudadanía en el caso de que ésta considere que los actos dictados son inválidos. En primer lugar, tendrá que recurrir el acto (aunque alegue su invalidez) y además en plazos de tiempo muy breves (para evitar que el acto devengue firme y consentido, al no haberlo recurrido en plazo). Por otra parte, la mera interposición de un recurso administrativo o, en su caso, judicial contra un acto que se estima inválido no lleva aparejada la suspensión automática de la ejecución del acto recurrido, aunque el órgano (administrativo o judicial) competente para resolver el recurso así puede disponerlo.

4.2. Actos nulos de pleno derecho: supuestos legales y regulación

Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes (art. 62.1 LRJPAC):

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (que son los derechos y libertades que menciona la Constitución entre sus artículos 14 y 30).
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. En consecuencia la incompetencia de un órgano por razones meramente jerárquicas (un Viceconsejero o Viceconsejera dicta un acto que según el ordenamiento corresponde al Consejero o Consejera) no produce la nulidad del acto.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal (por ejemplo, porque se trata de un delito de prevaricación —dictar a sabiendas una resolución injusta—, o de malversación de caudales públicos) o se dicten como consecuencia de una infracción penal (amenazas, coacciones, etc.).

- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Estas reglas son las que se han mencionado anteriormente sobre el quórum de constitución, la convocatoria y su antelación, la fijación del orden del día y la adopción de acuerdos por mayoría. En el caso de que se haya prescindido del procedimiento, ha de observarse que para que ello acarree la nulidad del acto ha de haberse efectuado ello de manera total y absoluta (no, por lo tanto, parcialmente).
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

También serán nulas de pleno derecho 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 (art. 62.2 LRJPAC). Este apartado, no obstante, se está refiriendo a normas reglamentarias o reglamentos (disposiciones administrativas), no a actos administrativos.

Los actos nulos de pleno derecho, a diferencia de los anulables, no son convalidables mediante la subsanación de los vicios de que adolezcan.

4.3. Actos anulables: supuestos legales y regulación

A diferencia de los actos nulos, se definen no en base a un listado, sino mediante una cláusula general. La regla general, por lo tanto, en materia de invalidez de actos es la anulabilidad y no la nulidad de pleno derecho (que sería excepcional).

Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 63.1 LRJPAC). Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico.

Pero hay un régimen especial para dos supuestos específicos:

- a) El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados (art. 63.2 LRJPAC).
- b) La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo (art. 63.2 LRJPAC).

La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan (art. 67.1 LRJPAC). El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos (art. 67.2 LRJPAC). Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando el superior jerárquico del que dictó el acto viciado (art. 67.3 LRJPAC). Si el vicio consistiera en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente (art. 67.4 LRJPAC).

Por otra parte, si transcurren los plazos previstos para la interposición frente los actos anulables de los recursos pertinentes o para su revisión de oficio, éstos resultan inatacables por el transcurso del tiempo.

4.4. Irregularidades no invalidantes

Como hemos visto, hay al menos en la Ley dos tipos de infracciones del ordenamiento jurídico que no llevan aparejada necesariamente la invalidez del acto:

- a) Los defectos de forma, siempre que el acto así dictado no carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, ni de lugar a indefensión de los interesados.
- b) La realización de actuaciones administrativas fuera de plazo, si la naturaleza del mismo no implica su anulabilidad en caso de incumplimiento. Por ello muchas de las resoluciones administrativas que se dictan incumpliendo los plazos legalmente establecidos no tienen como consecuencia la invalidez del acto dictado, aunque entonces el problema que se plantea es la relación entre ese acto expreso dictado tardíamente y el acto presunto derivado del silencio administrativo (como luego expondremos).

4.5. Revocación de los actos administrativos

La Administración puede (por determinadas causas, siguiendo los procedimientos establecidos y, en su caso, con ciertos límites temporales) proceder a extinguir la eficacia de los actos dictados por ella misma. Así sucede en los casos de revocación de los actos administrativos que se llevará a cabo de manera diferente en base a si los actos son nulos de pleno derecho o anulables, a si se trata de actos favorables para los interesados o por el contrario de actos de gravamen y, por último, a si la revocación se produce por motivos de legalidad o por motivos de oportunidad.

El régimen jurídico de la revocación de los actos administrativos se aborda con detalle en el tema 14 de este temario.

5. SILENCIO ADMINISTRATIVO

5.1. La obligación de resolver y notificar en plazo

La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

En algunos casos (prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento) la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Se exceptúan de la obligación de dictar resolución expresa los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio (pues ello sustituye a la resolución), así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración (art. 42.1 LRJPAC).

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Ha de observarse que la Ley alude al plazo para realizar la notificación y no para dictar la resolución. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea (art. 42.2 LRJPAC). Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para recibir la notificación, éste será de tres meses, plazo, por lo tanto, que se configura con un carácter supletorio.

¿Cómo se computan estos plazos? Según el art. 42.3 LRJPAC:

- a) En los procedimientos que se inicien de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación (no desde su notificación del mismo al interesado).
- b) En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

El cómputo del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender en los siguientes casos (art. 42.5 LRJPAC):

- a) Cuando se requiera a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario (o, en su defecto, el transcurso del plazo que se le hubiese concedido para realizar dicha subsanación).
- b) Cuando se trate de un procedimiento en el que deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá ser comunicada.
- c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo no podrá exceder en ningún caso de tres meses.
- d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.
- e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio que sirva para la terminación convencional o pactada del procedimiento, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones (que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados).

En determinados casos los plazos pueden ser ampliados. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán —en primer lugar— habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Ante tal posibilidad de saturación en la tramitación, excepcionalmente podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles. De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento (el cual, por lo tanto, puede como máximo duplicarse). Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabe recurso alguno (art. 42.6 LRJPAC).

El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente (art. 42.7 LRJPAC).

5.2. La falta de resolución y notificación en plazo: clases, efectos y naturaleza del silencio administrativo

Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, han de informar a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente (art. 42.4 LRJPAC).

5.2.1. EN PROCEDIMIENTOS INICIADOS A SOLICITUD DEL INTERESADO

En estos procedimientos la regla general es el silencio administrativo positivo. La regulación, prevista en el art. 43 LRJPAC, ha sido objeto de reforma por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Se establece que, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista para las resoluciones expresas tardías, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo.

Esta regla general tiene varias excepciones, en las que hay que entender que el silencio administrativo es negativo (o, lo que es lo mismo, produce efectos desestimatorios):

- a) En los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan el silencio negativo.
- b) En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución.
- c) En aquellos procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que le transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público (por ejemplo, una ocupación temporal de una vía pública) o al servicio público.
- d) En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, en este último caso hay una excepción. Cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo (art. 43.1 LRJPAC). Esto quiere decir que si se presenta una solicitud, y no se contesta en plazo, y posteriormente se plantea un recurso de alzada contra esa falta de contestación, la no resolución del recurso de alzada en plazo acarrea efectos estimatorios de la solicitud planteada en su momento.

La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Se trata entonces de un acto administrativo presunto. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo que resulte procedente (art. 43.2 LRJPAC).

La obligación de dictar resolución expresa se sujetará al siguiente régimen (art. 43.3 LRJPAC):

- a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto presunto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que ésta se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. A estos efectos, se incluye el posible el certificado acreditativo del silencio producido que puede solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días (art. 43.4 LRJPAC). Pero el certificado es un meto medio de prueba. La existencia del certificado no es necesaria para que los efectos del silencio administrativo se produzcan.

5.2.2. EN PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

En los procedimientos que se inician de oficio el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa tampoco exime a la Administración del cum-

plimiento de la obligación legal de resolver. Transcurrido el plazo sin que se produzca dicha resolución y notificación, aparecen los siguientes efectos (art. 44 LRJPAC):

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo. El sentido del silencio sería, por lo tanto, negativo.
2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92. Este precepto establece que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración (por lo que podría de nuevo intentarse abrir, por ejemplo, un nuevo procedimiento sancionador —aunque el anterior haya caducado por no haber sido resuelto y notificado en plazo— si la infracción no ha prescrito), pero los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de la prescripción (lo que significa, por ejemplo, que si la infracción tiene un plazo de prescripción de un año y el procedimiento sancionador caducado ha durado seis meses, durante esos seis meses sigue corriendo el plazo de prescripción de la infracción) (art. 92.3 LRJPAC).

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Principios generales. Interesados. Abstención y recusación

Sumario: 1. Principios generales. 1.1. Significado y finalidad del procedimiento administrativo. 1.2. Previsiones constitucionales sobre el procedimiento administrativo. 1.3. Regulación del procedimiento administrativo. 1.4. Ámbito de aplicación de la Ley 30/92.—2. Interesados. 2.1. Distinciones terminológicas previas. 2.2. Capacidad jurídica y capacidad de obrar. 2.3. Posiciones jurídicas de los administrados frente a la Administración. 2.4. Concepto de interesado. 2.5. Derechos de los interesados. 2.6. La representación.—3. Abstención y recusación. 3.1. Causas que determinan el deber de abstención y el derecho de recusación. 3.2. El deber de abstención (art. 28 de la Ley 30/92). 3.3. El derecho de recusación (art. 29 de la Ley 30/92).

1. PRINCIPIOS GENERALES

Los principios generales del procedimiento administrativo configuran, en realidad, la denominada ordenación del procedimiento, cuestión objeto de estudio en otro tema. De ahí que en este apartado se aluda a aspectos más generales vinculados a su trascendencia y regulación.

1.1. Significado y finalidad del procedimiento administrativo

La Administración actúa normalmente siguiendo un determinado procedimiento compuesto por una serie de trámites. La actuación administrativa es, por tanto, formal, ya que se desenvuelve conforme al procedimiento que en cada caso establezca la normativa aplicable. Cualquier decisión adoptada por la Administración, ya sea dictar una resolución (sanción, autorización, etc.), la aprobación de un reglamento o la firma de un contrato, ha de seguir el cauce previsto para ello, aunque en este tema sólo se va a estudiar el procedimiento para dictar actos administrativos. El cauce conforme al cual se dictan estos actos es lo que se denomina procedimiento administrativo. Como tal, normalmente, reviste forma escrita. De ahí que cada actuación dé lugar a una serie de documentos, el conjunto de los cuales integra el expediente administrativo. Así, podría definirse el expediente administrativo como la materialización por escrito del procedimiento administrativo.

El sometimiento de la actuación administrativa al procedimiento correspondiente presenta una triple garantía:

- 1) Asegurar el acierto de la decisión tomada por la Administración, esto es, que se trata de una decisión correcta desde el punto de vista jurídico y que es la más acertada para el interés general.
- 2) Garantizar los derechos y libertades de los interesados, en la medida en que les ofrece posibilidades de información y participación, así como la transparencia de la actuación administrativa (art. 3.5 de la Ley 30/92). La Ley 30/92 recoge distintos ejemplos que responden a esta garantía, así, la notificación de la iniciación del procedimiento, la notificación de la propuesta de resolución, el derecho de los interesados a presentar alegaciones y a que éstas sean tenidas en cuenta por el órgano competente, etc. De todas formas, el ejemplo más evidente a este respecto se constata en la exigencia constitucional de garantizar en el

procedimiento administrativo el trámite de audiencia «cuando proceda». Esta puntualización denota que dicho trámite no tiene la misma trascendencia en todo tipo de procedimientos administrativos. Así, por ejemplo, será un trámite ineludible en los procedimientos que puedan culminar con la imposición de una sanción, mientras que no será necesario en un procedimiento competitivo en el que se trata de seleccionar a personal funcionario.

Por su parte, cada vez adquiere mayor importancia la consideración del procedimiento administrativo como medio de participación de la ciudadanía en las funciones administrativas. Esta percepción se contempla sobre todo en aquellos procedimientos cuyas decisiones afectan a intereses colectivos, caso de los relacionados con el medio ambiente.

3) Posibilitar el control de legalidad, sobre todo judicial, de la actuación administrativa.

1.2. Previsiones constitucionales sobre el procedimiento administrativo

La Constitución se refiere al procedimiento administrativo en dos de sus artículos:

1.2.1. ART. 105 DE LA CONSTITUCIÓN

Este artículo señala que la Ley regulará, entre otras cuestiones, el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado. En consecuencia, es necesaria la aprobación de una Ley que especifique cuál es el procedimiento que ha de seguir la Administración para dictar un acto administrativo.

1.2.2. ART. 149.1.18 DE LA CONSTITUCIÓN

Este artículo enumera, entre las competencias exclusivas del Estado, la regulación del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. La primera precisión que se ha de realizar a este respecto es que no existe un procedimiento administrativo homogéneo y general, sino una pluralidad de procedimientos que presentan aspectos comunes. En este sentido, el procedimiento común no es una regulación concreta y detallada del cauce a seguir por las Administraciones en la adopción de decisiones, sino que una serie de garantías procedimentales mínimas que configuran todo procedimiento administrativo y que han de ser observadas por todas las Administraciones. Es la regulación de estas garantías lo que corresponde a la Ley estatal.

En segundo lugar, la Ley procedimental estatal tendrá la consideración de básica, en el sentido de que se aplicará a los procedimientos tramitados por todas las Administraciones, y no sólo por la estatal. Pero la Constitución también atribuye a las Comunidades Autónomas competencia para regular las especialidades procedimentales derivadas de su organización propia. Esto significa que cuando una Comunidad Autónoma tiene competencia legislativa sobre una materia determinada, también podrá dictar las normas procedimentales necesarias para su aplicación, pero siempre respetando la regulación básica y común contenida en la Ley dictada por el Estado. Esta previsión responde a la imposibilidad de disociar la norma sustantiva de la procedimental. De esta manera, si corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la materia industria, podrán regular a través de sus normas el procedimiento administrativo concreto que se tenga que seguir para la obtención de una autorización industrial, pero sin contradecir la Ley estatal.

1.3. Regulación del procedimiento administrativo

En la actualidad, la regulación del procedimiento administrativo se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (modificada sustancialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero). Además, re-

sulta inevitable la referencia a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Esta Ley, además de modificar determinados artículos de la Ley 30/92, tiene por objeto la implantación progresiva de la Administración electrónica, por lo cual, se ha de considerar un complemento indispensable de la Ley 30/92.

El apartado 3.º de la disposición derogatoria de la Ley 30/92, declaraba expresamente en vigor las normas anteriores que regulasen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradijeran o se opusieran a lo dispuesto en dicha Ley. Sin embargo, resultaba imprescindible que esas normas acomodaran su contenido a los preceptos de la Ley 30/92. Para ello, su Disposición Adicional 3.ª señaló que reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses, se llevaría a cabo la adecuación de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos a la Ley 30/92, con específica mención a los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio administrativo. Como consecuencia de esta previsión, se aprobaron numerosos Reales Decretos, así, el que regula el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial (Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), o el relativo al ejercicio de la potestad sancionadora (Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto). Sin embargo, la aprobación de la Ley 4/99 y, en particular, la nueva redacción dada a la figura del silencio administrativo, tuvo como efecto que, a pesar de que dichos Reales Decretos continuarían en vigor (Disposición Transitoria 1.ª, 1 de la Ley 4/99), se diera al gobierno un nuevo plazo de dos años para que adaptase la regulación relativa al sentido del silencio contenida en ellos (Disposición Adicional 1.ª, 2 de la Ley 4/99).

Por otra parte, el apartado 1.º de la Disposición Adicional 1.ª de la Ley 4/99, bajo la rúbrica «simplificación de procedimientos» estableció que el gobierno, en el plazo de un año, establecería las modificaciones normativas precisas en las disposiciones reglamentarias dictadas en la adecuación y desarrollo de la Ley 30/92, para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado. La idea de la simplificación la conecta esta disposición con la conveniencia de implantar categorías generales de procedimientos, así como de eliminar trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública.

Por último, la Ley 11/2007 refuerza la necesidad de la simplificación administrativa, mencionándola en diversos artículos. Así, su art. 3.6 lo califica como uno de los fines de la propia Ley, mientras que el art. 4.j) lo incluye entre sus principios.

Por lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, la propia Disposición Adicional 1.ª, 4 de la Ley 4/99 estableció que sus órganos competentes, dentro de sus respectivos ámbitos, debían adaptar aquellos procedimientos en los que procediera modificar el sentido del silencio administrativo a lo establecido en la Ley. Esta disposición, sin embargo, no recoge plazo alguno para proceder a la adaptación.

1.4. Ámbito de aplicación de la Ley 30/92

1.4.1. ÁMBITO SUBJETIVO

La Ley 30/92 se aplica a todas las Administraciones Públicas. En consecuencia, conviene determinar qué es lo que se ha de entender por Administración Pública. En cuanto al ámbito de aplicación subjetivo, se diferencian dos tipos de Administraciones Públicas: por una parte, las Administraciones territoriales y, por otra, las entidades de Derecho público. Las primeras (la Administración general del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, art. 2.1 de la Ley 30/92) están plenamente sometidas a la Ley 30/92. A las entidades de Derecho público, por el contrario, sólo se les aplicará esta Ley cuando ejerzan potestades administrativas, quedando el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación (art. 2.2 de la Ley 30/92). En definitiva, determinadas actividades de los organismos autónomos, de las entidades públicas empresariales y de las agencias estatales se someten a la Ley 30/92, mientras que las sociedades mercantiles de capital público y las fundaciones públicas, en cuanto que adoptan formas de Derecho privado, quedan fuera de su ámbito de aplicación. Por último, está la denominada Administración corporativa compuesta por entidades

representativas de intereses económicos y profesionales (colegios profesionales, cámaras oficiales, federaciones deportivas, etc.) que ajustará su actuación a su legislación específica. La Disposición Transitoria 1.^ª de la Ley 30/92 admite su aplicación transitoria a estas corporaciones mientras no se complete su legislación propia, pero sólo en lo que proceda.

1.4.2. ÁMBITO OBJETIVO

Las Administraciones Públicas mencionadas en el apartado anterior están vinculadas a la Ley 30/92 en relación con determinados ámbitos materiales. La alusión al procedimiento administrativo se refiere a las formalidades que ha de seguir la Administración para la aprobación de actos administrativos (solicitud, prueba, audiencia, resolución, silencio administrativo, etc.). De ahí que otras actuaciones administrativas no queden sometidas a la Ley 30/92. Así, por ejemplo, la elaboración de reglamentos tiene una normativa específica que no se recoge en la Ley 30/92. De la misma manera, existe una Ley que regula la forma de celebración de contratos por parte de la Administración (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público), en cuyo caso ésta tampoco estará sometida a la Ley 30/92, etc.

Pero aún en el ámbito de producción de los actos administrativos, existe una serie de procedimientos administrativos que están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 30/92:

- 1) Procedimientos administrativos en materia tributaria (Disposición Adicional quinta), que se rigen por la Ley general tributaria.
- 2) Actos de seguridad social y desempleo (Disposición Adicional sexta), que se someten, en cuanto a su impugnación, a la Ley de procedimiento laboral.
- 3) Procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la seguridad social (Disposición Adicional séptima), que se rige por la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social. La Ley 30/92 se aplica con carácter supletorio.
- 4) Procedimientos disciplinarios (Disposición Adicional octava), sometidos a su regulación específica.
- 5) Procedimientos administrativos instados por personas extranjeras ante misiones diplomáticas y oficinas consultares (Disposición Adicional undécima). Su regulación compete a la normativa específica y, en materia de visados, a los Convenios de Schengen y disposiciones que los desarrollen. La Ley 30/92 se aplica con carácter supletorio.
- 6) Procedimientos administrativos regulados en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Disposición Adicional decimonovena). Estos procedimientos se rigen conforme a la propia Ley Orgánica de Extranjería, siendo supletoria la aplicación de la Ley 30/92.

2. INTERESADOS

2.1. Distinciones terminológicas previas

El término *interesado* se refiere a aquella persona que mantiene una determinada relación con la Administración. A este respecto, es conveniente diferenciar este concepto de otros más o menos próximos como el de ciudadano y administrado. El término *ciudadano*, normalmente tiene connotaciones políticas y designa a la persona que está en plenitud de sus derechos civiles y políticos, incluyendo, entre otros, el derecho de sufragio.

El concepto de *administrado*, por su parte, refleja una posición de subordinación de la persona con respecto a la Administración. Sin embargo, tal y como se comprobará, esta posición de subordinación no se produce en todo caso, ya que el administrado también puede ser titular de derechos frente a la Administración. El término administrado es más amplio que el de ciudadano, ya que tam-

bién se extiende a personas jurídicas, extranjeras, menores de edad, etc. Tradicionalmente, dentro de la categoría de administrado, se ha diferenciado entre administrado simple y cualificado. La distinción radica en la diferente intensidad de las relaciones que el administrado entabla en un momento determinado con la Administración. Así, serían administrados cualificados el personal al servicio de las Administraciones Públicas, los usuarios de ciertos servicios públicos, etc. Asimismo, tendría la consideración de administrado cualificado aquella persona que asume la condición de parte en un concreto procedimiento administrativo y que, técnicamente, se denomina interesado.

2.2. Capacidad jurídica y capacidad de obrar

La *capacidad jurídica* es la aptitud de una persona para desenvolverse en el mundo del Derecho, esto es, de ser titular de derechos y obligaciones. Esta cualidad se determina conforme a las normas constitucionales y civiles. Por su parte, la *capacidad de obrar* es la aptitud de actuar personalmente ante la Administración ejercitando los derechos propios, y su determinación se regula en la Ley 30/92. En concreto, su art. 30 establece que: «Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.»

En primer lugar, la capacidad de obrar corresponde a aquellas personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, es decir, a las mayores de edad. Sin embargo, también se han de tener en cuenta las previsiones del Código civil relativas a la incapacitación, en cuyo caso, aun siendo mayores de edad, estas personas carecerían de capacidad de obrar, siempre que se hubiera dictado una sentencia judicial al efecto, por padecer dichas personas enfermedades o deficiencias de carácter físico o psíquico que les impidiesen gobernarse por sí mismas.

En segundo lugar, la Ley 30/92 también reconoce en determinadas circunstancias capacidad de obrar a quienes sean menores de edad, aunque respecto de ellos, dicha capacidad se limita al ejercicio y defensa de derechos e intereses para los que no se requiera la participación de las personas que ostentan su representación legal, es decir, progenitores, tutores, etc. Un ejemplo se recoge en la Ley orgánica de extranjería que, al regular la situación de los menores extranjeros no acompañados, señala que si son mayores de dieciséis años se les reconocerá capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación. Otros ámbitos en los que se encuentran ejemplos similares son el educativo, transportes públicos, determinados servicios sociales, deporte escolar, etc. En definitiva, el reconocimiento o no de la capacidad de obrar a favor de las personas menores dependerá de las previsiones de la correspondiente legislación sectorial. No obstante, esta previsión presenta una clara limitación, ya que no podrá reconocerse capacidad de obrar a aquellas personas menores que estén incapacitadas y dicha incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate.

2.2.1. CIRCUNSTANCIAS MODIFICATIVAS DE LA CAPACIDAD DE OBRAR

Como regla general, toda persona mayor de edad tiene capacidad de obrar ante la Administración. Sin embargo, la concurrencia de determinadas circunstancias puede alterar el reconocimiento genérico de dicha capacidad. Las más habituales son las siguientes:

a) *Nacionalidad*

La referencia a la nacionalidad requiere diferenciar entre personas extranjeras y aquellas otras nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea. Respecto de las primeras, el reconocimiento de derechos a su favor se remite por el art. 13.1 de la Constitución, a los Tratados Interna-

cionales y a las Leyes, entre las que adquiere particular relevancia la Ley Orgánica 4/2000, de extranjería. Los derechos que corresponden a las personas ciudadanas de la Unión, por su parte, se rigen por el Derecho comunitario.

Un ejemplo claro de la nacionalidad como causa modificativa de la capacidad de obrar se encuentra en la regulación relativa al acceso a la función pública. El art. 13.2 de la Constitución establece, con carácter general, que sólo los españoles son titulares de los derechos recogidos en el art. 23 del propio texto constitucional (derecho a participar en los asuntos públicos y derecho a acceder a las funciones y cargos públicos). El desarrollo de esta previsión se contiene en la Ley 17/2007, del estatuto básico del empleado público. En concreto, su art. 57, en relación con quienes tengan la ciudadanía de la Unión, señala que podrán acceder como personal funcionario a los empleos públicos en igualdad de condiciones que los españoles, con excepción de aquellos empleos que 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 (judicatura, diplomacia, policía, etc.). Por el contrario, se admitiría el acceso a ámbitos tales como la docencia, la sanidad, la investigación, etc. Con respecto a las personas extranjeras residentes, por su parte, se determina que podrán acceder a las Administraciones Públicas como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles. Es así que se admite que los ciudadanos de la Unión puedan llegar a ser funcionarios, aunque con limitaciones, mientras que se excluye a las personas extranjeras del acceso a la función pública como funcionarios de carrera, aunque no como personal laboral.

b) *Vecindad administrativa: el domicilio*

El empadronamiento en un municipio supone que la persona empadronada es vecina de dicho municipio. Conforme a la Ley reguladora de las bases del régimen local, dicha condición otorga una serie de derechos y obligaciones (ser elector y elegible, participar en la gestión municipal, utilizar los servicios públicos, contribuir mediante prestaciones económicas y personales, etc.) que no se reconocen a quienes no sean vecinos. En relación con las personas extranjeras, su empadronamiento en un municipio tiene como consecuencia el reconocimiento de derechos que la Ley Orgánica de Extranjería vincula al empadronamiento, sin que constituya prueba de su residencia legal en España.

El domicilio en un municipio perteneciente a una Comunidad Autónoma determina, además de la vecindad administrativa, el reconocimiento de la condición de miembro políticamente activo de dicha Comunidad Autónoma. En la Comunidad Autónoma Vasca, el art. 7 del Estatuto de Autonomía señala que «tendrán la condición política de vascos quienes tengan la vecindad administrativa, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma. Los residentes en el extranjero, así como sus descendientes, si así lo solicitaren, gozarán de idénticos derechos políticos que los residentes en el País Vasco, si hubieran tenido su última vecindad administrativa en Euskadi, siempre que conserven la nacionalidad española».

c) *Antecedentes penales*

La regulación de los antecedentes penales se encuentra en el art. 136 del Código penal, según el cual los condenados que hayan extinguido su responsabilidad penal tienen derecho a obtener del Ministerio de Justicia, de oficio o a instancia de parte, la cancelación de sus antecedentes penales, previo informe del juez o tribunal sentenciador. Para el reconocimiento de este derecho serán requisitos indispensables: 1) Tener satisfechas las responsabilidades civiles provenientes de la infracción. 2) Haber transcurrido sin delinquir de nuevo, seis meses para las penas leves, dos años para las penas que no excedan de doce meses, tres años para las restantes penas menos graves y cinco años para las penas graves.

Mientras no se hayan cancelado los antecedentes penales, las personas que los tengan estarán limitadas en su capacidad de obrar ante la Administración en determinados ámbitos. Así, por ejemplo, en el caso de la licencia de caza, ya que la concesión de las licencias de armas tiene ca-

rácter restrictivo. Lo mismo en el ámbito de la extranjería, en el que se exige carecer de antecedentes penales para obtener una autorización de residencia.

d) *Edad*

La edad es un factor importante en relación con el reconocimiento de determinados derechos y obligaciones. Normalmente, la capacidad de obrar se vincula a la mayoría de edad, que el art. 12 de la Constitución establece en dieciocho años. Una vez que se cumple dicha edad la persona adquiere la plenitud de sus derechos políticos. Sin embargo, tal y como ya se ha señalado, también cabe reconocer capacidad de obrar en determinadas circunstancias a quienes todavía sean menores de edad. Por su parte, existen derechos y obligaciones que no se vinculan a la mayoría de edad. Así, toda persona está obligada a obtener el DNI a partir de los catorce años, para acceder a la función pública se requiere tener cumplidos los dieciséis y no exceder de la edad máxima de jubilación forzosa, etc.

e) *Enfermedad y condiciones físicas*

La enfermedad y las condiciones físicas son una causa modificativa de la capacidad que se pueden analizar desde dos perspectivas. Por una parte, el ordenamiento jurídico brinda una protección especial a las personas con discapacidad. En este sentido, en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas. Por otra parte, el padecimiento de enfermedades o discapacidades físicas puede resultar un impedimento para el acceso a determinados puestos de trabajo en la Administración, en aquellos casos en que la legislación exija que el ciudadano o la ciudadana reúna determinadas condiciones físicas.

f) *Otras circunstancias modificativas de la capacidad de obrar*

Distintas normas administrativas hacen referencia a circunstancias que pueden modificar la inicial capacidad de obrar ante la Administración. Éste es el caso de la Ley de contratos del sector público, que impide la celebración de contratos con la Administración a aquellas personas que hayan sido condenadas por la comisión de determinados delitos (asociación ilícita, corrupción en transacciones económicas internacionales, tráfico de influencias, cohecho, fraudes y exacciones ilegales, delitos contra la hacienda pública y la seguridad social, delitos contra los derechos de los trabajadores, malversación y receptación y conductas afines, delitos relativos a la protección del medio ambiente, pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio); que hayan solicitado la declaración de concurso, hayan sido declaradas insolventes o estén sujetas a intervención judicial; que hayan sido sancionadas por la comisión de determinadas infracciones administrativas (disciplina de mercado, materia profesional o de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación, en materia social), etc.

El género tradicionalmente se ha considerado también como causa modificativa de la capacidad de obrar, por ejemplo, para el servicio militar, aunque en la actualidad ha perdido toda su importancia, salvo cuando concurren circunstancias biológicas, por ejemplo, las licencias de maternidad (aunque en la actualidad también los padres las pueden solicitar). La propia Constitución, en el art. 14, prohíbe cualquier discriminación por razón de sexo. Asimismo, la profesión de una determinada religión no puede afectar a la capacidad de obrar de las personas.

2.3. Posiciones jurídicas de los administrados frente a la Administración

En Derecho privado, las relaciones entre los particulares se articulan normalmente en base al binomio derecho/obligación. Así, si se celebra un contrato de compraventa, el vendedor tendrá derecho a percibir una cantidad de dinero, el abono de la cual será una obligación para el com-

prador. A su vez, dicho vendedor estará obligado a entregar el objeto vendido al comprador, que tendrá derecho a reclamarlo.

En Derecho administrativo, en cambio, se distingue, en primer lugar, entre potestad y sujeción. La potestad es un poder que el ordenamiento reconoce a la Administración de manera genérica, sin referirse a un sujeto particular ni a un objeto determinado. Mediante ella la Administración puede intervenir en la esfera jurídica de la ciudadanía. La potestad se concibe de forma general, de manera abstracta, aunque luego se aplique a casos concretos. Los ejemplos son numerosos, así, potestad sancionadora, expropiatoria, tributaria, etc.

En contraposición, la ciudadanía está en una situación de sujeción con respecto a las potestades administrativas. Sin embargo, se trata de un sometimiento genérico que se refiere a que eventualmente se tendrán que soportar los efectos del ejercicio de la potestad. Una vez que la Administración ejerce la potestad, quien hasta ese momento se encontraba en una situación de sujeción genérica, pasará a estar en otra de obligación. Así, toda la ciudadanía está sujeta a la potestad tributaria de la Administración. Sin embargo, cuando ésta ejerce dicha potestad surgen para sus destinatarios obligaciones tributarias concretas.

Pero sobre todo, en Derecho administrativo se distinguen diferentes grados en las situaciones jurídicas de los administrados frente a la Administración. Las posiciones que puede mantener una persona en sus relaciones con la Administración se refieren genéricamente a dos situaciones, las activas y las pasivas. En las activas, el ciudadano, por ser titular de un derecho, puede exigir a la Administración una determinada conducta (prestación de un servicio público). En las pasivas son los propios ciudadanos quienes tienen que soportar la acción de la Administración (obligación de pagar una multa, deber de reparar los daños ocasionados a bienes de dominio público, etc.). Junto con estas dos situaciones generales, también se han de mencionar las situaciones mixtas, que combinan elementos de las situaciones activas y de las pasivas.

2.3.1. SITUACIONES ACTIVAS

Dentro de las situaciones activas se distinguen distintos grados de vinculación con la Administración. Se habla así de derechos subjetivos e intereses. Entre éstos, a su vez, se diferencia entre intereses legítimos e intereses simples. La comprensión de cada uno de estos conceptos es importante porque de su titularidad depende la adquisición o no de la condición de interesado en un procedimiento administrativo concreto.

a) *Derechos subjetivos*

Ser titular de un derecho significa que se tiene una posición de poder frente a otro sujeto, incluida la Administración, para exigir su cumplimiento. Los ejemplos típicos de derechos son los recogidos en la Constitución (secreto de las comunicaciones, derecho de reunión y manifestación, derechos de la personalidad, etc.), que, por ser fundamentales, gozan de una protección reforzada. Junto con éstos también existen otros derechos, algunos de carácter patrimonial (surgidos de la celebración de un contrato), otros de naturaleza real (una concesión de explotación de minas), o los derivados de un acto administrativo (una subvención). En todos estos casos, la persona que sea titular del derecho en cuestión está en disposición de exigir su respeto y cumplimiento.

b) *Intereses legítimos*

El interés legítimo se concibe como aquél que corresponde a algunas personas que, por la concurrencia de determinadas circunstancias, son titulares de un interés propio, distinto del interés de la ciudadanía en general. Dicho interés consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento. De esta forma, si consideraran que una concreta actuación administrativa incide en el ámbito de sus intereses propios, podrían reaccionar frente a la misma, mediante recursos, solicitando su anulación. La interposición del recurso no significa que en todo

caso se vaya a dar la razón a quien lo interpuso. Simplemente se le garantiza que pueda reaccionar ante la actuación administrativa, situándolo en condiciones de conseguir un determinado beneficio. No se está actuando en defensa de la legalidad en abstracto, sino que en defensa de los intereses propios (un vecino que interpone un recurso contra la licencia de apertura de un bar en los bajos del edificio en el que reside porque no se han adoptado las medidas correctoras necesarias para insonorizar el local). Se trata de una pretensión de que se respete el ordenamiento en el caso concreto, y de prosperar, podría surgir un derecho a la indemnización de los daños y perjuicios sufridos.

c) *Intereses simples*

Se trata de un concepto más difuso que el de interés legítimo. El interés simple corresponde a toda la ciudadanía, ya que se refiere al interés de que la Administración actúe de acuerdo con la legalidad, esto es, a que se cumpla la Ley. La observancia de la legalidad por parte de la Administración es un deber general. Sin embargo, el ordenamiento no recoge un recurso en defensa de la legalidad en abstracto. Se requiere un incumplimiento concreto para que se pueda reaccionar frente a él. De ahí que la ciudadanía en general, que sí tiene un interés en que la actividad administrativa sea eficaz (promoción del deporte, de la cultura, mejora de las comunicaciones, etc.), no puede de manera genérica, sin referirse a un supuesto concreto que le afecte directamente, exigir a la Administración que actúe de una determinada manera.

2.3.2. SITUACIONES PASIVAS

Las denominadas situaciones pasivas hacen referencia a las posiciones en las que el ciudadano queda sujeto a la actuación de la Administración. Tradicionalmente se vienen distinguiendo dos figuras:

a) *Deberes*

Los deberes tienen su origen en una norma. La Constitución recoge distintos ejemplos. Así, se establece que la Ley fijará las obligaciones militares de los españoles, el establecimiento de un servicio civil o los deberes en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (art. 30), o que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario (art. 31). La característica principal de los deberes es que se imponen a las personas en beneficio de la colectividad o del interés general.

b) *Obligaciones*

A diferencia de los deberes, las obligaciones surgen como consecuencia de relaciones jurídicas concretas. De esta forma, existe un sujeto pasivo obligado a su cumplimiento y un sujeto activo que tiene derecho a exigirlo. Los ejemplos más claros de obligaciones provienen de los denominados actos de gravamen (sanciones, prohibiciones, órdenes, etc.).

2.3.3. SITUACIONES MIXTAS

Las situaciones mixtas combinan elementos de las situaciones activas y de las pasivas. El ejemplo más evidente son las cargas. En estos casos, a una determinada obligación se asocia la obtención de un beneficio. Así, para poder disfrutar de los derechos que la normativa de régimen local reconoce a los vecinos (servicios públicos, etc.), se requiere, con carácter previo, el empadronamiento en el correspondiente municipio. También tienen la consideración de carga la interposición de recursos, el pago del justiprecio en una expropiación forzosa, etc.

2.4. Concepto de interesado

El art. 31.1 de la Ley 30/92 reconoce la condición de interesado en un procedimiento administrativo a:

- 1) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- 2) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- 3) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Finalmente, la Ley señala que también tiene la condición de interesado el que la adquiera derivada de un derecho o relación jurídica transmisible (art. 31.3 de la Ley 30/92).

En relación con el primer supuesto, el hecho de iniciar el procedimiento, por ejemplo, presentando una solicitud, convierte a quien la presenta en interesado, con independencia de que sea titular de un derecho o de un interés legítimo. Con respecto a los otros dos supuestos, que se refieren a personas que no han iniciado el procedimiento, la Ley diferencia según se trate de titulares de derechos o de intereses legítimos.

En el primer caso, la titularidad de un derecho que pueda resultar afectado por la decisión que adopte la Administración en el correspondiente procedimiento, implica el reconocimiento automático de la condición de interesado a favor de esas personas (tras la celebración de unas oposiciones en que se atribuye una plaza a una persona, otra presenta un recurso contra la decisión. Si el recurso prosperase, la persona que ha obtenido la plaza la perdería, por lo que afectaría a su derecho a dicha plaza). En cambio, en el caso de titulares de intereses legítimos, además de que puedan resultar afectados por la decisión administrativa, se requiere que dichas personas se personen en el procedimiento, es decir, que hagan saber a la Administración que quieren participar en él.

Los intereses legítimos pueden ser individuales o colectivos. En el primer caso, será cada individuo el que actuará con el propósito del restablecimiento de la legalidad. En el segundo, además de la posibilidad de que una única persona actúe en defensa de intereses colectivos (STC 214/1991, en el que una persona judía presenta un recurso contra determinado artículo periodístico en el que se ofendía a todo el pueblo judío), se reconoce la posibilidad de que sean asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales quienes actúen en nombre y defensa de una colectividad (asociaciones de consumidores y usuarios, de vecinos, etc.).

Si durante la instrucción de un procedimiento se advirtiera la existencia de personas titulares de derechos o intereses legítimos cuya identificación resulte del expediente y que pudieran resultar afectadas por la resolución que se dicte, se les comunicará la tramitación del procedimiento para que actúen en consecuencia (art. 34 de la Ley 30/92). La importancia de esta previsión radica en el hecho de que quien no ha iniciado el procedimiento no tiene por qué tener conocimiento de que se está tramitando. Además, se establece como deber de los interesados que, si conocieran datos que permitieran identificar a otros interesados en el procedimiento, tuvieran que proporcionárselos a la Administración (art. 39.2 de la Ley 30/92).

2.4.1. LA ACCIÓN PÚBLICA

La Ley 30/92 no reconoce en ningún caso la condición de interesado a los titulares de intereses simples. No obstante, esta previsión se modifica cuando el ordenamiento reconoce la acción pública. Conforme a ésta, cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, podría reaccionar frente a las decisiones administrativas sin necesidad de que tuviera que acreditar un derecho o interés legítimo propio; basta con que invoque un mero interés simple. La acción pública se reconoce cada vez en más sectores, así, urbanismo, costas, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, etc., en los que cualquier ciudadano, por el simple hecho de serlo, puede actuar frente a la Administración.

2.5. Derechos de los interesados

El reconocimiento de la condición de interesado en un procedimiento administrativo supone la participación activa de dichas personas en su desenvolvimiento. A estos efectos, el art. 35 de la Ley 30/92, bajo la rúbrica «derechos de los ciudadanos», recoge un listado de derechos que, principalmente, corresponden a las personas que tienen la condición de interesadas en un procedimiento concreto. Este listado se ha de complementar con otros derechos que aparecen a lo largo del articulado de la Ley 30/92 (derecho a recusar a las personas que integran los órganos administrativos), así como con otros reconocidos por la Constitución y las leyes.

A pesar de la denominación del art. 35 de la Ley 30/92, en realidad, son pocos los derechos ahí mencionados que se refieran a la ciudadanía en general. En concreto, el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma y el derecho a los registros y archivos de las Administraciones Públicas. Para el ejercicio del resto, es imprescindible tener la condición previa de interesado en un procedimiento administrativo. Adquirida ésta, se tendrá derecho a:

- 1) Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación del procedimiento. Es lo que se denomina el derecho de acceso.
- 2) Identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se esté tramitando el procedimiento. Este derecho está íntimamente relacionado con la posibilidad de que pueda recusarse a dicho personal.
- 3) Obtener copia sellada de los documentos que presente, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento. Este derecho se desarrolla, por lo que a la Administración del Estado se refiere, por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración general del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
- 4) Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- 5) No presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. En concreto, para la Administración estatal se han aprobado los Reales Decretos 522/2006 y 523/2006, ambos de 28 de abril, por los que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad y del certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia. Asimismo, la Ley 11/2007, al recordar este derecho, especifica que las Administraciones utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados.
- 6) Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se proponga realizar. En el ámbito de la Administración estatal, está en vigor el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.
- 7) Ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarle el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- 8) Exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente. La responsabilidad que se exija puede ser patrimonial, disciplinaria o penal.

Por su parte, la Ley 11/2007 complementa el listado de los derechos de los interesados. Su art. 6 reconoce el derecho a relacionarse con la Administración utilizando medios electrónicos para obtener informaciones, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos. En concreto, se mencionan los derechos a elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con la Administración, a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos,

a obtener copias electrónicas de los documentos que formen parte del expediente, a obtener los medios de identificación electrónica necesarios como el DNI-e, a la garantía de seguridad y confidencialidad, etc.

La Comunidad Autónoma Vasca también ha aprobado normas en desarrollo de estos derechos. Así, el Decreto 149/1996, de 18 de junio, sobre la expedición de copias de documentos y certificaciones y la legalización de firmas; el Decreto 174/2003, de 22 de julio, de organización y funcionamiento del sistema de archivo; el Decreto 108/2004, de 8 de junio, del modelo de presencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Vasca en Internet; el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos; y el Decreto 72/2008, de 29 de abril, de creación, organización y funcionamiento de los registros.

2.6. La representación

En el procedimiento administrativo no es necesario, aunque se admite, que el interesado actúe mediante representante. El art. 32.1 de la Ley 30/92 establece que los administrados podrán actuar en el procedimiento por sí mismos o a través de un representante. En este último caso se entenderán con el representante las actuaciones (por ejemplo, la notificación), salvo manifestación expresa en contra del interesado. Para poder actuar en representación de otra persona en un procedimiento administrativo no se requiere titulación específica, siendo suficiente con que quien vaya a ser representante tenga capacidad de obrar. El art. 33 de la Ley 30/92 configura un supuesto de representación legal. Y es que cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con aquel interesado que lo suscriba en primer lugar, salvo que se haya señalado representante o un interesado concreto.

La forma de acreditar la representación varía dependiendo de la actuación concreta que se tenga que realizar. Para formular solicitudes, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, debe acreditarse la representación por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna (declaración escrita del interesado, poder notarial, etc.), o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Sin embargo, el hecho de que no conste la representación no impide que se tenga por realizada la actuación correspondiente, siempre que se aporte la acreditación en un plazo de diez días. En cambio, cuando se realicen actos y gestiones de mero trámite se presume la representación. Es decir, si una persona presenta un escrito de alegaciones en nombre de otra, aunque no conste que aquélla sea su representante, se admitirá sin más trámites.

3. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

De conformidad con la Constitución, las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales. Esa objetividad exige, entre otras cosas, que las decisiones administrativas se adopten con imparcialidad. Para garantizar en cada expediente concreto la imparcialidad, la normativa obliga a los titulares de los órganos administrativos a que no intervengan en el proceso de toma de decisión cuando concurren determinadas causas. El aseguramiento de esta garantía se materializa a través de las técnicas de abstención y recusación.

3.1. Causas que determinan el deber de abstención y el derecho de recusación

El art. 28.2 de la Ley 30/92 enumera una serie de supuestos en los que la imparcialidad de las personas que integran los órganos administrativos quedaría en entredicho si participaran en un procedimiento determinado. Tales supuestos son los siguientes:

- 1) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- 2) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- 3) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- 4) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- 5) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

La concurrencia de algunas de estas causas puede apreciarse objetivamente (parentesco), mientras que la de otras presenta mayor carga de subjetividad (amistad íntima o enemistad manifiesta). En cualquier caso, si la autoridad o personal al servicio de la Administración Pública competente para tramitar un concreto expediente incurriera en cualquiera de estas causas, no debería participar en dicho procedimiento. El ordenamiento prevé dos mecanismos distintos para conseguir apartar a esa persona de dicho procedimiento.

3.2. El deber de abstención (art. 28 de la Ley 30/92)

Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se dé alguna de las causas señaladas en el punto anterior están obligadas a abstenerse de intervenir en el procedimiento y de comunicarlo a su superior inmediato. En estos casos es el propio afectado el que aprecia la concurrencia de la causa. Asimismo, es posible que sean los superiores jerárquicos quienes constaten que concurre una causa de abstención, en cuyo caso obligarán a las personas afectadas a que se abstengan. Sin embargo, el hecho de que no se abstengan, a pesar de concurrir causa para ello, no supone, necesariamente, la invalidez de los actos que hubieran dictado, ya que dicha invalidez se vincula únicamente al incumplimiento del principio de legalidad. Si de acuerdo con la Ley, la resolución adoptada por quien no debería haberla adoptado fuera correcta, no habría motivo para dejarla sin efecto. No obstante, el hecho de que dicha persona no se haya abstenido cuando procedía dará lugar a la exigencia de responsabilidad.

3.3. El derecho de recusación (art. 29 de la Ley 30/92)

Cuando, a pesar de concurrir alguna de las causas previstas en el art. 28.2 de la Ley 30/92, la persona que integra el órgano administrativo no se abstuviera, la Ley reconoce a los interesados el derecho a promover su recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento. La recusación se presentará por escrito, con indicación expresa de la causa o causas en que se funda. Su planteamiento supone el surgimiento de una cuestión incidental que, contra la regla general, suspende la tramitación del procedimiento hasta que sea decidida (art. 77 de la Ley 30/92). En el día siguiente a la presentación del escrito de recusación, la persona recusada manifestará a su superior jerárquico si concurre o no la causa alegada. Si se admitiera, el superior podrá acordar su sustitución. En cambio, si lo negara, el superior deberá resolver lo pertinente en el plazo de tres días, tras recabar los informes y realizar las comprobaciones que considere oportunos. Contra esta resolución no puede interponerse recurso alguno. Sin embargo, se admite que pueda alegarse la recusación en caso de que se interpusiera recurso contra la resolución por el que finaliza el procedimiento.

El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Los derechos de la ciudadanía. Registros administrativos

Sumario: 1. Los derechos de la ciudadanía. Precisiones iniciales.—2. Derechos generales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. 2.1. El derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de cada Comunidad Autónoma. 2.2. Derechos de información y de acceso a los documentos administrativos. 2.3. El derecho a ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y los empleados públicos.—3. Derechos de los interesados en el procedimiento administrativo.—4. Los registros administrativos.

1. LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA. PRECISIONES INICIALES

El Capítulo I del Título IV de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común —en adelante Ley 30/92—, comienza con un precepto que es novedoso porque va a regular los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas, sean estas locales, autonómicas o estatales y, en consecuencia, las correspondientes obligaciones para garantizar su cumplimiento. Quiere esto decir que los «derechos» que el texto legal enumera y concreta no aparecen, pues, como simples principios sin efecto alguno, sino que son normas de aplicación directa, bien por sí mismas o a través de los desarrollos legales y reglamentarios que las acompañan y, de este modo, exigibles en las relaciones que los ciudadanos entablan con alguna de las Administraciones Públicas.

Leemos también en la Ley 30/92 la palabra «ciudadano», vocablo que de entrada tiene una acepción más amplia que la del interesado en la medida que comprende todo tipo de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeros, en su relación con las Administraciones Públicas. Al sustituir el concepto de administrado de la legislación anterior por el de ciudadano se quiere subrayar el carácter de sujeto de derechos y posiciones activas de cualquier persona en sus relaciones con el poder público.

Sin embargo, los derechos del artículo 35 no son tan amplios como en principio parecen porque la redacción que presentan algunos párrafos del mismo aluden expresamente a la condición de interesado y, en otros, se hace referencia a situaciones procesales que sólo se producen para quienes tengan tal condición, lo cual quiere decir que están dirigidos a particulares que promueven o participan en un procedimiento o que tienen un derecho o interés legítimo en el asunto de que se trate. En definitiva, los derechos que los ciudadanos pueden ejercitar al margen de procedimientos concretos son los siguientes: el de utilizar la lengua de la propia Comunidad Autónoma; el de acceso a los registros y archivos administrativos, cualquiera que sea su soporte material o electrónico; y a recibir un trato digno de las autoridades y empleados públicos. En el resto de supuestos, como se ha dicho, el ejercicio de los derechos a que se refiere el precepto exige la posición de interesado.

Al mismo tiempo, hay que notar que buena parte de los «derechos» que se incluyen en el listado general del artículo 35 estaban ya contemplados en la normativa anterior. Así, entre las novedades que se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico, destaca el derecho de los ciudadanos al pluralismo lingüístico; otros aspectos más secundarios que se introducen son el derecho de los ciudadanos a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración, a recibir un trato digno de los mismos, a obtener información sobre los requisitos que la normativa

aplicable impone a aquellas actividades o solicitudes que se propongan realizar y a no tener que aportar documentos que ya obren en poder de la Administración actuante.

Con posterioridad, en el presente siglo se han producido reformas legislativas debido a los diferentes modos que tienen los ciudadanos de relacionarse con la Administración de forma que a la tradicional presencia física o por escrito, se ha añadido la posibilidad de hacerlo por vía telefónica, electrónica, informática o telemática. Por ello, hay que destacar cómo desde el momento de la aprobación de la Ley 30/92 hasta el presente se han impulsado los cambios necesarios para impulsar la Administración electrónica, destacando la reciente aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que incluye un catálogo propio de derechos, en parte coincidente con el general y que, respetando las condiciones básicas establecidas en la Ley 30/92, contiene previsiones importantes relacionadas con el derecho a la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y, en particular, el derecho de acceso a los registros administrativos, cuestiones todas ellas de las que se hablará más adelante.

2. DERECHOS GENERALES DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN

Vamos a analizar brevemente el contenido del artículo 35, empezando con los derechos que pueden ejercerse por los ciudadanos de modo general al margen de procedimientos concretos.

2.1. El derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de cada Comunidad Autónoma

El artículo 3.2 de la Constitución establece la cooficialidad lingüística, situando al mismo nivel el castellano y las lenguas propias que cada Estatuto de Autonomía haya declarado como oficiales. A partir de esta previsión, en el artículo 35 apartado d) se reconoce el derecho de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas «a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el ordenamiento jurídico».

A continuación, para el ejercicio de este derecho a usar y ser contestado en la lengua propia, en el artículo 36 se establecen una reglas concretas y específicas dirigidas a las relaciones generales y particulares ante la Administración del Estado, reservando a la legislación autonómica correspondiente la fijación de las reglas que han de observarse en los procedimientos tramitados ante dichas Administraciones o ante las entidades locales.

En este contexto, puede decirse que, en principio y de modo general, el ciudadano tiene derecho al uso de la lengua que desee en sus relaciones generales con las Administraciones que tengan su sede en el territorio, siempre que tales lenguas sean oficiales, incluidos los órganos periféricos de la Administración del Estado. Esto significa que tiene derecho a presentar solicitudes, hacer manifestaciones o comunicaciones, ser atendido y ser notificado en cualquiera de las dos lenguas que sean oficiales en el territorio de la Comunidad a la que pertenece y a su elección; no cabe, por lo tanto, un trato discriminatorio en función de la lengua que utilice.

Tema distinto es la lengua en que se tramite el procedimiento. Si se lee con atención el artículo 36 vemos dos supuestos. En primer lugar, el artículo 36.1, en el supuesto de que la instrucción del procedimiento se lleve a cabo por la Administración del Estado, establece que la lengua es el castellano, si bien el interesado tiene derecho a dirigirse a los órganos de dicha Administración con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua oficial, en cuyo caso el procedimiento se tramitará y resolverá en la lengua elegida por aquél. De lo expuesto se destaca que la regla de exclusividad del castellano se mantiene en las relaciones con los órganos centrales del Estado. No obstante, se tramita además en castellano cuando «concurrieran varios interesados en el procedimiento y existiera discrepancia en cuanto a la lengua», en cuyo caso la comunicación se limita a aquellos «documentos o testimonio que requieran los interesados», los cuales «se expedirán en la lengua elegida por los mismos».

Vemos, en segundo lugar, que en el supuesto de procedimientos tramitados por las Comunidades Autónomas o Entes locales a los que se dedica el artículo 36.2 se hace una simple remisión a «lo previsto en la legislación autonómica correspondiente». En aplicación de la Ley de 24 de noviembre de 1982, de Normalización del uso del Euskera, las notificaciones, comunicaciones y demás actos administrativos deben redactarse en forma bilingüe, salvo que los interesados opten de común acuerdo el uso de una de las dos lenguas oficiales o bien en el caso de Administraciones locales de determinadas zonas socio-lingüísticas, que pueden hacer uso exclusivo del Euskera mientras no se perjudiquen los derechos de los ciudadanos. En nuestro caso, al contar con dos lenguas oficiales es obligada la publicación de Leyes, reglamentos y de todo tipo de disposiciones generales, incluidas las normas de los planes urbanísticos, en forma bilingüe; y, por supuesto, los demás documentos de comunicación general (impresos, formularios...)

Por último, como norma de coordinación administrativa, en el artículo 36.3 se contiene la obligación de traducción al castellano de los documentos que vayan a surtir efectos fuera del territorio autonómico. Dice así: «La Administración Pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción».

2.2. Derechos de información y de acceso a los documentos administrativos

De modo general, por lo que respecta a los principios que rigen el gobierno de las sociedades actuales, el secreto y la reserva son la excepción y la transparencia y el acceso a la información son la regla. Por ello es necesario relacionar el acceso a la información administrativa y a los archivos y registros públicos, que es un derecho de los ciudadanos, con el principio de la transparencia administrativa, el cual debe guiar la actividad de los poderes públicos. Estamos ante un derecho subjetivo y un principio objetivo básico para entender la imagen de la Administración y el funcionamiento del sistema. Ambas perspectivas derivan del artículo 105. b) de la Constitución. Este artículo dispone que la Ley regulará «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».

Esta perspectiva, se refleja en La Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece la obligación de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–. A esta Ley nos remite, asimismo el artículo 37 de la Ley 30/1992.

A la hora de examinar esta regulación, ha de tenerse en cuenta que es muy amplia la información que habitualmente proporciona la Administración a los ciudadanos por su propia iniciativa, sin necesidad de que ninguna persona lo solicite, lo cual va más allá de las obligaciones legales de publicidad de las normas, planes, proyectos, convocatorias, licitaciones, nombramientos y otros actos administrativos.

La Ley 19/2013, en el capítulo II del Título I, bajo el encabezamiento de “Publicidad activa” (artículos 5 a 11), relaciona las informaciones que han de ser publicadas por las Administraciones Públicas y demás entes del sector público agrupándolas en tres apartados: Información institucional, organizativa y de planificación, Información de relevancia jurídica e Información económica, presupuestaria y estadística. Establece además mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones en esta materia y principios técnicos a los que se sujetará la información ofrecida.

Hay que apreciar toda esta información general, que como se acaba de comentar se encuentra muchas veces en la red, constituye una herramienta importante de cara al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35, apartado g), norma que impone a los empleados públicos la tarea de facilitar a quien lo solicite una respuesta sobre «los requisitos jurídicos o

técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar», siendo pues una información que el ciudadano tiene derecho a obtener siempre y que se proporciona a todo el mundo sin necesidad de acreditar legitimación alguna.

La Ley 19/2013 establece en su artículo 12 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley

Por otra parte, según el artículo 13, se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Vemos por lo tanto que es un derecho que cualquier persona puede ejercer sobre prácticamente cualquier información. Pero también se establecen unas limitaciones a este derecho:

El derecho de acceso puede limitarse cuando acceder a la información suponga un perjuicio para determinadas actividades de la Administración expresamente relacionadas en el artículo 14 de la Ley.

Así mismo, la protección de los datos de carácter personal también opera como moduladora del derecho de acceso (artículo 15). A tales efectos la Ley distingue los supuestos en que la información solicitada contenga datos especialmente protegidos o no.

En el caso de los datos especialmente protegidos se requiere, como norma general, el consentimiento del afectado. En los demás casos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada

El derecho debe ejercerse de forma individualizada a través de la correspondiente solicitud, por cualquier medio que permita tener constancia de la misma y no existe obligación de motivarla. La Administración tiene obligación de resolver. La falta de resolución expresa tiene efectos desestimatorios. Se prevén también supuestos en los que puede inadmitirse a trámite la solicitud (artículo 18).

Además del derecho de información y acceso a los documentos que se reconoce a todos los ciudadanos, el artículo 35 a) reconoce a los que tengan la condición de interesados, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación del procedimiento, y obtener copias de documentos contenidos en ellos

2.3. El derecho a ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y los empleados públicos

En el comentario a este derecho, reconocido en el apartado i) del artículo 35, no se requiere extenderse mucho. Tan sólo decir que en este supuesto no se proclama un nuevo derecho, sino que se declara algo que está explícitamente reconocido en la Constitución, cuyo artículo 10.1 subraya que la persona, el libre derecho de la personalidad y el respeto a los derechos de los demás son fundamentos del orden político y de la paz social.

Por lo demás, configurado como un derecho general, su infracción puede dar lugar a sanción disciplinaria cuando la conducta o la actuación del funcionario o autoridad administrativa actúen en contra del mismo.

3. DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ha llegado el momento de ocuparnos brevemente de los derechos que se reconocen a los interesados ante la Administración responsable de la tramitación de un expediente, y que persiguen una correcta tramitación de los procedimientos, los cuales se exponen a continuación.

—El artículo 35, en su apartado b), recoge *el derecho* «a identificar a las autoridades y al per-

sonal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos», a saber en todo momento quién es el empleado público responsable de la unidad administrativa que se ocupa de la instrucción del procedimiento; no se habla en el precepto de la autoridad política que va a decidir sobre el asunto. En esta misma dirección, el artículo 35, en su apartado i), señala el deber de la Administración de facilitar a los interesados «el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones».

Pues bien, normas de rango inferior han venido a ocuparse de ello regulando las modalidades de identificación: telefónica, mediante distintivo personal, rótulo de mesa o despacho, tarjeta de visita, firma electrónica, etc. No se trata de un derecho ilimitado sino que cede ante la protección de otros bienes jurídicos que pueden excluir la identificación o que justifican realizarla por medio de un número o clave codificada; a este respecto se puede pensar, por ejemplo, en agentes de policía o personal de las fuerzas del Estado cuya identificación puede poner en riesgo su vida o integridad personal o la seguridad del Estado.

Importa decir que es una medida ineficaz en todos aquellos supuestos en los que la paralización del procedimiento, o la tardanza en su resolución, tiene su origen en la decisión de la autoridad y no en el propio funcionamiento del servicio.

—El artículo 35, en su apartado a), señala el derecho «a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos». Ambas previsiones son una manifestación del derecho a información. Por una parte, el administrado va a tener conocimiento de los trámites que se han producido durante el tiempo que dura el procedimiento desde su inicio hasta su terminación, si bien la respuesta que obtiene de la Administración tiene efectos simplemente informativos y no condiciona la resolución final, sin generar expectativas al respecto. Por ello, desde esta posición de *interesado* va a tener un acceso permanente a los documentos del expediente. Excepcionalmente, como se ha comentado anteriormente, en estos casos puede darse la negativa o la reserva de la información, por ejemplo cuando se considera que los datos de una empresa son confidenciales o vulnera el honor, la intimidad de las personas u otros derechos legalmente protegidos (art. 38.5).

—El artículo 35, en su apartado c) recoge *el derecho* «a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento». Sigue diciendo el legislador que para su eficacia, «los interesados podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado 4 de este artículo, será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original».

—El artículo 35, en su apartado f), señala el derecho «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante».

A pesar de su reconocimiento, la efectividad de este derecho suscita problemas en la práctica, habida cuenta de la cantidad de documentos que llega a utilizar la Administración. A tal fin, las normas de desarrollo han establecido condiciones tales como la necesidad de que el interesado haga constar la fecha, órgano y dependencia en que los documentos fueron presentados o emitidos y a que no hayan transcurrido cinco años desde la finalización del procedimiento a que corresponda, poniendo de manifiesto que en los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento la Administración pueda requerir su presentación o acreditación.

—El artículo 35, en su apartado e), señala el derecho «a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución». Otros derechos en el ámbito procedimental, recogidos en otras partes de la Ley, van en esta misma dirección; así, derecho al trámite de audiencia o el de proponer actuaciones, practicar pruebas, formular quejas o reclamaciones.

A la hora de su presentación los interesados pueden elegir, en todo momento, los medios electrónicos aportando copias digitalizadas de los documentos, salvo excepción derivada de la Ley, pudiendo optar en cualquiera fase del procedimiento por un medio distinto del utilizado inicialmente. En un principio, se ha establecido por la normativa estatal o autonómica la obligatorie-

dad de comunicarse con la Administración sólo por medios electrónicos para personas jurídicas o colectivos que tengan garantizada la disponibilidad de las tecnologías precisas. Las referidas comunicaciones electrónicas son válidas siempre que exista constancia de la transmisión, y la recepción, de sus fechas, del contenido de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario.

—El artículo 35, contiene dos apartados referidos al derecho a exigir responsabilidad de la Administración. El apartado j) reconoce el derecho genérico «a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente». El apartado b) recoge un requisito de esa exigencia de responsabilidad consistente en la facultad de los particulares para conocer la identidad de la autoridad o empleado público que tuviesen a su cargo la tramitación o resolución del correspondiente expediente. Esta materia tiene dedicado un capítulo completo de esta Ley —arts. 139 a 146—.

Decir que ello no añade nada nuevo al régimen vigente relativo a la responsabilidad de la Administración y del personal a su servicio. La única novedad se produce en cuanto a la responsabilidad de empleados públicos, dado que la misma deberá exigirse directamente de la Administración correspondiente que, en su caso, asumirá las indemnizaciones que correspondan por los daños y perjuicios que aquellos hubieran causado. En estos momentos no cabe la posibilidad recogida en la legislación anterior de exigir responsabilidad administrativa directamente a las autoridades y empleados públicos. Y será, en su caso, la propia Administración, una vez que haya hecho frente al pago, la que se ocupe después de recuperar lo abonado mediante la denominada acción de regreso, siempre que los mismos hubieran incurrido en dolo o culpa o negligencia grave y teniendo en cuenta el daño producido, la existencia o no de intencionalidad y su relación con la producción del daño que motivó. Sin embargo, es de sobra conocido que en la práctica este tipo de medidas no se utilizan, a pesar del quebranto que ello, en ocasiones, supone para la Hacienda Pública. Para terminar, importa decir que nada impide a los particulares dirigirse directamente contra el funcionario o funcionaria o la autoridad para exigirles, cuando corresponda, la responsabilidad civil o penal con arreglo a lo dispuesto en la legislación correspondiente.

4. LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

El principio de unidad registral es lo primero que hay que destacar de la regulación básica que plantea el artículo 38 sobre los registros públicos, que los divide en dos tipos, a saber, generales y auxiliares. Dicho principio significa la existencia de un registro general por cada órgano administrativo, el cual se determinará caso por caso en las normas de desarrollo de cada una de las Administraciones Públicas.

En el artículo 38.2 se contempla la creación de registros auxiliares en las unidades administrativas de las que se compone el órgano administrativo, lo cual sirve para facilitar a los ciudadanos la presentación de documentos en las localidades distintas de aquéllas donde radique la organización central del órgano administrativo (en las delegaciones u oficinas territoriales de cada ministerio, departamento u organismo público), debiendo existir una comunicación fluida con el registro general al cual comunicarán toda anotación que efectúen. Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo (art. 38.3).

Además, en este precepto se incluyen dos medidas para facilitar el acceso a los registros. En primer lugar, el establecimiento de los días y horas en que deban permanecer abiertos (art. 38.6). En segundo lugar, la publicación de: a) una relación actualizada de oficinas de registro propias o concertadas; b) los sistemas de acceso y comunicación; c) los horarios de funcionamiento (art. 38.8).

En cuanto a las tasas o tributos que los particulares hayan de satisfacer en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a las Administraciones Públicas, las mismas se harán efectivas, además de por otros medios, mediante giro postal o telegráfico o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, cualesquiera de ellos.

La actividad registral va a tener tres funciones que se recogen en el artículo 38.1, 2 y 3, y que son: recepción, anotación y traslado.

En primer lugar, cabe hablar de recepción como aquel trámite previo que consiste en un juicio

sobre la idoneidad para acceder al registro de las solicitudes y escritos presentados y que puede llegar a la inadmisión de aquello que no puede ser objeto de registro. Ello sin perjuicio del examen del cumplimiento de los requisitos formales que exige el artículo 70 para los escritos de iniciación, y, en principio, aplicables para cualquier comunicación con la Administración, los cuales se analizarán posteriormente por parte del órgano competente para tramitar.

En consecuencia, si existe un plazo legal o reglamentario para presentar una solicitud, se entiende cumplido por la presentación de la misma en cualesquiera de los lugares habilitados para ello. Sin embargo, el cómputo de un plazo para la resolución de un procedimiento no empieza a correr hasta que la misma no llega al registro del destinatario.

La anotación consiste en practicar «el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba» en la correspondiente unidad administrativa; y también consiste en anotar, asimismo, «la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares».

Por lo que se refiere al asiento, se establece que éste constará «de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra». Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida.

Finalmente, concluido el trámite de registro, esto es, una vez realizado el asiento, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

La instalación en soporte informático de todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos ha sido un aspecto fundamental para esta actividad en la cual paulatinamente la incorporación de las nuevas tecnologías ha acabado implantándose (art. 38.3).

En cuanto al lugar de presentación, el artículo 38.4 dispone que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) en los registros de los órganos administrativos a que se dirijan; b) en los registros de cualquier otro órgano administrativo de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como en los de aquellas entidades con las que se haya suscrito un convenio a estos efectos; c) en las oficinas de Correos, que ha de realizarse en sobre abierto para hacer constar su recepción con la fecha, hora y lugar en la primera página del escrito; d) en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; e) en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes —por ejemplo, entidades bancarias, cajas de ahorro y entidades de crédito para ciertos escritos dirigidos a la Administración Tributaria y de la Seguridad Social—. Estas previsiones han sido desarrolladas por todas las Administraciones y organismos públicos destacando, en la Comunidad Autónoma Vasca, el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos.

Llegados a este punto, hay que notar cómo la principal novedad de esta Ley reside en el principio de intercomunicabilidad entre los registros de las distintas Administraciones Públicas; principio que se construye para facilitar la actuación del ciudadano ante ellas y que, sin embargo, no se configura como un derecho de este ciudadano de entre los especificados en el artículo 35. Conviene recalcar aquí la importancia de los convenios de colaboración para lograr la intercomunicación registral, lo cual permite hacer realidad el objetivo de la ventanilla única, al menos por lo que respecta a la presentación del documento. El artículo 38 dice así: «Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros».

Por último, hay que tener en cuenta la previsión legal de los registros electrónicos, en particular, los artículos 24 y 25 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, los cuales tienen carácter básico y, por tanto, se aplican a todas las Administraciones Públicas. Estos registros, cada vez más numerosos, permiten la presentación de solicitudes durante todos los días del año y a todas horas. A efectos del cómputo de plazos, si la recepción tuvo lugar en día inhábil se entiende efectuada en el primer día hábil siguiente, salvo

que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. Este tipo de registros expide automáticamente, por el mismo medio, un recibo consistente en una copia autenticada de la solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo fecha, hora y número de entrada.

El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Fases del procedimiento administrativo. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento

Sumario: 1. Introducción.—2. La iniciación del procedimiento administrativo. 2.1 Iniciación de oficio por la Administración. 2.2. La iniciación a instancia de persona interesada.—3. Las medidas provisionales.—4. Ordenación del procedimiento. 4.1. La impulsión de oficio. 4.2. El principio de celeridad. 4.3 Términos y Plazos.—5. Instrucción del procedimiento. 5.1. Sondeos y encuestas. 5.2. Información pública. 5.3. Actos de instrucción llevados a cabo por las partes en el procedimiento. 5.4. Informes.—6. Finalización del procedimiento. 6.1. La resolución. 6.2. Formas anormales de terminación del procedimiento: el desistimiento, la renuncia y la caducidad.

1. INTRODUCCIÓN

Tanto la Administración como los administrados están sujetos a una serie de trámites y pasos durante el desarrollo del procedimiento administrativo. La Ley de Procedimiento Administrativo (30/1992) prevé una serie de fases que no necesariamente deben seguirse en todos los procedimientos administrativos. Sin embargo, como norma común y básica, reguladora de la actividad administrativa, señala qué fases en concreto podría recoger la normativa reguladora de cada uno de los procedimientos específicos y su regulación concreta, señalando las normas que deben cumplirse cuando se efectúe cualquiera de esos trámites.

Por ejemplo, en caso de que un ciudadano solicite una licencia al ayuntamiento, no podría abrirse un período de prueba, ya que previamente ha entregado a la Administración la documentación indispensable para que decida si puede concederla o no. Sin embargo, si la autoridad administrativa acusa a un ciudadano de cometer una infracción administrativa, en ese procedimiento sancionador sí tendría sentido abrir un período de prueba, a fin de que tanto la Administración como el imputado presenten el material probatorio que estimen conveniente. El procedimiento se estructura en tres fases: la iniciación, la instrucción y la terminación. Además, debe cumplir unos principios y reglas para el impulso y la ordenación de todos los trámites. Todo ello se aborda en los siguientes apartados.

2. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Esta materia se encuentra regulada en los artículos 68 a 73 de la Ley de Procedimiento Administrativo. La iniciación del procedimiento conlleva la apertura del expediente administrativo, momento a partir del cual recae sobre la Administración la obligación de notificar a los interesados la resolución en un plazo determinado por la norma reguladora del procedimiento o, en su defecto, por la Ley 30/1992. Posee una enorme importancia para saber si la Administración ha incurrido en el silencio administrativo y, por tanto, si deben aplicarse los efectos derivados del mismo.

El procedimiento administrativo puede iniciarse de dos modos: uno, de oficio por la Administración y dos, a instancia del interesado. A continuación se analizan por separado ambas formas de iniciación.

2.1. Iniciación de oficio por la Administración

El órgano competente de la Administración dicta un acuerdo por el que se inicia el procedimiento administrativo. La iniciación de oficio de del procedimiento administrativo puede producirse por las siguientes circunstancias¹:

- a) Orden expresa del superior jerárquico.
- b) Petición razonada por parte de otro órgano administrativo.
- c) Denuncia de cualquier ciudadano.
- d) Iniciativa propia del órgano competente para dictar resolución en ese procedimiento.

El órgano competente puede abrir un período de información previa para asegurarse de que las circunstancias de hecho denunciadas han existido o que concurren indicios de que pudieran ser ciertas². Una vez llevadas a cabo las actuaciones necesarias para esclarecer los hechos, el órgano competente puede decidir la iniciación del procedimiento administrativo o archivar la denuncia presentada.

La denuncia presentada por el particular no supone otorgarle la condición de interesado o persona interesada en un procedimiento administrativo. En ocasiones, podría suceder que coincidiesen la persona del interesado y el denunciante, lo que le permitirá ejercer los derechos derivados de la condición de interesado, como la consulta del expediente y la presentación de alegaciones. En otras ocasiones los interesados son personas distintas. En ese caso el denunciante, no podría ejercer los derechos que le amparan al interesado, como el derecho a recibir contestación por las alegaciones expuestas en la denuncia, o a que le notifique la resolución del procedimiento. Para ello, además de denunciante, debería reunir la condición de interesado.

2.2. La iniciación a instancia de persona interesada

A) FORMA DE LA SOLICITUD

El interesado debe presentar un escrito de solicitud ante la Administración, al objeto de que ésta le conteste respecto a aquello que le pide, como la concesión de una licencia, de una beca, de un permiso, etc. La Ley establece los siguientes contenidos imprescindibles que deben incluirse en el escrito de solicitud³:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o el lugar que se señale para practicar las notificaciones.
- b) Hechos, razones y petición en que se concrete la solicitud.
- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige el escrito.

B) TIPOS: SOLICITUDES COLECTIVAS Y NORMALIZADAS

Si se presentaran solicitudes que contengan idénticas pretensiones acerca del mismo objeto, pueden recogerse en una sola solicitud, salvo que la norma reguladora del procedimiento disponga otra cosa⁴.

¹ Art. 69.1 Ley 30/1992.

² Art. 99.2 Ley 30/1992.

³ Art. 70.1 Ley 30/1992.

⁴ Art. 70.2 Ley 30/1992.

En otros casos la Administración está obligada a elaborar modelos normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución de un cierto número de procedimientos administrativos del mismo tipo⁵. Así sucede en los concursos para la obtención de subvenciones o becas e, incluso, en las pruebas de oposición.

En el momento en que se entreguen las solicitudes, los interesados pueden exigirle a la Administración que les estampe el sello en una copia de la solicitud o un recibo de la misma⁶. En ambos casos es imprescindible que conste la fecha de presentación del escrito.

C) SUBSANACIÓN Y MEJORA DE LA SOLICITUD

En el caso de que el escrito no reuniese los requisitos materiales y formales señalados anteriormente, la Administración debe requerirle al interesado para que subsane el defecto en un plazo de diez días. Además, debe indicarle que, en caso de no atender dicho requerimiento, se le tendrá por desistido en el procedimiento⁷.

Si la Administración declara la petición desistida, debe dictar resolución y notificarla al interesado, haciendo constar que el procedimiento ha concluido por desistimiento. Eso no significa, como habrá oportunidad de señalar en apartados posteriores, que el interesado desistido no pueda presentar una nueva solicitud, siempre que estuviera en plazo para ello. A veces, el plazo de subsanación podría ser ampliado cinco días más, siempre que no se refiera a procedimientos de concurrencia competitiva⁸.

El órgano competente para resolver puede pedir al solicitante que mejore la solicitud si lo cree conveniente en los términos que señale ese requerimiento. De todo ello se levanta un acta que se incorpora al procedimiento⁹.

D) PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES

Una vez recibida la solicitud, el personal al servicio de la Administración debe practicar el asiento correspondiente en el registro. De este modo queda acreditada la efectiva presentación de la solicitud, el lugar, la fecha, la hora, quién lo ha presentado y cuál es el asunto al que se refiere¹⁰. Los registros generales deben instalarse en soporte informático¹¹.

Las solicitudes pueden presentarse en los siguientes lugares¹²:

- a) En los registros sitos en las sedes administrativas de los órganos a los que se dirija la solicitud.
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Podría entregarse en las dependencias de la Corporación Local, siempre que ésta hubiese suscrito un convenio con la Administración a la que se dirige el escrito.
- c) En las oficinas de correos. Las solicitudes, escritos y comunicaciones deben presentarse en sobre abierto, de modo que en la primera hoja el personal indique en qué fecha, hora y oficina de correos se ha recibido dicha documentación. El remitente podrá hacer una copia de la primera hoja, a fin de que pueda ser sellada y fechada por el personal de correos. Para ello, el empleado de correos debe comprobar que la copia se corresponde con el original¹³.
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

⁵ Art. 70.4 Ley 30/1992.

⁶ Art. 70.3 Ley 30/1992.

⁷ Art. 71.1 Ley 30/1992.

⁸ Art. 71.2 Ley 30/1992.

⁹ Art. 71.3 Ley 30/1992.

¹⁰ Art. 38.2 Ley 30/1992.

¹¹ Art. 38.3 Ley 30/1992.

¹² Art. 38.4 Ley 30/1992.

¹³ Art. 31 Real Decreto 1829/1999, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Postal Universal.

Las Administraciones Públicas también pueden tramitar los procedimientos a través de medios electrónicos. En ese caso, las solicitudes y otros escritos también pueden presentarse de forma virtual, a través de Internet, y guardarse en plataformas informáticas que incorporan un registro. Estos registros electrónicos deben permitir la presentación de solicitudes y otros escritos todos los días del año durante veinticuatro horas¹⁴ y todas las Administraciones Públicas están obligadas a crearlos¹⁵. Estos registros electrónicos pueden admitir cualquier escrito solicitud, escrito o comunicación aunque no sea documento electrónico normalizado.

Los registros electrónicos emiten un recibo automáticamente, que será una copia autenticada del escrito de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada en el registro¹⁶.

3. LAS MEDIDAS PROVISIONALES

Se definen como aquellas actuaciones administrativas que tienen por objeto garantizar, aunque sea de forma cautelar o provisional, la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el procedimiento. La Ley de Procedimiento Administrativo no precisa las medidas en concreto, son las normas reguladoras de otros procedimientos las que las contemplan de un modo más detallado. Por ejemplo, antes o durante el procedimiento sancionador la Administración ordena el decomiso de aparatos, de drogas, de sustancias estupefacientes.

Por ejemplo, si se les permite a las emisoras de radio que continúen emitiendo sin los permisos legales o interfiriendo la señal de otras, la resolución sancionadora posterior no tendría mucha eficacia, ya que dichos procedimientos podrían prolongarse durante años y años en la vía jurisdiccional y las emisoras no legales podrían continuar interrumpiendo la señal. A veces, la medida provisional tiene por objeto evitar daños y perjuicios a los ciudadanos. Piénsese en el procedimiento por el que se declara la ruina de un edificio. En caso de que los técnicos consideren que la construcción puede desplomarse, deberían cortar el paso de las calles próximas, a fin de evitar lesiones graves de viandantes o de conductores de vehículos. Esta medida cautelar impide que una declaración de ruina posterior no sea eficaz para impedir que se produzcan aquellos daños a la integridad física de las personas.

La Ley distingue dos tipos de medidas. Por una parte, las llamadas provisionalísimas y, por otra, las que se denominan provisionales. La diferencia entre ambas estriba en que las provisionales pueden adoptarse una vez que se haya iniciado el procedimiento, mientras que las provisionalísimas pueden ordenarse antes de comenzar el mismo.

Las normas que regulan ambas también son diferentes. Las medidas provisionalísimas sólo proceden por razones de urgencia para proteger los intereses implicados, y sólo una norma con rango de Ley puede autorizar a la Administración para que las adopte. Una vez que se implantan las medidas, la Administración debe dictar el acuerdo de iniciación del procedimiento para mantener las medidas provisionales¹⁷. En caso contrario, se suprimen las medidas provisionalísimas. Asimismo, en el acuerdo de iniciación la Administración puede decidir que se mantengan, levanten o supriman, si las circunstancias del caso han cambiado¹⁸.

Ambos tipos de medidas comparten algunas normas. Pueden ser adoptadas de oficio por la Administración o a instancia de parte interesada, únicamente si existen elementos de juicio suficientes para ello y siempre que se cumpla uno de estos requisitos¹⁹:

- No pueden causar perjuicios de imposible o difícil reparación a los interesados.
- No pueden implicar la violación de derechos amparados por las leyes.

¹⁴ Art. 26.2 Ley 11/2007, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

¹⁵ Art. 24.1 Ley 11/2007.

¹⁶ Art. 25.3 Ley 11/2007.

¹⁷ Art. 72.2 Ley 30/1992.

¹⁸ Art. 72.4 Ley 30/1992.

¹⁹ Art. 72.3 Ley 30/1992.

Por último, durante la tramitación del procedimiento las medidas pueden ser modificadas o suprimidas, si han surgido circunstancias que no pudieron tenerse en cuenta en el momento de iniciar el procedimiento. Una vez finalizado el procedimiento, las medidas provisionales o provisionales se extinguen.

4. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La ordenación consiste en una tarea que la Administración debe realizar durante el tiempo que dure la tramitación del procedimiento. Incluso, la ordenación podría prolongarse más allá de la terminación del procedimiento, por ejemplo hasta el archivo del expediente.

A la Administración se le atribuye la labor de ordenar el expediente. Éste puede definirse como el conjunto de documentos y actuaciones que se refieren a un determinado procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contenga. Los actos de ordenación del expediente vienen fundamentados en dos principios: la impulsión de oficio y la celeridad.

4.1. La impulsión de oficio

Le corresponde a la Administración asumir la responsabilidad de sacar adelante el procedimiento y de resolverlo en los plazos establecidos al efecto. El interesado no está obligado a impulsar el procedimiento. Para la Administración, en cambio, comporta un deber cuyo incumplimiento podría conducir a la exigencia de responsabilidad patrimonial.

Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos son los responsables directos de su tramitación. Deben, por tanto, adoptar todas aquellas medidas que no impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos. Asimismo, pueden acordar lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.

A) ORDEN DEL DESPACHO DE LOS ASUNTOS

En la tramitación de los expedientes la Administración debe guardar el orden riguroso de incoación, siempre que se trate de asuntos de homogénea naturaleza. El titular de la unidad administrativa podría no aplicar esta regla, siempre que se cumplan los siguientes requisitos²⁰:

- Decisión expresa y recogida en una orden de la que quede constancia.
- El titular de la unidad administrativa debe motivar dicho acuerdo.

El personal al servicio de las Administraciones Públicas que incumpla esta norma podría incurrir en responsabilidad disciplinaria o sufrir una remoción en el puesto de trabajo, ya que se ocasionaría una discriminación a los ciudadanos que han presentado sus solicitudes en momentos anteriores en el tiempo.

B) LA REGLA DE ACUMULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

El responsable de la ordenación del expediente puede disponer la acumulación de procedimientos distintos para su tramitación conjunta. Sin embargo, entre esos procedimientos debe existir una identidad causal o íntima conexión²¹. Contra el acuerdo por el que se decide acumular los procedimientos no cabe recurso alguno.

²⁰ Art. 74.2 Ley 30/1992.

²¹ Art. 73 Ley 30/1992.

C) OTROS EJEMPLOS EN MATERIA DE IMPULSIÓN DE OFICIO

El instructor del procedimiento debe adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción e igualdad de los interesados en el procedimiento. La Ley no hace referencia expresa a qué tipo de medidas se consideran necesarias para lograr que todas las partes en el proceso dispongan de las mismas oportunidades para defender sus derechos e intereses²².

Por otro lado, el responsable de la ordenación ha de posibilitar la práctica de las actuaciones en la forma que resulte más cómoda para los interesados y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales²³.

4.2. El principio de celeridad

Aplicando este principio no se pretende que la Administración tome decisiones precipitadas, sino aprovechar el tiempo de un modo razonable. Como se abordará posteriormente, tanto la Administración como los interesados están sometidos a unos plazos que tratan de no retrasar los procedimientos. Su incumplimiento puede producir diferentes efectos en los interesados y en la Administración.

El principio de celeridad se pone de manifiesto en diferentes preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo, que a continuación se analizan más pormenorizadamente.

A) CUESTIONES INCIDENTALES

Esta es una regla de economía procesal que tiene por finalidad superar los obstáculos que impedirían un ágil desarrollo del procedimiento. De hecho, se establece como regla general la imposibilidad de presentar recursos contra actos de trámite o, como en este caso, la continuación del procedimiento cuando surjan cuestiones incidentales.

Las cuestiones incidentales pueden definirse como aquellos asuntos que, no relacionados directamente con el fondo del asunto, deben ser resueltos por el órgano competente antes de dictar la resolución del procedimiento. Por ejemplo, si un interesado solicita la ampliación del plazo para proponer una prueba o para realizar cualquier trámite, la Administración debe resolver acerca de esa solicitud planteada por el interesado.

Si se plantean tales cuestiones, el procedimiento no se suspende como regla general, de modo que se desarrolle con la mayor rapidez posible. Se establece una excepción a esta regla general. En concreto, si el interesado solicita la recusación del órgano competente para resolver, el procedimiento sí se suspende²⁴.

B) IMPULSIÓN SIMULTÁNEA

Deben acordarse en un solo trámite todos aquellos que, por su naturaleza, puedan cumplirse al mismo tiempo²⁵. Por ejemplo, en un mismo acto puede acordarse la petición de informes que deban evacuar otros órganos administrativos. Asimismo, la práctica de las pruebas que sean de la misma naturaleza debería realizarse en un solo acto.

En ocasiones, las mismas normas impiden una impulsión simultánea, debido a que establece el momento preciso en el que debe llevarse a cabo un determinado trámite. Así sucede con los informes que deben emitir los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas o el Consejo de Estado.

²² Art. 85.3 Ley 30/1992.

²³ Art. 85.1 Ley 30/1992.

²⁴ Art. 77 Ley 30/1992.

²⁵ Art. 75.1 Ley 30/1992.

C) LA TRAMITACIÓN AUTOMATIZADA Y TELEMÁTICA

El órgano encargado de tramitar el procedimiento debe aportar de oficio toda la documentación de que disponga esa misma Administración. Así, la Ley reconoce el derecho de los interesados a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante²⁶.

Por otro lado, la Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos ha regulado la actuación administrativa automatizada, que puede llevarse a término como consecuencia de un sistema de información adecuadamente programado, sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Puede incluir, además de los actos de trámite y comunicaciones, los actos resolutorios.

4.3. Términos y Plazos

Cada uno de los trámites a cumplimentar por el interesado y la Administración están sometidos a unos plazos fijados en la norma reguladora de cada procedimiento o, en su defecto, en la Ley de Procedimiento Administrativo. A continuación se analizan los efectos de la inobservancia de los plazos tanto para la Administración como para el interesado, el modo de computar los plazos y la posibilidad de que sean ampliados.

A) EFECTOS DEL INCUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS Y PLAZOS

La obligatoriedad en el cumplimiento de los plazos determina que, en caso de incumplimiento, se produzcan determinadas consecuencias jurídicas. Con carácter general, la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ello no supone vicio de nulidad. Puede conllevar la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo²⁷.

Si incumple los plazos la Administración, se le exigirán responsabilidades. Además, si no se notifica la resolución en el plazo establecido al efecto, se producirían las consecuencias jurídicas ligadas al silencio administrativo, que se ha abordado en un apartado precedente. De hecho, podría dar lugar a la caducidad del procedimiento sancionador, debiendo la Administración archivar el expediente en tales casos²⁸.

Si incumple los plazos el interesado, caben tres hipótesis:

- a) El interesado podría entregar la documentación antes o el mismo día a aquel en que la Administración le notifique la pérdida del derecho al trámite²⁹.
- b) Si ya se le ha notificado que ha incumplido el plazo para llevar a cabo el trámite, perderá el derecho al mismo. El procedimiento sigue adelante³⁰.
- c) Si el trámite resulta indispensable para resolver, una vez transcurrido el plazo, el procedimiento finalizaría por caducidad, producida por causas imputables al interesado. En ese caso, como se apreciará con posterioridad, la Administración debe notificarle al interesado la conclusión del procedimiento y archivar el expediente³¹.

B) EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS

B.1. *Cómputo por días*

Cuando se computan por días, la regla general es que sólo se tienen en cuenta los días hábiles. Para poder computar todos los días, incluidos los festivos y los domingos, esta circunstancia

²⁶ Art. 35 f) Ley 30/1992.

²⁷ Art. 63.3 Ley 30/1992.

²⁸ Art. 44.2 en relación con el art. 92.3 Ley 30/1992.

²⁹ Art. 76.3 Ley 30/1992.

³⁰ Art. 76.3 Ley 30/1992.

³¹ Art. 92.3 Ley 30/1992.

debe estar prevista por una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario. Las Administraciones deben publicar un calendario cada año, en el que se señalen los días declarados festivos en los respectivos ámbitos territoriales donde se encuentre la Administración³².

Las disposiciones por las que se implanten registros electrónicos deben indicar la fecha y hora oficial de apertura y los días declarados como inhábiles. En otras palabras, se ha de especificar qué calendario oficial rige en el registro en cuestión, si el de las Comunidades Autónomas o el del Estado³³.

Cuando un día fuese hábil o inhábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, se considerará inhábil en todo caso³⁴.

B.2. Fecha de inicio del cómputo

¿A partir de qué momento comienza a contarse el plazo? Desde el día siguiente a aquél en que se produzca la notificación o publicación del acto de que se trate. También es el día siguiente a aquél en que surta sus efectos el silencio administrativo³⁵.

En el caso de los procedimientos electrónicos, el inicio del cómputo viene determinado por la fecha y hora de presentación de tales documentos en el mismo registro. Si no se trata de documentos electrónicos normalizados, se tendrá en cuenta la fecha y la hora de entrada en el registro del destinatario. La fecha efectiva a partir de la que empiezan a correr los plazos deberá ser notificada al interesado³⁶.

B.3. FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PLAZO

¿Cuándo termina el plazo?

- Cuando se computa por meses, si en el mes de vencimiento no hubiera un día equivalente, se entiende que finaliza el último día del mes.
- En cualquier caso, cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado el primer día hábil siguiente.

C) LA ALTERACIÓN DE LOS PLAZOS

La Administración puede ampliar los plazos legales hasta la mitad de su duración ordinaria. Sin embargo, esta decisión administrativa debe cumplir una serie de requisitos:

- a) La ampliación debe realizarse antes del vencimiento del plazo. No pueden resucitarse plazos que ya han vencido³⁷.
- b) La ampliación no puede perjudicar los derechos de terceras personas.
- c) La decisión de la Administración debe justificarse en atención a las circunstancias del caso. Se presume dicha motivación cuando se trate de actuaciones en el extranjero o de residentes de fuera de España.
- d) El acto por el que se amplía el plazo debe ser notificado a los interesados. Contra dicho acto no puede interponerse ningún recurso³⁸.

La Administración también puede proceder a la reducción de los plazos establecidos por la norma hasta la mitad de su duración ordinaria. Sin embargo, los plazos para presentar solicitudes o recursos nunca pueden ser objeto de reducción. Aminorar los plazos comporta la declaración de

³² Art. 48.1 y 7 Ley 30/1992.

³³ Art. 25.6 Ley 11/2007, de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos.

³⁴ Art. 48.5 Ley 30/1992.

³⁵ Art. 48.2 Ley 30/1992.

³⁶ Art. 26.4 Ley 11/2007.

³⁷ Art. 49.1 Ley 30/1992.

³⁸ Art. 49.3 Ley 30/1992.

urgencia del procedimiento, siempre que así venga motivado por razones de interés público. Contra esa decisión tampoco cabe recurso alguno³⁹.

5. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Los actos de instrucción tienen por finalidad la determinación, el conocimiento y comprobación de los datos en que se base la Administración para dictar la resolución correspondiente. Siempre se llevan a cabo por la Administración, sin perjuicio de que los interesados puedan proponer actuaciones que requieran la intervención de aquélla⁴⁰.

Un ejemplo clásico de los actos de instrucción puede encontrarse en los procedimientos sancionadores. En ellos la Administración trata de recabar las pruebas necesarias para imponer una sanción al presunto infractor. Éste, por su parte, presentará las alegaciones que crea convenientes para resultar exculpado. Asimismo, la autoridad administrativa podría recabar informes de técnicos especializados o aquellos que deban evacuar otras Administraciones Públicas.

5.1. Sondeos y encuestas

Pueden incorporarse los resultados de sondeos y encuestas de opinión, siempre que su elaboración reúna las debidas garantías que permitan acreditar su rigor técnico. También debe expresarse la identificación técnica del proceso seguido para la obtención de esos resultados de las encuestas⁴¹.

En algunos procedimientos administrativos, como los que tienen por objeto la aprobación de normas reglamentarias o planes, la Administración trata de comprobar cuál es la opinión de la ciudadanía y los problemas que presenta la adopción de determinadas medidas.

5.2. Información pública

El órgano competente está facultado para someter cualquier tipo de proyecto o solicitud a un trámite de información pública, a fin de que los ciudadanos muestren su parecer respecto a la posibilidad de que se apruebe esa norma o se dicte una determinada resolución. Es un trámite opcional, sin perjuicio de que algunas normas sectoriales lo impongan, en aras de promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas⁴². Por ejemplo, es lo que sucede en los procedimientos para aprobar planes en materia de aguas, costas, montes o solicitudes para la obtención de licencias de actividad o autorizaciones ambientales integradas. Se le pide a la ciudadanía su opinión acerca del contenido de esos planes o de si puede permitirse la implantación de una actividad.

La información pública se anuncia mediante la publicación en el Boletín Oficial de la Administración que vaya a adoptar una decisión. En ese aviso se concede a cualquier persona un plazo, que no puede ser inferior a veinte días, para consultar el expediente administrativo y presentar las alegaciones que crea conveniente.

La posibilidad de que cualquier ciudadano pueda participar en el procedimiento no comporta otorgarle la condición de interesado. Aún así, todos aquellos que hayan presentado alegaciones tendrán derecho a recibir una respuesta razonada de la Administración respecto de ellas. Por el contrario, aquellos interesados que no comparezcan en este trámite conservan todos sus derechos y facultades para presentar los recursos correspondientes contra la decisión administrativa⁴³.

³⁹ Art. 50 Ley 30/1992.

⁴⁰ Art. 78.1 Ley 30/1992.

⁴¹ Art. 78.2 Ley 30/1992.

⁴² Art. 86 Ley 30/1992.

⁴³ Art. 86.3 Ley 30/1992.

Las Leyes podrán establecer otros cauces de participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo. Al respecto, cabe citar las Leyes en materia de medio ambiente y urbanismo. Así, la Ley vasca del suelo prevé la obligación de los municipios de aprobar un programa de participación de los ciudadanos, con anterioridad a la tramitación del proyecto del plan urbanístico. En este programa podrían incluirse fórmulas participativas directas, como las consultas populares.

5.3. Actos de instrucción llevados a cabo por las partes en el procedimiento

A) ALEGACIONES

En cualquier momento anterior al trámite de audiencia, los interesados pueden presentar alegaciones y aportar otros documentos o elementos de juicio. En el momento en que el órgano vaya a dictar resolución, se tendrán en cuenta dichas alegaciones, dando respuesta motivada a lo que han planteado los interesados⁴⁴.

Los interesados pueden alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan la paralización o la infracción de los plazos señalados por la norma. Pueden aducir, además, la omisión de trámites subsanables antes de la resolución definitiva del asunto. Esas alegaciones pueden comportar la responsabilidad disciplinaria si hubiera motivos para ello⁴⁵.

B) PRUEBAS

La finalidad de este trámite consiste en acreditar la veracidad de los hechos en los que se base la resolución. En el procedimiento administrativo pueden proponerse todas aquellas pruebas que sean admitidas en Derecho. La decisión, por la que se abre un período de prueba corresponde adoptarla al instructor, cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija⁴⁶. Podrían intervenir testigos, mostrarse documentos públicos o privados o entregar informes periciales.

Una vez que los interesados han propuesto los medios de prueba que creen convenientes, el órgano instructor examina las solicitudes de prueba, admitiéndolas o rechazándolas. En este último caso deberá motivar que resultan manifiestamente improcedentes o innecesarias⁴⁷.

En el caso de que admita todas o algunas de las propuestas, el órgano instructor debe comunicar a los interesados el lugar, el día y la hora para proceder su práctica. El interesado puede asistir a dichos actos probatorios con técnicos que le asistan. Cuando deban practicarse pruebas cuyos gastos no deba soportar la Administración, ésta puede exigir a los interesados el anticipo de dichos gastos. Una vez practicada la prueba, la Administración liquidará los importes y devolverá o, en su caso, exigirá a los interesados la diferencia de las cantidades ya entregadas en concepto de anticipo⁴⁸.

C) AUDIENCIA

Mediante este trámite los interesados pueden, por un lado, examinar todas las actuaciones y documentación que consten en el expediente y, por otro, presentar las alegaciones que estimen convenientes y aportar nuevos documentos o justificaciones. Como regla general, este trámite es obligatorio. Sin embargo, la Ley introduce algunas excepciones⁴⁹:

⁴⁴ Art. 79.1 Ley 30/1992.

⁴⁵ Art. 79.2 Ley 30/1992.

⁴⁶ Art. 80.2 Ley 30/1992.

⁴⁷ Art. 80.3 Ley 30/1992.

⁴⁸ Art. 81.3 Ley 30/1992.

⁴⁹ Art. 83.3 y 4 Ley 30/1992.

- a) El instructor puede omitirlo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.
- b) Se considera realizado cuando el interesado manifieste su renuncia a que se lleve a cabo.

Al margen de estos dos casos, omitir el trámite de audiencia podría provocar un defecto de forma, ocasionando indefensión a los interesados. Todo ello comportaría la anulabilidad de la resolución administrativa final⁵⁰.

El trámite de audiencia debe efectuarse una vez que el procedimiento haya sido instruido y con anterioridad a dictar la propuesta de resolución. El plazo no puede ser inferior a diez días ni superior a quince⁵¹.

5.4. Informes

Las Administraciones Públicas afectadas en el procedimiento que se tramite pueden participar en el expediente manifestando sus puntos de vista u opiniones, a fin de asistir al órgano competente para resolver en aspectos técnicos o jurídicos. Con carácter general, queda a elección del órgano competente la petición de los informes, cuando juzgue que sean necesarios para emitir la resolución en el procedimiento que corresponda⁵².

Los informes pueden ser preceptivos o facultativos. Los primeros deben ser solicitados por el instructor, ya que así lo exige una disposición legal, mientras que los segundos son opcionales, y serán solicitados en la medida que el instructor lo estime conveniente.

Los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes. Los primeros obligan al órgano competente en aquello que hayan indicado. En los segundos, el órgano competente puede apartarse o no de lo contenido en ellos. Salvo disposición expresa en contrario, los informes son facultativos y no vinculantes⁵³.

En cuanto a la tramitación, el órgano instructor debe realizar una petición por escrito al órgano al que solicita evacuar el informe, justificando su necesidad y concretando las cuestiones acerca de las que debe emitir un juicio. El órgano que informa tiene un plazo de diez días para hacerlo.

En caso de que no lo hiciera en ese período de tiempo, el procedimiento debe proseguir, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias del órgano que ha incurrido en el retraso. De hecho, el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al dictar la resolución⁵⁴. Se exceptúan los casos en que el informe sea preceptivo y determinante para emitir la resolución, en cuyo caso podrá interrumpirse el plazo de los sucesivos trámites⁵⁵.

Al respecto, uno de los casos, en que puede interrumpirse el plazo para notificar la resolución, es la petición de un informe preceptivo y determinante para dictar resolución. La interrupción no podrá prolongarse más allá de tres meses⁵⁶.

6. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento administrativo puede terminar de forma ordinaria o normal, mediante una resolución expresa que se notifica al interesado, o bien concluir por medios anormales que no deciden acerca del fondo del asunto. Así sucede en los supuestos en que el procedimiento caduca o cuando se produce el desistimiento o la renuncia del interesado.

⁵⁰ Art. 63.2 Ley 30/1992.

⁵¹ Art. 84.2 Ley 30/1992.

⁵² Art. 82.1 Ley 30/1992.

⁵³ Art. 83.1 Ley 30/1992.

⁵⁴ Art. 83.4 Ley 30/1992.

⁵⁵ Art. 83.3 Ley 30/1992.

⁵⁶ Art. 42.5 c) Ley 30/1992.

Por otro lado, la ausencia de notificación en plazo por la Administración, en los casos de silencio positivo, se entiende que la Administración ha dictado un acto administrativo, por lo que podría afirmarse que el procedimiento ha finalizado⁵⁷. Cuando se trata de procedimientos que se inicien de oficio y que produzcan efectos desfavorables al interesado, la falta de una resolución en plazo conduce a la caducidad, que también es una forma anormal de terminación del procedimiento⁵⁸.

El procedimiento podría considerarse terminado por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que dicte la Administración debe motivarse en todo caso⁵⁹.

Además de la clásica resolución administrativa, las Administraciones pueden celebrar acuerdos, pactos o contratos con personas de Derecho Público o Privado, de conformidad con los siguientes requisitos⁶⁰:

- a) No pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico.
- b) No pueden versar sobre materias no susceptibles de transacción.
- c) Deben tener por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado.
- d) Pueden tener la consideración de actos administrativos que finalizan el procedimiento o insertarse en los mismos con carácter previo vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.
- e) Los acuerdos no pueden suponer alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios.

6.1. La resolución

Deben distinguirse las formas de terminación del procedimiento administrativo, por un lado, y las causas de dicha finalización, por otro. Ya se ha mencionado que, entre las formas de terminación, cabe aludir a los convenios, a las resoluciones o al silencio administrativo. Las causas se refieren a aquellas circunstancias subjetivas u objetivas que conducen al órgano competente a emitir la resolución definitiva de un asunto.

Las causas de terminación pueden ser objetivas, cuando, por ejemplo, el objeto del procedimiento ha desaparecido o cuando carecen de contenido las pretensiones del particular. Pueden ser subjetivas si su origen se halla en una acción u omisión de los interesados o de la Administración.

A) CONCEPTO Y CLASES

La resolución es la declaración unilateral de la Administración que pone fin a un procedimiento administrativo. A diferencia de los actos de trámite, deciden sobre el fondo del asunto en un procedimiento administrativo. Por ejemplo, mediante la resolución, una vez que se ha tramitado el procedimiento, la Administración sanciona, concede subvenciones, contrata con particulares y, en último término, reconoce, constituye, extingue derechos y relaciones jurídicas. Es el instrumento que le permite entrar en contacto con terceros ajenos a la estructura administrativa.

Se distinguen dos tipos de resoluciones: resoluciones en sentido amplio y resoluciones en sentido estricto.

Las primeras ponen fin al procedimiento administrativo por cualquier causa, aunque medie imposibilidad material de continuarlo, o se haya producido la caducidad, el desistimiento o la renuncia. En estos casos se dicta una resolución en la que se expongan los hechos que han desembocado en la terminación del procedimiento, así como las normas aplicables. Por ejemplo, si se trata de la caducidad del procedimiento, se alegará el artículo 92 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Las segundas únicamente hacen referencia a todas aquellas que deciden sobre el fondo del asunto. La Ley establece la necesidad de cumplir determinados requisitos para estas últimas resoluciones, como la obligatoriedad de resolver en todos los procedimientos.

⁵⁷ Art. 43.3 Ley 30/1992.

⁵⁸ Art. 44.2 Ley 30/1992.

⁵⁹ Art. 87.2 Ley 30/1992.

⁶⁰ Art. 88 Ley 30/1992.

B) REGLAS APLICABLES

Las resoluciones administrativas deben ajustarse a unas normas de carácter formal o material, de modo que se la Administración garantice los principios de seguridad jurídica y, asimismo, evite la indefensión de los interesados.

- a) La Administración no podrá abstenerse de resolver sobre el fondo del asunto, sin que pueda alegar como justificación el silencio, la oscuridad o la insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso⁶¹.
Eso significa que, si la Administración aprecia lagunas o vacíos en las normas, debe emplear otras fuentes que no sean aquéllas para decidir cualquier controversia. Los interesados no pueden quedar sin conocer la voluntad o el juicio de los órganos administrativos, ya que podría provocar inseguridad jurídica.
- b) La resolución debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento⁶². Se exige una respuesta congruente por parte de la Administración respecto a todo aquello que haya sido alegado por las partes en el procedimiento.
Supóngase que se inicia un procedimiento sancionador por la comisión de infracciones en materia de seguridad vial. Sin embargo, con posterioridad, la resolución impone unas sanciones por la comisión de infracciones diferentes de las que se le había acusado al presunto responsable. En este caso, el órgano competente, antes de dictar resolución, debe comunicar a los interesados y a la persona inculpada el cambio de decisión y criterio, a fin de que puedan manifestar lo que sea de su interés y presentar alegaciones.
- c) Si se trata de cuestiones conexas al procedimiento que no hubieran sido planteadas por las personas interesadas, el órgano competente podrá resolverlas, siempre que se lo haga saber a aquéllas, al objeto de que puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente en un plazo no superior a quince días. Además, pueden proponer los medios de prueba que estimen necesarios para acreditar sus derechos⁶³.
- d) La prohibición de *reformatio in peius*. La Administración no puede agravar la situación jurídica inicial de la persona interesada⁶⁴. Sí puede iniciar un procedimiento nuevo, si entiende que a aquélla puede restringirle aún más sus derechos.

Cuando se interpone un recurso administrativo, por ejemplo, contra una multa de 1.000 euros, la Administración no puede, mediante el acto por el que se resuelve el recurso, incrementar la multa hasta 2.000 euros. Esta regla encuentra su fundamento en impedir que se genere indefensión. Si la Administración pudiera empeorar la situación de las personas que recurren, buena parte de ellas probablemente no recurriría los actos administrativos, ante el temor de que empeore su situación inicial.

C) REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE LA RESOLUCIÓN

La Ley contempla el contenido mínimo de cualquier resolución administrativa. Al respecto debe incluir los siguientes elementos⁶⁵:

- a) La decisión, que será motivada en los casos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo. Pueden servir como motivación los informes o dictámenes emanados de otras Administraciones Públicas, siempre que se incorporen al texto de la misma.
- b) Los recursos que procedan contra esa resolución.
- c) El órgano administrativo o judicial ante el que deben presentarse.
- d) Plazo para interponer el recurso.

⁶¹ Art. 89.4 Ley 30/1992.

⁶² Art. 89.1 Ley 30/1992.

⁶³ Art. 89.1 Ley 30/1992.

⁶⁴ Art. 89.2 Ley 30/1992.

⁶⁵ Art. 89.3 Ley 30/1992.

Los interesados podrían interponer cualquier otro recurso, que no hubiera sido señalado en la resolución, contra la resolución administrativa, si así lo estiman oportuno. Estos aspectos también forman parte del contenido de las notificaciones, añadiendo el requisito de que la Administración debe indicar si el acto ha agotado o no la vía administrativa.

Si el interesado interpusiera un recurso que no había sido contemplado en la resolución, o se dirige a un órgano administrativo o autoridad judicial distintos, la Administración no podría responsabilizarse del error de la persona interesada, ya que aquélla cumplió su deber de incluir en la resolución todos los recursos, autoridades a las que deben presentarse y plazos.

El hecho de recoger todos estos aspectos en la resolución posee cierta importancia, pues, gracias a esa información que aporta la Administración, el interesado puede solicitar el amparo de los jueces y tribunales una vez agotada la vía administrativa. Estaría otorgándole al interesado la defensa de sus derechos e intereses legítimos, excluyendo cualquier tipo de indefensión.

Entre los requisitos de forma, la resolución debe emitirse por escrito y notificarse personalmente a las personas interesadas. Algunas resoluciones, o al menos el aviso de su existencia, deben publicarse en los diferentes boletines oficiales o tabloneros de anuncios, siempre que concurren los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo para la publicación de actos. Para conocer más detalles de la regulación en materia de notificaciones y publicación de actos, es obligada la remisión al capítulo correspondiente del temario.

D) LA RESOLUCIÓN TELEMÁTICA

En algunos procedimientos, que pueden ser tramitados por la vía electrónica, la Administración puede introducir una resolución en la plataforma informática habilitada para ello, así como notificarla al interesado en el procedimiento. Deben cumplirse ciertos requisitos⁶⁶:

- a) La norma reguladora del procedimiento debe preverlo expresamente.
- b) Distinción entre el órgano administrativo que se encarga de la supervisión, control, programación y mantenimiento del sistema de información, y el órgano administrativo competente para resolver en ese procedimiento.
- c) Los interesados y los órganos que emiten cualquier tipo de resolución deben identificarse a través de un sistema de firma electrónica admitidos en los procedimientos telemáticos.

6.2. Formas anormales de terminación del procedimiento: el desistimiento, la renuncia y la caducidad

A) DESISTIMIENTO Y RENUNCIA

El interesado en un procedimiento administrativo podrá presentar un escrito ante el órgano administrativo competente, por el que desiste de la solicitud planteada. El desistimiento significa que no quiere continuar el procedimiento en el estado en que se encuentre. Sin embargo, siempre que cumpla los requisitos legales, tiene derecho a iniciar un nuevo procedimiento.

Así sucede, por ejemplo, cuando se presenta una solicitud para obtener una licencia de actividad, y el interesado desiste de esa solicitud. Con posterioridad, podrá solicitar la licencia para poder abrir un restaurante o cualquier actividad clasificada.

En la renuncia, en cambio, la persona interesada pierde el derecho que reclamaba en su solicitud. Aquélla ya no podrá alegar los derechos a los que ha renunciado y que se han extinguido.

Si en el escrito de iniciación figurasen más interesados, la declaración de desistimiento o renuncia sólo afecta a aquellos que la hubiesen realizado, no a todas las personas que están incluidas en el escrito inicial de solicitud⁶⁷.

⁶⁶ Art. 38.2 Ley 11/2007, de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos.

⁶⁷ Art. 90.2 Ley 30/1992.

En cuanto a la forma en que puede presentarse la renuncia o la solicitud, siempre podría realizarse por cualquier medio que dejara constancia de la voluntad del interesado. La Administración aceptará el desistimiento o la renuncia y concluirá el procedimiento.

La Administración no podrá declarar la renuncia o el desistimiento, si se dan las siguientes circunstancias⁶⁸:

- a) Si se presentan otros interesados y le comunican a la Administración su intención de continuar el procedimiento, el procedimiento no finalizará. Su intención deben ponerla en conocimiento de la Administración en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento⁶⁹.
- b) El asunto tratado en el procedimiento se considera de interés general.
- c) Resulta conveniente la tramitación completa para el esclarecimiento y definición de las cuestiones relacionadas con el procedimiento.

No podrá renunciarse al derecho, cuando ello suponga un perjuicio a terceras personas, o esa renuncia esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

B) CADUCIDAD

En esta forma anormal de terminación del procedimiento la Administración o los interesados incumplen los plazos establecidos por la norma reguladora del procedimiento para llevar a cabo trámites indispensables o para notificar la resolución, respectivamente. La caducidad en ambos casos es la consecuencia jurídica que se produce en los procedimientos iniciados a instancia del interesado y en los procedimientos iniciados de oficio.

B.1. *Procedimientos iniciados a instancia del interesado*

La Administración debe notificar al interesado que dispone de un plazo de tres meses para cumplimentar un trámite indispensable para dictar la resolución. En esa notificación también le comunica que, en caso de no hacerlo, declarará la caducidad del procedimiento. Si transcurre el plazo mencionado sin que se hubiera llevado a cabo la actuación requerida por la Administración, la Administración debe dictar resolución por la que se da por finalizado el procedimiento y notificársela al interesado⁷⁰.

El trámite debe ser indispensable para dictar resolución. Si no se considera un trámite de estas características, el interesado simplemente perderá su derecho al trámite y continuará el procedimiento, tal y como ya se analizó en el apartado relativo a la ordenación del procedimiento.

La declaración de caducidad no implica que el interesado no pueda iniciar un nuevo procedimiento, siempre que cumpla las normas del procedimiento en cuestión, sobre todo en materia de plazos. Por ejemplo, la solicitud de una licencia de obras, sin el proyecto firmado por técnico competente, impide a la Administración dictar una resolución, al tratarse de un trámite indispensable. Una vez transcurridos tres meses sin que se hubiera presentado el proyecto por el interesado, la Administración declarará la caducidad. Eso no significa que pueda solicitar en otro momento la licencia. En cambio, si la solicitud debiera presentarse en un plazo determinado y ya hubiera finalizado, el interesado no podría iniciar de nuevo el procedimiento.

B.2. *Procedimientos iniciados de oficio*

La caducidad o también llamada perención se produce como consecuencia de que la Administración no le ha notificado al interesado en la resolución en el plazo establecido por la norma, siempre que ese procedimiento produzca efectos desfavorables a la persona interesada. Así su-

⁶⁸ Art. 91 Ley 30/1992.

⁶⁹ Art. 91.2 Ley 30/1992.

⁷⁰ Art. 92.1 Ley 30/1992.

cede, por ejemplo, en los procedimientos sancionadores. La caducidad es el resultado del silencio administrativo en ese tipo de procedimientos⁷¹.

En este caso la Administración podría iniciar un nuevo expediente sancionador, sólo si la infracción o la sanción no hubieran prescrito. Sólo puede perseguirse una infracción si no ha transcurrido un período de tiempo desde su comisión. Por ejemplo, las infracciones graves prescriben a los dos años desde que se cometieron.

Al finalizar el procedimiento por culpa del retraso de la Administración en notificar la resolución sancionadora, el plazo de prescripción de infracciones no se interrumpe⁷², volviendo a contarse desde el momento en que se cometió la infracción.

B.3. *Efectos y límites*

Las actuaciones deben archivarse, finalizando el procedimiento. Todo ello sin perjuicio de que la Administración o el interesado decidan reiniciarlo, tal y como se ha expuesto anteriormente.

La caducidad puede no aplicarse cuando la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente tramitarla para su definición o esclarecimiento.

⁷¹ Art. 44.2 Ley 30/1992.

⁷² Art. 92.3 Ley 30/1992.

La revisión de los actos administrativos en vía administrativa: principios generales. Rectificación de errores materiales. Revocación de actos. Recursos administrativos

Sumario: 1. Introducción.—2. La revisión de los actos administrativos en vía administrativa: principios generales.—3. Rectificación de errores materiales. 3.1. Regulación de la corrección de errores materiales o aritméticos. 3.2. La rectificación de errores materiales y su definición a partir de la distinción del error jurídico o de concepto.—4. Revocación de actos.—5. Recursos administrativos. 5.1. Concepto y finalidad de los recursos administrativos. 5.2. Principios generales aplicables a la interposición, tramitación y resolución de los distintos tipos de recursos administrativos. 5.3. Clases de recursos.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), regula en su *Título VII* la revisión de los actos en vía administrativa. Para ello, divide dicho título en dos capítulos: el *Capítulo I* que contiene la regulación de la denominada *revisión de oficio* y el *Capítulo II* dedicado a los *recursos administrativos*. Se exponen, a continuación los aspectos más destacables de esta regulación.

La Administración puede revisar si se ajustan o no a Derecho sus actos y disposiciones. Esta revisión interna presenta dos rasgos principales: es provisional y tiene carácter previo.

La *provisionalidad* significa que la decisión mediante la que la Administración lleva a cabo la revisión de un acto o disposición que ella misma ha dictado, puede ser, a su vez, revisada por los órganos judiciales, que la conformarán o revocarán.

Se dice que la revisión interna tiene *carácter previo* porque, salvo excepciones, se considera un requisito previo y necesario para poder plantear el conflicto ante los Tribunales.

Actualmente existen tres tipos fundamentales de sistemas de control interno de los actos y disposiciones administrativas:

- a) La técnica de control que puede ejercer la Administración sobre sus propios actos, *motu pro- pio* y que se denomina *revisión de oficio*.
- b) El control ordinario que consiste en las impugnaciones que realizan los sujetos afectados por los actos y disposiciones de la Administración. Estas impugnaciones se presentan como un trámite previo al planteamiento del conflicto ante los Tribunales contencioso-administrativos y se conocen con el nombre de *recursos administrativos*.
- c) Las *reclamaciones previas*, que también consisten en impugnaciones que se exigen como requisito previo para poder plantear un conflicto ante los Tribunales civiles o sociales, en las materias de su competencia.

2. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: PRINCIPIOS GENERALES

Inicialmente conviene determinar qué actos pueden ser objeto de revisión. Los art. 102.1 y 2 de la LRJPAC exigen, en primer lugar, que la actuación de la Administración esté afectada de *nulidad de pleno derecho*. Es decir, la Administración puede revisar:

- a) Los *actos* administrativos que incurran en alguno de los supuestos de nulidad recogidos en el art. 62.1 de la LRJPAC.

Recordamos que, según dicho artículo, los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
2. Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
3. Los que tengan un contenido imposible.
4. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
5. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
7. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

- b) Los *reglamentos*, en el caso de que incurran también en el mismo vicio de nulidad, regulado en este caso en el art. 62.2. de la LRJPAC.

Recuérdese que según dicho artículo, son nulos de pleno derecho los reglamentos que vulnere 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.

Junto a esa primera condición, el art. 102.1 exige, además, para el caso de los *actos* administrativos que:

- a) o bien *pongan fin a la vía administrativa* (es decir, que no puedan ser objeto de un recurso de alzada) o,
- b) tengan *carácter firme*, por no haber sido objeto de recurso interpuesto en plazo.

Este segundo requisito que se exige a los actos administrativos para que puedan ser reconsiderados por la Administración, nos muestra que la revisión de oficio tiene un carácter subsidiario respecto del recurso administrativo. Es decir, sólo es viable la revisión en el caso de que el recurso no proceda (porque el acto pone fin a la vía administrativa) o, en el caso de que proceda, no se hubiera interpuesto en plazo (y el acto sea firme).

Ha quedado expuesto que el primer requisito que se exige a un acto administrativo para que pueda ser revisado de oficio es que incurra en alguna de las causas de nulidad tipificadas. Pero cabe preguntarse si la Administración puede revisar de oficio los *actos anulables*, es decir «aquellos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder» (art. 63 LRJPAC). La respuesta, en este caso, es negativa, es decir, los actos anulables no pueden ser objeto de una revisión de oficio.

Si la Administración desea actuar eventualmente contra un acto anulable, sólo puede seguir el camino que le indica el art. 103.1 LRJPAC, que consiste en *declarar la lesividad* del citado acto para, posteriormente, proceder a su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Existen dos requisitos imprescindibles que afectan al procedimiento de la declaración de lesividad:

- a) La declaración de lesividad debe producirse como consecuencia de un expediente en el que, como mínimo, se dé vista y audiencia a los interesados.
- b) La resolución del expediente que declara la lesividad debe producirse:
 1. no más tarde de cuatro años desde la fecha en que se dictó el acto administrativo;
 2. no más tarde de tres meses desde la iniciación del procedimiento.

3. RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES

3.1. Regulación de la corrección de errores materiales o aritméticos

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permite en su artículo 105.2 que la Administración rectifique, en cualquier momento, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. Esta rectificación de errores podrá llevarla a cabo la Administración de oficio o a instancia de los interesados.

3.2. La rectificación de errores materiales y su definición a partir de la distinción del error jurídico o de concepto

Es preciso ofrecer una interpretación estricta de lo que ha de entenderse por error material, de hecho o aritmético para poder distinguirlo del error jurídico o de concepto.

El error material presenta las siguientes características:

- a) Debe tratarse de una simple equivocación evidente de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos.
- b) Ha de ser indiscutible, claro y manifiesto o notorio, sin que sea necesario recurrir a mayores argumentos, pruebas o demostraciones.
- c) Para su valoración ha de bastar con tener en cuenta exclusivamente los datos del expediente en que se advierte, sin necesidad de acudir a otra documentación.
- d) Su valoración o apreciación no debe conllevar un juicio de valor, ni debe exigir una calificación jurídica.
- e) No puede producir la anulación, revocación o una alteración fundamental en el sentido del acto administrativo.

Por lo que se refiere a los aspectos formales, cabe destacar que la rectificación de errores materiales o de hecho:

- a) Puede llevarse a cabo bien de oficio o a instancia de cualquier interesado.
- b) Puede efectuarse en cualquier momento. Es decir, no existe plazo para su realización.

No se requiere observar ningún procedimiento específico. El único trámite que la Administración debe cumplir inexcusablemente es el de otorgar audiencia al interesado.

4. REVOCACIÓN DE ACTOS

El art. 105.1 de la LRJPAC contiene la regla de que los actos administrativos no declarativos de derechos, es decir, aquellos que suponen un gravamen o son desfavorables para su destinatario, pueden ser revocados por la Administración libremente y en cualquier momento.

No obstante, la Ley establece dos condiciones para que pueda llevarse a cabo la revocación. Concretamente, la LRJPAC exige que la revocación:

- a) no suponga una dispensa o exención que no esté permitida en las leyes; y
- b) no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

5. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

5.1. Concepto y finalidad de los recursos administrativos

Una vez que la Administración ha dictado un acto, el destinatario tiene la posibilidad de impugnarlo cuando estime que es contrario al Derecho administrativo, es decir, de presentar un recurso contra el mismo. Existe, sin embargo, una duplicidad de recursos: a) el que puede presentarse ante la propia Administración que dictó el acto (en este caso se denomina recurso administrativo), y b) el que se presenta ante los Tribunales, concretamente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (conocido como recurso jurisdiccional). En este tema nos ocuparemos de los primeros.

Es preciso puntualizar, que contra las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos) no se puede interponer recurso administrativo.

Los recursos administrativos tienen como finalidad servir de garantía a los particulares, al permitirles reaccionar y responder contra los actos que conlleven perjuicios y sean contrarios a Derecho. Esta garantía que suponen los recursos administrativos, alcanza a todo tipo de actos que no pongan fin a la vía administrativa pero, sin embargo, tiene un alcance limitado. Los recursos administrativos se interponen ante la propia Administración que dictó el acto objeto del recurso y es dicha Administración quien resuelve el recurso, actuando como juez y parte. No cabe duda de que existe una gran distancia entre la posición de la Administración cuando procede a resolver un recurso que se le ha planteado y la posición que puede adoptar un órgano jurisdiccional.

Por ello, sin restar importancia a la garantía que los recursos administrativos suponen para los particulares, es preciso matizar que dicha garantía no debe entenderse en términos absolutos.

Para corroborar lo anterior, se ha de añadir que los recursos administrativos constituyen también un requisito o presupuesto procesal para poder acceder a la tutela judicial. Esto significa que la vía administrativa de recurso tiene carácter obligatorio si se desea acudir a los Tribunales. Es necesario, por tanto, agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso-administrativo. Este requisito supone un privilegio para la Administración y una carga para los particulares que se ven obligados a someter ante ella los conflictos antes de poder elevarlos a los Tribunales, cuya decisión neutral e independiente queda así aplazada.

5.2. Principios generales aplicables a la interposición, tramitación y resolución de los distintos tipos de recursos administrativos

La LRJPAC regula en sus artículos 107 a 113 una serie de aspectos singulares que han de aplicarse a los procedimientos que tienen como finalidad la resolución de recursos.

5.2.1. ELEMENTOS SUBJETIVOS

A) *La autoridad competente para resolver los recursos*

La naturaleza propia de los recursos administrativos hace que estos se planteen ante la propia Administración y que sea ella misma quien los resuelva.

Sólo cabe añadir que, tal y como precisa el art. 13.2. c) de la LRJPAC, la competencia para resolver un recurso administrativo no puede delegarse en los órganos administrativos que hayan dictado el acto objeto de aquél.

B) *El recurrente*

Los particulares afectados son quienes pueden recurrir un acto administrativo. En este caso han de aplicarse las reglas generales de legitimación, que exigen que el recurrente ostente la condición de interesado conforme a los artículo 31 de la LRJPAC y 19 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ).

La jurisprudencia añade a lo anterior que no se le puede negar al interesado la legitimación para recurrir por su eventual ausencia en el procedimiento administrativo previo a la adopción del acto que se pretende impugnar, es decir, por no haber comparecido en el expediente administrativo del que deriva el acto.

Además de los particulares, también las entidades públicas pueden verse afectadas por actos dictados por otras Administraciones Públicas. En estos casos, se ha sustituido el recurso administrativo por un trámite de requerimiento previo a la Administración autora del acto que tiene carácter potestativo. Si ésta no atiende dicho requerimiento la Administración que presentó el requerimiento puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 44 LJ).

Esta sustitución del recurso administrativo por el trámite de requerimiento previo en los litigios entre Administraciones Públicas, deja a salvo lo dispuesto sobre esta materia en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). En esta norma se permite impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico a los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. La jurisprudencia extiende esta regla y admite la legitimación tanto de los concejales para impugnar los actos del Alcalde, como de las diputadas y los diputados provinciales de régimen común para recurrir los actos de la Presidenta o Presidente de la Diputación.

5.2.2. ELEMENTOS OBJETIVOS

El objeto de los recursos administrativos se centra en la pretensión dirigida a revocar o reformar el acto administrativo impugnado. Los reglamentos no son, por tanto, susceptibles de recurso administrativo.

Se exige, además, que los actos objeto de un recurso administrativo sean actos definitivos. Esto significa que, como regla general, los actos de trámite no pueden recurrirse de forma autónoma. No obstante, es preciso matizar que sí pueden ser objeto de recurso administrativo los actos de trámite cualificados, que son aquellos que:

- a) deciden directa o indirectamente el fondo del asunto,
- b) determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o
- c) producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (art. 107.1 LRJPAC).

5.2.3. ELEMENTOS FORMALES

A) *El principio de libertad de formas*

Para la interposición del recurso administrativo no se requiere otra cosa que un simple escrito en el que deben constar:

- El nombre y apellidos del recurrente, así como su identificación personal.
- El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige (art. 110.1 LRJPAC).

Además, existe la posibilidad de componer cualquier defecto en relación con el cumplimiento de estos requisitos. El art. 71 de la LRJPAC dispone que la Administración, requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

Esta libertad de formas para ejercitar el derecho de recurso se manifiesta también en la falta de trascendencia que se le otorga al error en la calificación del recurso por parte del recurrente. El art. 110.2 de la LRJPAC determina que dicho error no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

B) *El carácter preclusivo de los plazos*

En materia de plazos de impugnación, sin embargo, encontramos un extraordinario rigor legal y jurisprudencial. Si transcurre el plazo de impugnación que corresponda según el tipo de recurso sin que éste se haya interpuesto, el acto se convierte en firme y consentido, es decir, se pierde la posibilidad de hacerlo en un futuro.

C) *La regla del efecto no suspensivo de los recursos*

El principal efecto de interponer en plazo un recurso administrativo ordinario es que se interrumpe el proceso de adquisición de firmeza del acto recurrido. Éste queda así sometido a revisión o nuevo examen y la Administración queda obligada a pronunciarse expresamente sobre su legalidad.

No obstante, la interposición del recurso no suspende por sí misma la eficacia del acto impugnado, salvo en los concretos supuestos en que una disposición así lo establezca expresamente con carácter excepcional (art. 111 LRJPAC).

D) *Exigibilidad del trámite de audiencia*

La LRJPAC no contiene normas especiales en la tramitación de los recursos administrativo, por lo que se aplican íntegramente las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, excepto en lo que respecta al trámite de audiencia. En este aspecto hay que advertir que el legislador no estima necesario repetir un trámite que ya tuvo lugar en los mismos términos en el procedimiento de elaboración de la decisión recurrida, salvo que «hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario». Si se diera este supuesto, los interesados disponen de un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, para formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimen procedentes (art. 112.1 LRJPAC).

El trámite de audiencia es también una exigencia cuando existan terceros interesados, a los que se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo anteriormente citado aleguen cuanto estimen procedente (art. 112.2 LRJPAC).

Por último, es obligada la realización del trámite de audiencia cuando el órgano que decida el recurso estime necesario pronunciarse sobre cuestiones conexas que no hayan sido abordadas por la resolución recurrida, ni planteadas por los interesados (art. 113.3 LRJPAC).

E) *La terminación del procedimiento en vía de recurso*

El procedimiento en vía de recurso puede terminar de cualquiera de las siguientes formas previstas en el art. 87 de la LRJPAC: mediante una resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud (siempre que tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico), la declaración de caducidad, así como por la imposibilidad material de continuar el procedimiento debido a causas sobrevenidas.

La resolución expresa del recurso administrativo puede consistir:

- a) En la estimación total o parcial del mismo, en su desestimación, o en su inadmisión (art. 113.1 LRJPAC).
- b) También se contempla la posibilidad de que la resolución no estime procedente pronunciarse sobre el fondo y se limite a declarar la nulidad de las actuaciones y a ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido (art. 113.2 LRJPAC).

El órgano que resuelva el recurso está obligado a decidir cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. Esta amplia facultad se ve condicionada por una importante limitación que consiste en la prohibición de la *reformatio in peius*. Con ella se hace referencia a la imposibilidad de que la resolución del recurso agrave en ningún caso la situación inicial del recurrente (art. 113.3 LRJPAC).

5.3. Clases de recursos

5.3.1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS

Se denomina recursos administrativos ordinarios a aquellos que pueden basarse en cualquier vicio de nulidad o anulabilidad. Pueden interponerse contra cualquier clase de actos y pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. El recurso de alzada y el recurso de reposición se encuentran en esta categoría.

A) *Recurso de alzada*

1. Órgano competente para tramitar y resolver el recurso de alzada

El recurso de alzada consiste en apelar al órgano superior jerárquico de aquel que dictó el acto administrativo objeto del recurso. Esta apelación, el alzarse ante el superior jerárquico es el modo normal de agotar la vía administrativa. La Administración Pública está compuesta internamente por órganos jerárquicamente ordenados y saber en cada caso cuál es el superior jerárquico ante el que se debe interponer el recurso no debe plantear problemas. En caso de duda, la propia LRJPAC dispone cuál es el criterio a seguir para determinar el órgano competente. Existen dos situaciones concretas que se rigen por reglas específicas:

- a) Cuando el acto que se desea recurrir en alzada ha sido dictado por Tribunales, órganos de selección de personal y equivalentes, se considera órgano superior jerárquico al órgano al que estén adscritos o, en su defecto, al órgano al que haya nombrado a su presidente (art. 114.1 LRJPAC).
- b) Cuando el acto que se desea recurrir haya sido adoptado por delegación, se considerará dictado por el órgano delegante, de modo que el recurso de alzada habrá de interponerse ante el órgano superior jerárquico de éste (art. 13.4 LRJPAC).

No obstante, cualquier problema que surja con la determinación del superior jerárquico ante el que interponer el recurso de alzada desaparece desde el momento en que el art. 114.2 de la LRJPAC permite también presentar este recurso ante el órgano que dictó el acto impugnado para que sea éste quien lo remita a su superior.

2. Actos que pueden recurrirse en alzada

Para que un acto administrativo pueda ser objeto de un recurso de alzada, se exige que no ponga fin a la vía administrativa, se trate de un acto definitivo o de un acto de trámite cualificado. Cabe recordar que los actos que ponen fin a la vía administrativa son, a tenor del art. 109 de la LRJPAC:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, que sustituyan al recurso de alzada, porque así lo ha dispuesto una Ley en supuestos o ámbitos determinados y cuando la especificidad de la materia así lo justifique.
- c) La resolución de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

3. Plazo de interposición del recurso de alzada

El plazo para interponer un recurso de alzada varía en función de las siguientes circunstancias (art. 115.1 LRJPAC):

- a) Si el acto que se pretende recurrir es un acto expreso, el plazo de interposición es de un mes. Recordar que cuando —como en este caso— el plazo se fija en meses, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el día siguiente a aquél en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo (art. 48.2 LRJPAC).
- b) Si el acto recurrible es un acto presunto, el plazo de interposición es de tres meses. El cómputo del plazo se realizará a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Si en el mes de vencimiento no existiera día equivalente a aquél en que comienza el cómputo, se entiende que el plazo expira el último día del mes.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente (art. 48.3 LRJPAC).

Se entenderá inhábil, en todo caso, cuando así lo sea en el municipio o Comunidad Autónoma en que el interesado tenga su domicilio, o en el que se encuentre la sede del órgano administrativo competente (art. 48.5. LRJPAC). Como ya se ha adelantado, que el recurso de alzada puede interponerse, a elección del recurrente, ante el órgano que dictó el acto recurrido o ante su superior jerárquico, el «órgano competente» que menciona el art. 48.5 citado puede ser cualquiera de los dos.

Transcurridos estos plazos sin que se haya interpuesto el recurso de alzada, el acto será firme a todos los efectos.

4. Tramitación del recurso de alzada

Si el recurso de alzada se hubiera presentado ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días para su instrucción y resolución. Es responsabilidad del titular del órgano que dictó el acto recurrido remitirlo acompañado de un informe y de una copia completa y ordenada del expediente (art. 114.2. LRJPAC).

El plazo máximo que tiene la Administración para resolver un recurso de alzada y notificar su resolución a los interesados, es de tres meses. La regla general es que si ha transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución, el recurso puede entenderse desestimado. Es decir, la falta de resolución expresa se interpreta como silencio negativo, de modo que el interesado entiende que su recurso de alzada ha sido desestimado y puede acudir ya ante la jurisdicción contencioso-administrativa debido a que contra la resolución del recurso de alzada no cabe ya interponer ningún otro recurso administrativo (art. 115.3 LRJPAC).

Esta regla general sólo cede en el supuesto de que el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud. En este caso, si transcurren los citados tres meses sin que recaiga resolución expresa, se puede entender que el recurso de alzada ha sido estimado. Se trata de una situación de doble silencio administrativo, ya que la Administración deja sin resolver la solicitud inicial y posteriormente deja de nuevo sin resolver el recurso de alzada contra la desestimación presunta anterior. El segundo silencio se interpreta, por tanto, de forma positiva.

B) *Recurso de reposición*

El recurso de reposición se interpone contra los actos que ponen fin a la vía administrativa (art. 109 LRJPAC) y tiene carácter potestativo, es decir, el interesado decide voluntariamente si utilizarlo o acceder directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 116.1 LRJPAC).

Este recurso se interpone ante el mismo órgano que hubiera dictado el acto que es también el encargado de resolverlo. La finalidad del recurso de reposición es, por tanto, solicitar al órgano autor del acto que reconsidere su primera decisión. A pesar de que pueda no ser muy efectivo, la prudencia aconseja mantenerlo, y que sea el interesado quien discrecionalmente decida su interposición. Si se decide interponer el recurso de reposición, el interesado deberá esperar a que se resuelva para poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, contra la resolución del recurso de reposición no puede interponerse de nuevo el mismo recurso (art. 117.3 LRJPAC).

El régimen del recurso de reposición es parecido al del recurso de alzada. El plazo para su interposición es también de un mes, cuando el acto recurrido es expreso, y de tres meses cuando se trate de un acto presunto. Por tanto, si han transcurrido estos plazos sin que se haya interpuesto el recurso de reposición, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo (art. 117.1 LRJPAC).

La única especialidad del recurso de reposición es la relativa a su régimen de silencio. En este caso, el plazo del silencio es sólo de un mes, de modo que si ha transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución expresa, se entiende que el recurso de reposición ha sido desestimado.

5.3.2. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EXTRAORDINARIOS: EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

1. *Naturaleza y motivos de interposición*

Este tipo de recursos sólo pueden interponerse cuando concurren determinados motivos de impugnación y se encuadra dentro de esta tipología el recurso de revisión, que se presenta como un remedio excepcional frente a algunos actos administrativos que han ganado firmeza en vía administrativa, pero que presentan dudas sobre su legalidad debido a datos o acaecimientos que han sobrevenido con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El recurso extraordinario de revisión se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto, que también será el competente para resolverlo y sólo puede interponerse por los siguientes motivos expresamente tasados por la Ley (art. 118.1 LRJPAC):

1. Que al dictar el acto administrativo se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que aunque sean posteriores, pongan en evidencia el error de la misma.
3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, ya sea anterior o posterior a la resolución que se recurre.
4. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. *Plazos de interposición del recurso de revisión*

El art. 118.2 de la LRJPAC establece distintos plazos para la interposición del recurso de revisión:

- a) Cuando se trate del motivo de impugnación tasado número 1, el recurso de revisión deberá interponerse en el plazo de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada.
- b) En los demás motivos de impugnación, el plazo para la interposición del recurso de revisión es de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial adquirió firmeza.

3. *Aspectos específicos de su tramitación*

El art. 22. 9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado exige que la Comisión Permanente del Consejo de Estado sea preceptivamente consultada cuando se tramite un recurso administrativo de revisión.

Sin embargo, el art. 119.1 de la LRJPAC permite, posteriormente, que el órgano competente para resolver el recurso de revisión acuerde motivadamente su inadmisión, sin necesidad de recabar dictamen de dicho órgano consultivo, en los siguientes casos:

- a) cuando el recurso no se haya fundado en alguno de los motivos previstos y expresamente tasados en el art. 118.1 de la LRJPAC;
- b) cuando se hayan desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

4. *La resolución del recurso de revisión*

La resolución y notificación del recurso de revisión debe realizarse en el plazo máximo de tres meses, transcurridos los cuales sin que recaiga resolución el recurso puede entenderse desestimado (art. 119.3 LRJPAC).

Cuando la resolución sea expresa, debe contener un pronunciamiento no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido. En todo caso, la resolución, expresa o presunta, del recurso de revisión puede impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

5.3.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

Son aquellos recursos que a pesar de basarse, como sucede con los ordinarios, en cualquier motivo de impugnación, el legislador los ha previsto sólo para materias concretas.

Los recursos administrativos especiales no aparecen regulados en la LRJPAC. Sin embargo, sí se encuentran en esta Ley las reclamaciones económico-administrativas (art. 107.4) que se presentan como una especialidad en materia tributaria. Asimismo, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público incorpora en su art. 37 un nuevo recurso especial en materia de contratación pública.

La responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio: tipos de responsabilidad; concepto y principios generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública

Sumario: 1. Regulación y fundamento de la responsabilidad de las Administraciones Públicas. Tipos de responsabilidad.—2. Los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración. 2.1. La causa de la responsabilidad. 2.2. La relación de causalidad. 2.3. El daño.—3. Ejercicio del derecho a obtener una reparación.—4. La responsabilidad de las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas.

1. REGULACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. TIPOS DE RESPONSABILIDAD

La responsabilidad es la situación jurídica en que se encuentra quien legalmente ha de asumir la consecuencia que un hecho lesivo produce en un bien jurídico protegido. La responsabilidad puede ser de dos tipos: contractual y extracontractual. Aquella parte que incumple una obligación derivada de una relación jurídica determinada tiene la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados a la otra parte (responsabilidad contractual). Con independencia de una relación jurídica previa, quien infringe el deber de no causar daños a terceros tiene la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados al tercero (responsabilidad extracontractual). Si, además, la producción del daño encaja en una conducta tipificada en el Código Penal, el causante del daño debe responder también penalmente (p. ej., por un delito o falta de lesiones, de imprudencia o de daños).

De acuerdo con el art. 1.902 del Código Civil, «el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado». El art. 1.903 CC establece que «la obligación que impone el artículo anterior es exigible, no sólo por los actos propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder», y a continuación se refiere a la situación de los, padres, tutores, dueños o directores de una empresa y a los titulares de un centro docente de enseñanza superior. Hasta 1991 el art. 1.903 CC también incluía una referencia al Estado: «El Estado es responsable por este concepto cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior».

Parece claro que, sin especiales dificultades, los artículos 1.902 y 1.903 CC podían haber sido aplicados también a los daños producidos a los particulares por las Administraciones Públicas o por las autoridades y demás personal al servicio de éstas. Sin embargo, en la práctica las mencionadas disposiciones no se consideraron suficientes para fundamentar la responsabilidad de la Administración. Se entendió que, para que surgiera efectivamente la obligación de la Administración de responder por los daños causados a los particulares, tenía que estar prevista específicamente en una Ley. Así, durante largo tiempo, hasta mediados del siglo xx, solamente en los casos determinados y tasados en los que existiera una previsión legal semejante podía exigirse a la Administración la reparación de los daños causados.

La situación cambió definitivamente en 1954, con la aprobación de la Ley de Expropiación Forzosa. Esta Ley contenía por primera vez en el ordenamiento español una cláusula general de

reconocimiento de la responsabilidad de la Administración. El artículo 121.1 de la mencionada Ley, todavía vigente, dispone lo siguiente: «1. Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo». La cláusula fue reiterada en leyes posteriores, entre otras en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (que estuvo en vigor hasta 1997).

Con la aprobación de la Constitución de 1978, la responsabilidad de la Administración se garantiza en la norma superior del ordenamiento. El fundamento constitucional de la responsabilidad de la Administración es el art. 106.2 CE, que establece lo siguiente: «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 de los servicios públicos». La Constitución contiene otras referencias a la responsabilidad de los poderes públicos en general o de algún poder en particular. El art. 9.3 CE proclama «la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». El art. 121 CE contiene una disposición específica referida a la Administración de Justicia: «Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley». Por último, el art. 149.1.18.^a CE atribuye al Estado la competencia legislativa plena sobre «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas».

En virtud del art. 149.1.18.^a CE, el Estado reguló el régimen jurídico de la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. El art. 139.1 LRJPAC establece que «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos».

El fundamento de la responsabilidad extracontractual entre particulares y el de la responsabilidad patrimonial de la Administración son distintos. El fundamento de la responsabilidad extracontractual entre particulares es, como establece el mencionado art. 1.902 CC, la culpa o negligencia. Esto es, en principio, y salvo que leyes especiales establezcan otra cosa (cada vez hay más leyes que introducen supuestos de responsabilidad objetiva entre particulares, en especial en las llamadas actividades de riesgo), la responsabilidad es subjetiva, por una falta imputable al causante del hecho lesivo. Entre particulares están prohibidos los daños producidos mediando culpa o negligencia.

En cambio, el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración no es la culpa o negligencia de la Administración, o del funcionario o la funcionaria que lleva a cabo la actividad causante del daño, sino el hecho de que el particular sufre un daño antijurídico que no tiene el deber de soportar. Si la actividad administrativa, dirigida al bien común, produce a una o varias personas individualizadas una lesión que no tienen el deber de soportar, no parece justo que esas personas padezcan una merma de su patrimonio por una actividad que, en principio, beneficia a toda la sociedad. En suma, el fundamento de la responsabilidad de la Administración es más simple: la responsabilidad de la Administración es objetiva.

El cambio de perspectiva es notable: de atender al ámbito volitivo del sujeto causante del daño a considerar únicamente el plano objetivo de la lesión; en lugar de la culpa del causante, el centro de interés pasa a la lesión al particular. La lesión no consiste meramente en la producción de un daño a un particular. El concepto de daño es económico: la desaparición o pérdida de valor de un bien o interés jurídico. En cambio, el concepto de lesión es normativo. La Administración debe indemnizar por aquellos daños que el particular afectado no tiene el deber de soportar; en otras palabras, por los daños antijurídicos. La antijuridicidad es un elemento del concepto de lesión. Esto significa que la Administración puede producir y el particular tiene que soportar todos aquellos daños que sean conformes con el ordenamiento jurídico (sanciones, órdenes de demolición,

clausura de establecimientos, etc.), pero la Administración no puede causar y, en consecuencia, tiene que indemnizar los daños que no sean conformes con el ordenamiento jurídico (tratamiento sanitario erróneo, obra pública mal ejecutada, etc.).

El fundamento objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración comporta una notable garantía para los particulares, los cuales no tienen que demostrar que ha existido culpa o negligencia por parte de la Administración o falta personal alguna por parte de alguna persona empleada pública, sino, simplemente, que se les ha producido un daño que no tienen el deber de soportar y que ese daño es consecuencia de una actividad administrativa.

La responsabilidad jurídica de la Administración es exclusivamente patrimonial, esto es, responde con su patrimonio (al cual contribuye toda la ciudadanía). En cambio, las personas que trabajan al servicio de la Administración Pública pueden incurrir también en otros tipos de responsabilidad jurídica por los daños causados en el marco de su actividad: además de la responsabilidad patrimonial (denominada civil o extracontractual en las relaciones entre particulares), también en la responsabilidad penal o la responsabilidad disciplinaria. Cada una de estas formas de responsabilidad jurídica tienen sus procedimientos formales y requisitos específicos, y deben ser diferenciadas de la llamada «responsabilidad política», a la también que están sujetas las personas que ocupan los órganos superiores de la Administración, en virtud de la cual deben rendir cuentas ante los órganos de representación de la ciudadanía y de control de la Administración (Cortes Generales, Parlamento autonómico, Juntas Generales, Pleno municipal), por ejemplo, por su mala o ineficaz gestión.

2. LOS REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Para que la Administración Pública responda con su patrimonio de los daños causados a un particular, deben reunirse tres requisitos: la causa de la responsabilidad, el daño, y la relación de causalidad. Estos requisitos son básicamente de elaboración doctrinal y jurisprudencial.

2.1. La causa de la responsabilidad

Tradicionalmente se ha designado «el funcionamiento de los servicios públicos» como la causa de la responsabilidad. La expresión entrecomillada aparece también en el art. 106.1 CE y en el art. 139 LRJPAC. No obstante, esa expresión tradicional debe interpretarse en un sentido amplio y constitucionalmente conforme. Recordemos que el art. 9.3 de la Constitución proclama el principio de responsabilidad de los poderes públicos de forma absoluta, sin exclusión de ámbitos funcionales. Podemos descomponer el primer requisito de la responsabilidad en tres elementos: existencia de una actividad administrativa, antijuridicidad del daño, e imputación del daño a la Administración.

2.1.1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La expresión «funcionamiento de los servicios públicos» (art. 106.1 CE; art. 139.1 LRJPAC) debe ser entendida ampliamente, no en sentido estricto. Todas las formas de actividad administrativa (limitativa o de policía, de servicio público en sentido estricto, de fomento, etc.) son idóneas para causar un daño del que la Administración debe responder. Así mismo, tanto la actividad material (p. ej., la realización de obras públicas o la prestación de tratamientos sanitarios) o la inactividad como la actividad jurídica (la adopción de reglamentos o actos administrativos o la actividad con arreglo a Derecho privado) son susceptibles de desencadenar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Lo que sí es cierto es que son los servicios públicos en sentido estricto (sanidad, transporte, obras públicas, etc.) las fuentes principales de supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2.1.2. ANTIJURIDICIDAD DEL DAÑO

El art. 139.1 LRJPAC señala que el daño será consecuencia del funcionamiento «normal o anormal» de un servicio público. La formulación puede parecer sorprendente: ¿cómo un funcionamiento normal puede producir daños? ¿por qué la Administración debe responder si ha actuado correctamente? La redacción del art. 139.1 LRJPAC quiere decir que, en el ordenamiento español, lo relevante no es analizar si el funcionamiento de la Administración ha sido correcto o no (perspectiva, en principio, posible y acogida en otros ordenamientos, que es de hecho la que se aplica como regla general entre particulares), sino examinar si se ha producido un daño a un particular que éste no tiene la obligación de soportar. En otras palabras, lo relevante es la antijuridicidad del daño, no la antijuridicidad de la actuación administrativa (antijuridicidad es un término que significa la disconformidad de un hecho o comportamiento con el Derecho). Aunque se trate de un funcionamiento aparentemente «normal», existe obligación de responder cuando el particular no tenga el deber de soportar el daño producido. Así lo dice el art. 141.1 LRJPAC: «Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley». Para la víctima del daño se simplifica notablemente la fundamentación de su reclamación: no tiene que demostrar que la Administración ha actuado incorrectamente, sino sólo que se le ha causado un daño que no tiene el deber de soportar.

En principio, si la Administración actúa correctamente, lo normal es que no se produzca daño alguno que el particular no tenga deber de soportar: p. ej., si una operación quirúrgica se realiza correctamente pero no consigue el efecto apetecido, el particular no puede reclamar por la falta de éxito de la operación cuando éste no está garantizado; el daño no es consecuencia de la operación, sino de la enfermedad o cuadro previo del enfermo. No obstante, las actividades administrativas son, en cierta manera, actividades de riesgo que pone en marcha la Administración (p. ej., los servicios públicos de transporte o de sanidad), y no puede descartarse que, a pesar de un funcionamiento correcto, en un caso fortuito ocurran daños que el particular no tenga el deber de soportar. La regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración implica que ésta se hace responsable también del riesgo del caso fortuito: esto es una forma de aumentar las garantías de que disfrutan los particulares cuando hacen uso de los servicios públicos. El caso fortuito es un acontecimiento inevitable inherente al funcionamiento del servicio. Solo la fuerza mayor, esto es, una causa cierta e inevitable exterior al funcionamiento del servicio (p. ej., un terremoto o un rayo que afecta al hospital o al transporte público) elimina la responsabilidad de la Administración.

¿Cuándo existe la obligación jurídica de soportar un daño? Los particulares tienen el deber de soportar las consecuencias derivadas del ejercicio legítimo de las potestades administrativas: cuando la Administración ejerce sus potestades administrativas de conformidad con el ordenamiento y, por ejemplo, impone una sanción administrativa, liquida un impuesto, practica un decomiso o un desahucio administrativo, recupera de oficio un bien público o patrimonial propio, lleva a cabo una expropiación, establece una prohibición, procede a demoler lo construido ilegalmente, disuelve una manifestación, detiene a un sospechoso que opone resistencia, etc. Adviértase que el hecho de que la Administración haga uso de una potestad que ostenta legalmente, no significa que su ejercicio sea siempre conforme a Derecho, de forma que el daño producido haya de considerarse no antijurídico: es necesario que se reúnan todos y cada uno de los presupuestos habilitantes y los requisitos jurídicos que regulan el ejercicio de la potestad (dependiendo de los casos: la existencia de una construcción ilegal o un riesgo razonable, la tramitación de un procedimiento previo y existencia de una resolución administrativa, un previo requerimiento, un uso proporcional de la fuerza o de las armas de fuego, etc.). Por la misma razón, tampoco hay obligación de soportar los daños causados por un reglamento o un acto administrativo que no es conforme con el ordenamiento (art. 142.4 LRJPAC).

Determinado personal empleado público realiza actividades de alto riesgo (bomberos y bomberos, militares, agentes de protección civil o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc.). Por su profesión, estas personas tienen la obligación de soportar los daños que se ocasionen en el desempeño de sus funciones. En cualquier caso, tampoco la Administración es la causante de los riesgos a los que están sometidos. Este personal público no está desprotegido jurídicamente frente a esos daños, sino que su protección es específica, no se encauza a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración sino a través de sus propios regímenes estatutarios o convenios laborales

(que incluyen pensiones o seguros especiales). No obstante, si el daño no es producto «natural» de los riesgos a los que están sometidos, sino consecuencia de la propia actividad administrativa (p. ej., se les ha facilitado material defectuoso que no protege del fuego o de las balas), podrían reclamar también a la Administración por el daño antijurídico producido.

Se considera que las «cargas generales» derivadas de la vida en sociedad no tienen carácter antijurídico. Esas cargas generales son producto de potestades administrativas. La declaración como peatonal de una vía pública, la alteración del sentido de la circulación, la eliminación de plazas de aparcamiento en la vía pública, la organización de fiestas populares o eventos deportivos en la vía pública, la apertura de zanjas para implantar redes de gas, telefonía o agua, etc. son decisiones que afectan de alguna manera a la ciudadanía: a unas personas favorece y a otras quizá perjudica. Algunos particulares pueden sufrir importantes pérdidas patrimoniales (p. ej., la propietaria o el propietario de una casa de comidas al borde de la carretera pierde su posición estratégica si el trazado de la carretera se modifica y discurre por otro lugar), pero se considera que nadie tiene derecho al mantenimiento de un determinado trazado viario, del sentido de la circulación, de las plazas de aparcamiento existentes en la vía pública, o a la no celebración de fiestas populares. De lo contrario se petrificaría la ordenación de nuestras ciudades y vías públicas. La vida en sociedad está regida por miles de estas decisiones que no se pueden considerar inmutables. Sin duda, quien viva en una calle que se encuentre en obras con objeto de mejorar la canalización o para implantar una red de telecomunicaciones, sufrirá molestias en forma de ruido, suciedad, falta de aparcamiento, difícil acceso a su vivienda, etc.; pero se considera que son perjuicios socialmente tolerados que entran en la categoría de las cargas generales de la vida en sociedad, que no dan lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración.

2.1.3. LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO

Para poder imputar el resultado dañoso a una Administración, quien realiza la actividad causante del daño ha de ser una autoridad, un funcionario o un empleado inserto en la organización administrativa, cualquiera que sea la naturaleza de su vínculo.

La Administración también puede responder por los daños causados por sociedades que, desde fuera de la organización administrativa, le prestan ayuda o realizan una función administrativa. Los contratistas de la Administración deben indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Pero, cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación, la Administración será responsable dentro de los límites señalados en las Leyes (art. 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

La Administración responde siempre directamente ante el lesionado y viceversa: el lesionado sólo puede reclamar a la Administración, aunque la autoridad, el funcionario o el empleado causante del daño haya actuado con dolo o negligencia grave. Como se verá posteriormente, una vez satisfecha la indemnización, y sólo entonces, la Administración puede y debe reclamar de oficio a la autoridad, funcionario o el empleado que ha actuado dolosamente o mediando culpa o negligencia grave (art. 145.2 LRJPAC).

Si la autoridad, funcionaria o funcionario o persona empleada pública actúa fuera de sus funciones, o el daño deriva de un delito que ha cometido, entonces no se aplica la responsabilidad patrimonial de la Administración.

2.2. La relación de causalidad

Entre la causa (la actividad administrativa que se considera causante del daño) y el daño, debe existir una relación de causalidad. Como dispone el art. 139.1 LRJPAC, el daño ha de ser «consecuencia» del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Ocurre, no obs-

tante, que la naturaleza de la relación de causalidad es controvertida, y existen diversas teorías al respecto.

La teoría de la equivalencia de condiciones señala que cualquier causa que contribuye al resultado final debe considerarse como concausa del daño, con independencia de su mayor o menor relevancia. Esta teoría expande el número de causas: p. ej., se considera también como concausa una señal de tráfico mal colocada o poco visible, aunque el accidente se deba más probablemente a la ingestión de alcohol de la persona conductora A, al exceso de velocidad de la persona conductora B y a la conducción distraída de la persona conductora C.

La teoría de la causalidad adecuada considera como causa del daño aquella que, en condiciones semejantes, es la más apta para causar un resultado similar al efectivamente producido; esta teoría descarta como causas aquellos hechos que, por sí solos, no son aptos para producir el resultado.

Una tercera teoría, más sofisticada, es la de la imputación objetiva. No bastaría la relación de causalidad, sino que sería además necesario que el resultado dañoso sea imputable objetivamente a la Administración. Esta teoría establece dos requisitos:

- Por un lado, ha de haber un riesgo creado por la Administración suficientemente importante como para ser tenido en cuenta por el Derecho. El riesgo ha de ser general (afecta a todas las personas por igual), típico (inherente al servicio público en cuestión) y socialmente no tolerado. P. ej., en relación con el servicio público de transporte urbano se puede decir que el riesgo de accidente de tráfico es general, típico y socialmente no tolerado; en cambio, el riesgo de secuestro o atentado terrorista no es un riesgo típico, creado por la Administración al establecer el servicio de transporte urbano. Ya hemos visto antes qué daños debemos considerar en principio como socialmente tolerados: el ruido o molestias derivados de las obras públicas, los tropezones involuntarios en la calle, las modificaciones del tráfico con ocasión de fiestas populares, etc. Esta doctrina matiza un tanto el anterior planteamiento para aquellas molestias, fruto de la vida en sociedad, que rebasan lo ordinario. Las molestias que ocasionan las obras efectuadas en nuestra calle quedan compensadas por el beneficio más o menos directo que obtendremos de ellas: una mejor canalización, un mejor pavimento, el acceso o mejora de infraestructuras básicas, etc. (criterio sacrificio-beneficio). En cambio, cuando las molestias ocasionadas, por ejemplo, duran mucho más tiempo de lo ordinario, aquéllas pueden exceder la relación entre sacrificio y ventajas esperadas que, en condiciones semejantes, obtienen otros ciudadanos (criterio del sacrificio especial). Si la implantación del servicio o de la infraestructura causa a unos particulares unos perjuicios individualizados superiores a los ocasionados en circunstancias normales a otros particulares, ese sacrificio especial puede considerarse antijurídico.
- En segundo lugar, el riesgo típico tiene que haberse materializado en el resultado dañoso: p. ej., el vehículo de transporte público urbano ha tenido un accidente de tráfico.

La legislación no acoge ninguna teoría, por lo que la jurisprudencia puede, según las circunstancias, decantarse por una u otra.

A veces, no es la Administración la que produce el daño al particular, sino que está bajo la tutela de la Administración (una persona presa a otra, alguien con enfermedad que esté en un psiquiátrico a otra persona enferma o a alguien de visita o que está fuera del centro). En estos casos se dice que la Administración asume una posición de garante respecto a las personas que se encuentran bajo su tutela (personas presas y enfermas) y, por tanto, responde de los daños causados por esas personas y a esas personas. En realidad, la Administración crea un riesgo típico, general y socialmente no tolerado al privar de libertad a esas personas e internarlas en centros de especiales características, en los cuales sus movimientos están restringidos. No obstante, la jurisprudencia descarta la responsabilidad administrativa cuando la persona presa se evade de la prisión, queda fuera de la tutela administrativa y comete nuevos actos delictivos que causan daños a terceras personas.

Los hechos exteriores a la actividad administrativa (la fuerza mayor, la culpa de la víctima o de un tercero) pueden condicionar, matizar o excluir la relación de causalidad. La fuerza mayor, por definición, excluye la relación de causalidad. Respecto a los otros dos hechos, hay tres posibilidades en pura lógica: relevancia absoluta, relevancia parcial e irrelevancia; de forma que se puede tanto mantener incólume la responsabilidad de la Administración como excluirla o atenuarla, repartiendo

las culpas entre la Administración y la víctima, o la Administración y un tercero. En caso de culpa compartida, habrá que evaluar la contribución de cada causa al resultado dañoso producido.

Desde 1999, de acuerdo con la Ley, no son indemnizables «los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos» (art. 141.1 LRJPAC). Esta exclusión de los llamados «riesgos del desarrollo» se refiere a los daños ocurridos, por ejemplo, en transfusiones de sangre por contagio de SIDA o hepatitis, en un momento en que todavía no se conocía la enfermedad o su forma de transmisión. La exclusión de la responsabilidad patrimonial de la Administración no excluye la previsión de prestaciones asistenciales o económicas para los afectados.

2.3. El daño

El daño alegado por el lesionado ha de ser «efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas» (art. 139.2 LRJPAC). El carácter efectivo del daño se refiere a que no son indemnizables los daños hipotéticos. La evaluabilidad económica, no obstante, no descarta los daños inmateriales, como el daño moral o el dolor físico. Por último, el carácter individualizado es lo que justifica la obligación de indemnizar: si la actividad administrativa produce un daño a uno o a varios particulares, es injusto que esas personas concretas padezcan las consecuencias perjudiciales de una acción dirigida al bien común; en cambio, si el daño es general y afecta al conjunto de la población, todos y todas están en la misma situación frente a las ventajas y a las desventajas de la actividad administrativa.

El daño indemnizable al particular puede afectar «cualquiera de sus bienes y derechos» (art. 139.1 LRJPAC). La indemnización debe cubrir la totalidad del daño producido: tanto los daños materiales producidos como el lucro cesante o ingresos económicos que se dejan de percibir (p. ej., por mantener cerrado el establecimiento afectado o no poder ejercer la propia profesión). La indemnización se calcula con arreglo a los valores predominantes en el mercado (art. 141.2 LRJPAC). La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria (art. 141.3 LRJPAC).

La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado (art. 141.4 LRJPAC).

3. EJERCICIO DEL DERECHO A OBTENER UNA REPARACIÓN

El ejercicio del derecho a una reparación por los daños causados por la Administración da lugar a la tramitación de un procedimiento administrativo específico de responsabilidad patrimonial. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados. La LRJPAC ha previsto un procedimiento general y un procedimiento abreviado para resolver la responsabilidad patrimonial. Estos procedimientos han sido regulados por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

El procedimiento abreviado sirve para aquellas reclamaciones cuyas circunstancias (la relación de causalidad, la valoración del daño y la cuantía de la indemnización) son inequívocas y pueden tramitarse de forma simplificada en el plazo de treinta días. Es el órgano competente el que decide acordar el procedimiento abreviado o, en su caso, proponer que siga el procedimiento general (art. 143 LRJPAC).

En cambio, el plazo máximo para resolver el procedimiento general es de seis meses, e incluye además de los trámites de alegaciones y de prueba, la solicitud del dictamen del Consejo de Es-

tado o del orgánico autonómico equivalente (la Comisión Jurídica Asesora, en el caso de la CAPV) cuando se trata de la Administración estatal o de la autonómica, respectivamente.

El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (art. 142.5 LRJPAC). Esto quiere decir que, en caso de daños físicos o psíquicos, el plazo para reclamar está abierto y no transcurre mientras no se hayan curado los daños o no se pueda determinar hasta dónde alcanzan las secuelas.

Cuando el daño se produce dentro de las operaciones de ejecución de un contrato administrativo concluido con la Administración y el lesionado no sabe si el responsable es el contratista o la Administración contratante, el lesionado puede requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños (art. 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público). El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de un año de prescripción de la acción. Se trata de una facultad del lesionado, no de una obligación. En todo caso, la contestación no vincula al lesionado, el cual puede actuar con arreglo a lo que considere más oportuno, y los tribunales pueden acoger un criterio distinto al del órgano de contratación.

Cuando las Administraciones Públicas actúan en relaciones de derecho privado, responden directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC (art. 144 LRJPAC). Esto es, la Administración responde siempre ante el particular con arreglo a los mismos principios, el mismo procedimiento y, como veremos después, la misma jurisdicción, con independencia del régimen jurídico de su actuación.

La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial pone fin a la vía Administración. Si no hay resolución expresa, se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización (art. 142.6 y 7 y art. 143.3 LRJPAC). En ambos supuestos, queda libre y expedito el acceso a la tutela judicial.

La jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones de daños y perjuicios causados por las Administraciones Públicas a los particulares, cualquiera que fuese la relación jurídica (Derecho público o privado) o el ámbito (sanitario o administrativo general) en el que se produce, es siempre la jurisdicción contencioso-administrativa. Incluso cuando se quiere demandar al mismo tiempo a una Administración Pública y a un particular como causantes del daño, o a una Administración Pública y a la compañía de seguros con la que la Administración Pública tiene contratado un seguro, la jurisdicción competente es también la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). En suma, la presencia de la Administración como demandada atrae la competencia siempre a la jurisdicción contencioso-administrativa y arrastra hacia esta jurisdicción a las personas codemandadas, como el particular cocausante del daño o la compañía de seguros, cuya jurisdicción «natural» es en principio la civil. Dicho en forma negativa, no es posible que ninguna otra jurisdicción (social, civil, etc.) conozca directamente de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La única posibilidad de que una jurisdicción distinta de la contencioso-administrativa determine la responsabilidad de la Administración es en un procedimiento penal dirigido contra una autoridad o un empleado público, en el cual se fije la responsabilidad civil derivada del delito cometido y al mismo tiempo se declare al Estado como responsable civil subsidiario (esto es, el Estado pagará si el responsable del delito no acredita poseer recursos económicos suficientes).

La exigencia de responsabilidad penal al personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial (art. 146 LRJPAC). En principio, por tanto, un lesionado puede utilizar las dos vías al mismo tiempo: la reclamación de responsabilidad ante la Administración y la querrela penal contra el titular del órgano o funcionaria o funcionario supuestamente responsable de una conducta delictiva. En cualquier caso, la Administración sólo paga una vez, por la vía que sea, la indemnización al particular, bien direc-

tamente en virtud de su responsabilidad patrimonial, bien subsidiariamente en virtud de la responsabilidad civil subsidiaria que le incumbe por determinadas conductas penales de sus empleadas o empleados.

4. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y DEMÁS PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La regulación española parte del principio de que, quien responde directamente por los daños y perjuicios causados a los particulares por las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas, es siempre la Administración, y que los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente la indemnización en cuestión (art. 145.1 LRJPAC). Esta regla es una garantía de la ciudadanía: por un lado, no tiene que identificar a la persona empleada responsable ni que demostrar que ha obrado incorrectamente; por otro, tiene la seguridad de que la Administración tiene recursos económicos suficientes para satisfacer la indemnización. Las únicas excepciones son, por un lado, los daños causados fuera del ejercicio de sus funciones (p. ej., accidente de tráfico o daños en el marco de las relaciones de vecindad), donde lo que falla es la posibilidad de imputar el resultado a la propia Administración, y, por otro, la responsabilidad civil derivada del delito, ya que sólo las personas físicas responden penalmente.

Con posterioridad, cuando la Administración correspondiente haya indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa grave o negligencia grave, previa instrucción del procedimiento reglamentariamente establecido (art. 145.2 LRJPAC). Esto no es una facultad, sino una obligación de la Administración. No obstante, mientras la Administración responde ante el particular de forma objetiva (por el daño antijurídico causado), las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones responden de forma subjetiva y además cualificada: sólo por dolo, o culpa o negligencia graves. De ello se extraen dos consecuencias importantes:

- Por un lado, como la culpa o negligencia leves no dan lugar a responsabilidad ante la Administración, esto significa una cierta deferencia para con las autoridades y personal empleado público, de forma que no tengan coacción o intimidación en el ejercicio de sus funciones por la posible responsabilidad en que pueden incurrir por sus actos.
- Por otro lado, como el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración frente al particular y el de las autoridades y demás personal frente a la Administración son distintos (objetivo versus subjetivo-cualificado), las autoridades y demás personal no tienen por qué responder ante la Administración siempre que la Administración haya indemnizado previamente a los particulares, ni tampoco por qué responder en la misma medida y cuantía.

A la hora de exigir la responsabilidad a las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso (art. 145.2 LRJPAC).

A la acción que ejerce la Administración frente a las autoridades y demás personal a su servicio para recuperar todo o parte de lo satisfecho como indemnización a los particulares se le denomina acción de regreso. El ejercicio de la acción de regreso requiere la tramitación de un procedimiento específico, regulado en el art. 21 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en el cual se debe dar audiencia a la propia persona empleada pública interesada. El mismo procedimiento se instruirá a propósito de los daños causados por las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas en los bienes y derechos de éstas, cuando hubiere concurrido dolo, o culpa o negligencia graves (art. 145.3 LRJPAC).

Licencias administrativas: principios generales. Las sanciones: principios generales del derecho sancionador

Sumario: 1. Las licencias administrativas: principios generales. 1.1. Noción. 1.2. Otras características generales de la autorización. 1.3. Clases de autorizaciones. 1.4. Diferencias entre la concesión y la autorización. 1.5. Procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y silencio administrativo. 1.6. Duración, anulación y revocación de autorizaciones.—2. Las sanciones administrativas: principios generales del Derecho Sancionador. 2.1. Principio de legalidad: El caso de los Entes Locales. 2.2. Principio de tipicidad. 2.3. Principio de irretroactividad. 2.4. Culpabilidad. 2.5. Proporcionalidad. 2.6. Principio *non bis in idem*. 2.7. Prescripción.

1. LAS LICENCIAS ADMINISTRATIVAS: PRINCIPIOS GENERALES

1.1. Noción

Las posiciones sobre el concepto de autorización (o de sus sinónimos, como licencia o permiso) han sido variadas en la doctrina jurídica, que ha intentado aunar distintos elementos que pueden aparecer en las mismas:

- a) La autorización supondría, para unos, la remoción de cualquier obstáculo para el ejercicio de un derecho preexistente. En este caso, la autorización vendría a facilitar que el particular pueda ejercer tal derecho preexistente.
- b) Una segunda tesis entiende la autorización como el levantamiento de una prohibición tras la verificación de que la ejecución de la actividad que se prevé realizar no va a ocasionar perjuicios al interés público.

En el ordenamiento jurídico se puede encontrar alguna definición del concepto de autorización. Éste es el caso del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, sobre adecuación de procedimientos autorizatorios a la LRJPAC, por el que

«Se entiende por autorizaciones todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés afectado».

Esta definición plantea que la autorización supone:

- a) Una decisión administrativa por la que la Administración habilita a los ciudadanos a realizar una actividad que, en principio no está reservada a aquélla.
- b) Uno de los diversos medios de intervención de la Administración sobre la actividad de los ciudadanos, que tiene como finalidad controlar preventivamente si el ejercicio de un derecho se ajusta y armoniza con el interés general.
- c) La autorización tiene que ver con la validez de la actividad que la precise, no con su eficacia. Sin dicha autorización, la actividad que ejecute el particular sería ilícita.
- d) La autorización implica un acto declarativo de derechos, aunque resulta frecuente que incluya aspectos de gravamen, por ejemplo, condiciones a las que se debe ajustar la actividad que

es autorizada.

Ahora bien, la complejidad del fenómeno de las autorizaciones administrativas implica en la actualidad que, más de hablar de «autorización», como concepto que englobase una única realidad jurídica, hay que referirse a distintos tipos de autorizaciones que responden a diferentes funcionalidades. De ahí que resulte conveniente aludir a una «escala de dureza» de las autorizaciones, toda vez que pueden llegar a lindar con la figura de la concesión.

En todo caso, la postura que ha mantenido la existencia de un derecho preexistente, que la autorización vendría a garantizar o reconocer, no se puede sostener hoy en día, sobre todo porque existen numerosas actividades que simplemente no cabe llevar a cabo por estar inicialmente prohibidas, necesitándose de una previa autorización para poder ejecutarse. Éste es el caso, por ejemplo, de la autorización para emitir gases con efecto invernadero, prevista en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, o para la valorización y eliminación de residuos (Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos), o para la tenencia de armas, cuya expedición tiene «carácter restrictivo» (Ley Orgánica 1/1992, de 22 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana), lo que supone que nadie podrá poseer éstas sin contar con la previa autorización. El Derecho comunitario europeo incide en esta circunstancia en numerosas normas.

Lo anterior pone de manifiesto que en la actualidad se impone el criterio de que no se puede actuar si no media una previa autorización otorgada por la Administración. Es decir, el dato permanente es el de la previa prohibición.

No obstante, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, señala que solo se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;
- b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;
- c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

Por otra parte, el ordenamiento administrativo también contempla supuestos en los que no resulta preciso obtener una previa autorización sino simplemente «comunicar» a la Administración la intención de llevar a cabo una actividad, si bien estos casos se reservan inicialmente a actividades de escasa entidad. En este sentido, la Ley 2/2006, del suelo (de la CAPV) dispone:

«Las ordenanzas municipales podrán sustituir la necesidad de obtención de licencias por una comunicación previa, por escrito, del interesado al ayuntamiento, cuando se trate de la ejecución de obras de escasa entidad técnica, para las cuales no sea necesaria la presentación de proyecto técnico, o para el ejercicio de actividades que no tengan la condición de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, y para aquellas otras actuaciones que prevean las propias ordenanzas. El ayuntamiento podrá verificar en cualquier momento la concurrencia de los requisitos exigidos y podrá ordenar, mediante resolución motivada, el cese de la actuación cuando no se ajuste a lo requerido». (Art. 207.5 de la Ley 2/2006)

De manera general, la regulación de las comunicaciones previas se contiene en la Ley 30/1992 (art. 71 bis, añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). Según esta norma, las comunicaciones previas «producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas».

En otros supuestos, el ejercicio de determinados derechos no queda sujeto a autorización, sino a su comunicación a la Administración, como sucede con el derecho de manifestación (Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio).

1.2. Otras características generales de la autorización

Las autorizaciones presentan algunas otras características generales a destacar:

- a) Determinan el régimen jurídico concreto al que se debe someter el sujeto beneficiario. Las autorizaciones habilitan al particular para realizar una actividad inicialmente prohibida, constituyendo al mismo tiempo la situación jurídica correspondiente del sujeto beneficiario.
- b) Se otorgan sin perjuicio del derecho de tercero y del derecho de propiedad. Esto significa que el otorgamiento de una autorización no altera, en principio, las situaciones jurídicas privadas entre quien es titular de aquélla y otros terceros. La autorización no alteraría, por tanto, los derechos de terceros anteriores a su concesión. Ahora bien, no puede olvidarse que la posible concesión de una autorización puede afectar a los derechos o intereses legítimos de otros terceros, lo que implica que, en este caso, puedan participar como «interesados» en el correspondiente procedimiento, a salvo también del reconocimiento de la acción popular a cualquiera (como sucede con la Ley 3/1998, General de Medio Ambiente del País Vasco, art. 3.4).
- c) Pueden tener carácter transmisible. Las autorizaciones suelen ser transmisibles a un tercero, aunque normalmente será preciso hacer una comunicación a la Administración correspondiente por parte del transmitente y adquirente, sin la cual ambos quedarán sujetos a todas las responsabilidades que se derivaran para el titular. Ahora bien, esta posibilidad de transmisión es habitual en el caso de autorizaciones que tengan que ver con una actividad, obra o instalación. Sin embargo, cuando la autorización se ha otorgado en virtud de las cualidades de un sujeto (*intuitu personae*) (licencia de armas o el permiso de conducir), o sobre bienes de dominio público, esta posibilidad no aparece, salvo que así se establezca en la normativa correspondiente.
- d) Distintas actividades pueden requerir la concurrencia de diferentes autorizaciones para que se puedan finalmente llevar a cabo, las cuales podrán ser concedidas por otras Administraciones dependiendo de la distribución competencial sobre la materia o materias de que se trate.

1.3. Clases de autorizaciones

Existen distintos tipos de autorizaciones, dependiendo de las clasificaciones que se quieran hacer. No obstante, la clasificación más habitual pasa por las siguientes:

1.3.1. AUTORIZACIONES REGLADAS Y DISCRECIONALES

Las autorizaciones regladas son aquéllas que se han de conceder una vez comprobado que el interesado reúne los requisitos exigidos. En las licencias de carácter reglado la Administración constata el correspondiente supuesto de hecho, esto es, que el solicitante reúne los requisitos establecidos en la norma (habitualmente en la urbanística) y, en ese caso, la concede. Las licencias de obras o de apertura corresponden a este esquema. Igualmente las licencias de actividades molestas o la concesión de la etiqueta ecológica a un producto.

Por otra parte, las hay también de *naturaleza discrecional* en las que existe un margen de apreciación por parte de la Administración que puede resultar mayor o menor, dependiendo de cómo se redacte la Ley que la cree (por ejemplo, control integrado de la contaminación). Este supuesto ocurre sobre todo en el caso de las autorizaciones de funcionamiento, en particular, las ambientales (caso de la autorización ambiental integrada prevista en la Ley 16/2002). En otros casos, como sucede con la licencia de armas, la jurisprudencia ha afirmado que la Administración goza de una «amplia facultad discrecional» a la hora de conceder, denegar y revocarlas en orden a la valoración de las circunstancias concurrentes en razón del interés general, si bien ello no supone quedar inmune al control judicial y convertirse en arbitrariedad (STS de 8 de mayo de 2003, Ar. 3831).

Por tanto, la idea tradicional de que las autorizaciones son regladas ha de matizarse. Esta idea resulta discutible en el supuesto de las llamadas autorizaciones de funcionamiento, aplicables en sectores, entre otros, como el ambiental, industrial, bancario o sanitario.¹ Obviamente, las autorizaciones no serán completamente discrecionales, sino que, aparte de los elementos reglados, habrá otros de naturaleza discrecional, como pueden ser los relativos a las medidas de corrección o compensación que deban aplicar los titulares de las mismas, ya que resulta muy complejo que las normas puedan prever todos los supuestos posibles, dejando su determinación final a la Administración.

1.3.2. AUTORIZACIONES POR OPERACIÓN Y DE FUNCIONAMIENTO

Las autorizaciones *por operación* (las licencias de obras) se consumen con la realización de la actividad en cuestión. En el caso de aquellas otras que son *de funcionamiento* (una actividad sujeta a control integrado de la contaminación o, en general, las ambientales), esto es, actividades que, en principio, no se agotan, se establece una relación entre la Administración y el autorizado que se verá sujeto a posibles variaciones de las condiciones, en la medida en que las anteriores no resulten suficientes para controlar debidamente la actividad. Esto implica que la Administración pueda imponer cambios en la autorización debidos a diversas circunstancias, como puede ser el desarrollo tecnológico, sin que por ello se genere un derecho de indemnización a favor del titular de la autorización. La explicación de la ausencia de tal derecho se localiza precisamente en el carácter continuo de la actividad, lo que implica que la autorización inicialmente concedida no se pueda concebir como inmutable. Un ejemplo adecuado de esta circunstancia se localiza en la mencionada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (art. 26), que establece una serie de supuestos en los que la denominada autorización ambiental integrada puede ser modificada:

- La contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos.
- Resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles.
- La seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.
- El organismo de cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión o modificación de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias. En este supuesto, el organismo de cuenca requerirá, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, a fin de que inicie el procedimiento de modificación en un plazo máximo de veinte días.
- Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación.

El apartado 2 de esta norma indica a continuación: «La modificación a que se refiere el apartado anterior no dará derecho a indemnización».

Las autorizaciones de funcionamiento asumen un contenido positivo que conduce a que el autorizado quede inmerso en un ordenamiento sectorial determinado. Por ello se las concibe como «acto-condición». La Administración ejerce en estos casos un permanente control de la actividad privada, lo que puede implicar, en última instancia, la modificación del contenido de la autorización o, incluso, su revocación.

1.3.3. AUTORIZACIONES REALES Y PERSONALES (*INTUITU PERSONAE*)

Habitualmente, las autorizaciones administrativas tienen por objeto una cosa o actividad, por ejemplo, como sucede en el urbanismo. Obviamente, dicha actividad tendrá un titular, pero esta circunstancia no es la central a la que se dirige la autorización. Por el contrario, en las autoriza-

¹ Véase el siguiente epígrafe.

ciones personales las condiciones del solicitante son claves para su concesión o, en su caso, denegación. Éste es el caso, por ejemplo, de la licencia de armas, requiriéndose que quien la solicite reúna las aptitudes psicofísicas adecuadas y acredite los conocimientos necesarios en materia de conservación, mantenimiento y manejo de las armas, o de la licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos, regulada por la Ley 50/1999, de 23 de diciembre.

1.4. Diferencias entre la concesión y la autorización

En términos generales, la concesión se corresponde con la cesión al particular de una función de competencia de la Administración. La concesión parte de una eliminación de la actuación privada que, de otra manera, sería inicialmente libre (por ejemplo, en el País Vasco la Inspección Técnica de Vehículos, que se sujeta a concesión). Por el contrario, quien tiene el monopolio de la potestad es la Administración, que puede ejercerla bien directamente o de forma indirecta. Para esta segunda opción se adecua la figura de la concesión. Ésta se encuentra ligada, principal pero no únicamente, a la gestión de los servicios públicos. Igualmente, implica un régimen jurídico estricto para quien es titular de la misma, debido a las potestades que, en virtud de ese mecanismo, puede desplegar la Administración sobre el particular. Estas potestades son ejercitables a pesar de que la figura de la concesión, sobre todo en el contexto de los servicios públicos, responda a un esquema contractual. Por tanto, la figura de la concesión refuerza el carácter «público» de las funciones que se transfieren al particular y su vinculación con la Administración concedente.

Establecer las líneas divisorias entre la concesión y la autorización resultaría, en principio, sencillo:

- a) En el caso de la concesión, la actividad es de titularidad de la Administración. Se trata de un monopolio de derecho. De hecho, la concesión viene a crear un derecho *ex novo* para el particular. Tratándose de una concesión sobre bienes de dominio público (por ejemplo, aguas, dominio público marítimo-terrestre) la titularidad resultaría más reforzada y calificable de derecho real. La concesión comporta igualmente una limitación del número de los posibles beneficiarios. De esta manera, el carácter excluyente y privativo resultaría propio de esta figura, frente a la autorización. Además, en la concesión la Administración goza, por lo general, de un margen importante de apreciación o discrecionalidad para el otorgamiento de la misma, a diferencia de la autorización. Con todo, ese margen dependerá de lo que precisen las correspondientes normas.
- b) En la autorización, el ejercicio de la actividad sería libre, pudiendo acceder al mismo cualquiera que reúna las condiciones que fije la norma. Esto significa que, como se ha visto, la autorización se dirige a actividades propias de los particulares, levantando los obstáculos que impidan realizarlas. No habría, en principio, margen de discrecionalidad atribuido a la Administración. Se estaría ante un acto reglado otorgable a todos aquellos en los que concurren las condiciones exigidas por la norma. Además, la autorización posee una naturaleza unilateral. No se trata de un negocio jurídico, sino de un límite impuesto a los ciudadanos y que consiste en el sometimiento de su iniciativa al juicio valorativo de la Administración.

Sin embargo, las diferencias entre autorización y concesión se desdibujan por varios motivos:

- a) La autorización deja de ser en muchos supuestos un simple medio para permitir el ejercicio de una actividad, pasando a constituir derechos y regular de forma pormenorizada el ámbito en el que se puede mover su titular. De ahí que resulte conveniente referirse a una «escala de dureza» de las autorizaciones, toda vez que pueden llegar a lindar con la figura de la concesión, sobre todo las de funcionamiento.
- b) La concesión, por su parte, carece de la unidad que tradicionalmente se le ha predicado. De hecho, el criterio de la limitación de beneficiarios, típico de las concesiones, no es privativo de éstas sino que es igualmente aplicable a algunas autorizaciones, como lo

recuerdan diversas normas sectoriales (Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo (de la CAPV), como europeas (Directiva 2009/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas). Además, las autorizaciones han ido adquiriendo elementos próximos a la órbita de las concesiones, sobre todo en aquéllas de funcionamiento. Por otra parte, no se puede asumir que todo tipo de autorización sea de carácter reglado, cuando concurren igualmente otras en las que se intercalan importantes márgenes de apreciación. Para ello habrá que analizar el marco normativo en el que se integran y el margen de apreciación que se otorgue a la Administración.

La jurisprudencia ha acogido esta posición al señalar: «Ni bajo la denominación de autorización existirá un contenido unívoco ni las concesiones pueden tener un tratamiento homogéneo, sino que habrá que estar a las consecuencias en cada caso establecidas por el Derecho positivo y por el contenido de los acuerdos administrativos que establecieron la concesión o autorización.» (STS de 4 de noviembre de 1997, Ar. 8680).

1.5. Procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y silencio administrativo

El otorgamiento de las autorizaciones está sujeto al correspondiente procedimiento administrativo. Sin embargo, no hay un único procedimiento, a salvo de las disposiciones generales que establece la Ley 30/1992. Por tanto, puede ser más o menos complejo dependiendo de las circunstancias de que se trate. No es lo mismo el trámite para otorgar una licencia de obras menores que en el caso de una autorización ambiental integrada. En este segundo supuesto, el procedimiento requiere de la participación de distintas Administraciones que habrán de emitir informes no sólo preceptivos sino también vinculantes para la Administración autonómica (por ejemplo, urbanístico o de cuenca hidrográfica). En estos procedimientos habrá que tener en cuenta, como se ha indicado más arriba, los derechos o intereses legítimos de terceros que puedan verse afectados por dichas autorizaciones. Esto implica que la Administración no sólo deba dar publicidad al inicio del procedimiento, sino también, en algunos casos, a la notificación personal a los vecinos, como se prevé expresamente en el supuesto de la licencia de actividades clasificadas (Ley 3/1998).

Las licencias pueden ser obtenidas, en ocasiones, de manera presunta (silencio administrativo). Esta circunstancia depende de cada norma, a salvo de las previsiones expresas de la Ley 30/1992 en sentido contrario (por ejemplo, dominio público o servicio público). No obstante, hay que tener en cuenta que esta Ley también incluye entre los supuestos de nulidad de los actos administrativos aquellos «presuntos» contrarios al ordenamiento jurídico «por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». En este sentido, el Tribunal Supremo (STS de 28 de enero de 2009) ha indicado, en el caso de las licencias urbanísticas:

«Pues bien, la regla general es la del silencio positivo, aunque la propia norma contiene la salvedad de que otra norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario, y esto es lo que sucedía con la vigencia antes, en todo el territorio español, del precepto contenido en el aludido artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y ahora con lo dispuesto en el artículo 8.1 b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de suelo de 2008, y, por consiguiente, conforme a ellos, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística, de manera que la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, al declarar lo contrario, es errónea y gravemente dañosa para el interés general porque elimina una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística».

1.6. Duración, anulación y revocación de autorizaciones

La duración de cada autorización depende del tipo de que se trate. Como antes se ha visto, existen autorizaciones que se agotan con su realización (por ejemplo, la licencia de obras) mientras que otras perviven en el tiempo, al referirse a actividades continuas. Otras autorizaciones son renovables (caso del permiso de conducir). La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, establece, con carácter general, que no se podrá limitar la duración de la autorización, pero contiene una serie de excepciones a lo anterior:

- a) la autorización se renueve automáticamente o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;
- b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general;
- c) la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general.

Por lo que respecta a la revocación y anulación, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales sigue conteniendo un elenco de supuestos a los que se pueden ver sujetas las autorizaciones. De acuerdo con éste,

«Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieran subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación.

Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivo cuando resultaren otorgadas erróneamente.

La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y anulación por la causa señalada en el párrafo anterior, comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren».

La revocación de una licencia se puede producir por el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad de que se trate. La Administración debe apreciar adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia, en la medida en que la revocación implica dejar sin efecto la autorización (acto favorable) previamente concedida.

Resulta posible también la revocación por desaparición de las circunstancias en las que se haya otorgado la autorización. Este supuesto es distinto de la adopción de nuevos criterios de apreciación, en la medida en que, en el primer caso, se debe tratar de una modificación objetiva de las circunstancias y no como consecuencia de que la Administración haya variado su criterio respecto de una determinada situación. Además, en este segundo supuesto la Administración debe proceder a la correspondiente indemnización. Ésta también se encuentra prevista en el caso de que se hayan otorgado erróneamente.

2. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO SANCIONADOR

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas tiene como base el art. 25 de la Constitución de 1978 (CE) que trata, en general, del derecho sancionador del Estado, aplicable tanto a la vertiente penal como sancionadora administrativa. De esta norma se derivan una serie de principios, algunos expresamente recogidos y otros implícitos, caso del principio de no reiteración de juicio por idénticos delitos que, sin embargo, deriva del Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, a pesar de que tanto el Derecho penal como el sancionador administrativo comparten similares principios, también existen diferencias entre ellos, algunas reflejadas en el

art. 25 CE, por el que las Administraciones no pueden imponer sanciones que, directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad.

2.1. Principio de legalidad: El caso de los Entes Locales

Sin duda, el primer principio a mencionar es el de legalidad. De acuerdo con el art. 25.1 CE:

«Nadie puede ser condenado a sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

La jurisprudencia del TC ha sostenido que el derecho fundamental que se contiene en esa norma incorpora la regla «Ningún delito, ninguna pena sin Ley previa», extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía.

- 1) De orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la impenable exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.
- 2) De carácter formal. Se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto que el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

En relación con la segunda garantía (formal) hay que hacer algunas precisiones:

- a) Una de ellas tiene que ver con las normas preconstitucionales a las que la reserva de Ley de la CE no alcanza. Sin embargo, las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 CE, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de la CE. La pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como límite infranqueable la imposibilidad de que se actualicen luego, por la misma vía, no respetando así el sistema constitucional de producción de normas.
- b) Por otra parte, a diferencia del ámbito penal, en el Derecho administrativo es posible que intervenga el reglamento, pero como colaborador en la definición de los tipos de infracciones o sanciones, con el fin de la más correcta identificación de las conductas o para la más precisa determinación de las sanciones, sin poder incluir otras nuevas. Es decir, Ley no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley.
- c) Un supuesto especial es el de las Entidades Locales, ya que no dictan normas con rango de Ley sino sólo reglamentarias. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Ahora bien, tal flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de Ley, porque la mera atribución por Ley de competencias a los Municipios, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 7/1985, de Régimen Local, no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. La flexibilidad que reconoce la jurisprudencia del TC se ha reflejado en la Ley 30/1992, al señalar en su art. 129 que la exigencia de Ley es «sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local».

Por tanto, corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ente Local puede establecer tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de

aquel Ente a la hora de establecer los tipos de infracción. Tampoco se exige que la Ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada norma local puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifique.

Lo anterior ha tenido su reflejo en la Ley 7/1985 que, en sus arts. 139-142, establece, por una parte, que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes. En segundo lugar, determina una clasificación de infracciones (art. 140) y los límites de las sanciones económicas (art. 141).

2.2. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad está relacionado con el de legalidad pero no es equivalente a éste. Tiene que ver, en esencia, con la definición de las conductas que puedan sancionarse. Esta definición debe ser lo más precisa posible, como señala el art. 4.1 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En esto radica la especificidad del principio de tipicidad, por lo que no se debe confundir con que tales infracciones deban aparecer en una norma con rango de Ley. La tipicidad también implica:

- a) Que las Administraciones se encuentran en una situación de sujeción estricta a las normas sancionadoras.
- b) Que les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem*, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan (STC 52/2003). De ahí que la Ley 30/1992 señala que las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica (art. 129.4).

Determinar si la tipificación es correcta es una cuestión que no siempre se puede precisar de manera apriorística. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio no queda infringido en los supuestos en que la definición del tipo incorpore conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación (STC 62/1982). Esto es frecuente en la normativa administrativa al emplearse conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, romper la armonía del paisaje, infringir las mejores técnicas disponibles). Ahora bien, la jurisprudencia constitucional advierte que el empleo de estos conceptos queda subordinado a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente posible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de manera que se pueda prever con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción. El legislador no puede recurrir indiscriminadamente al empleo de estos conceptos. Sólo resultan constitucionalmente admisibles cuando exista una fuerte necesidad de garantizar determinados bienes o valores.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la admitida colaboración del reglamento con la Ley a la hora de concretar la tipificación de las infracciones. Ahora bien, como ha afirmado la jurisprudencia constitucional, el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley. Por tanto, no es posible definir las infracciones administrativas mediante una simple remisión a lo que dispongan las disposiciones reglamentarias, caso de calificar como infracciones leves las contravenciones de las normas reglamentarias «aplicables en cada caso» (STC 60/2000).

Por lo que respecta a las sanciones, el principio de tipicidad implica que la potestad de la Administración para su imposición no sea discrecional, es decir, debe determinarse qué consecuencia jurídica se deriva de la conducta infractora en cada norma sancionadora. Las sanciones más habituales son las pecuniarias (multas), pero no son las únicas, al incluirse también, entre otras, la suspensión o prohibición de llevar a cabo determinadas actividades o las inhabilitaciones.

2.3. Principio de irretroactividad

El principio de irretroactividad se establece de manera general en el art. 9.3 CE en el caso de las disposiciones sancionadoras «no favorables» e, igualmente como antes se ha visto, en el art. 25.1 CE, por el que «Nadie puede ser condenado a sancionado por acciones u omisiones que *en el momento de producirse* no constituyan (...) infracción administrativa». Con ello se garantiza que el ciudadano no va ser sorprendido a posteriori con una calificación de infracción o con una sanción no prevista (o más grave) que la señalada al tiempo del hecho ilícito. No obstante, las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor (art. 128.2 de la Ley 30/1992).

2.4. Culpabilidad

2.4.1. CONCEPTO. SUJETOS RESPONSABLES

No puede haber sanción sin que concurra un cierto grado de culpa. Esta idea queda reflejada en la Ley 2/1998, art. 3, que señala que «No hay sanción sin dolo o imprudencia, incluida en esta última la simple inobservancia». Por su parte, la Ley 30/1992 (art. 130) emplea la noción de «responsabilidad», señalando que «Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia».

La culpabilidad implica el reproche por la comisión de una conducta que la Ley considera anti-jurídica y, por ello, sancionable. La apreciación del requisito de la culpabilidad implica la acreditación de imputabilidad. Ésta viene determinada por la concurrencia de dolo o culpa (o imprudencia) de quien comete la infracción y la inexistencia de una causa de inexigibilidad. En consecuencia, en el Derecho administrativo sancionador no cabe la responsabilidad objetiva. Es decir, no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, como consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia, imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable. En este punto hay que distinguir entre:

- a) El dolo. Éste implica la voluntad dirigida a llevar a cabo una infracción. Quien la comete ha buscado la realización de tal actuación aceptando las consecuencias que se derivan de la misma.
- b) Por su parte, en la culpa o imprudencia no concurre esa voluntad a la hora de cometer la infracción, sino el incumplimiento de un deber de diligencia o de cuidado, es decir, el descuido por parte del infractor para evitar un determinado resultado. Por lo que respecta al caso de la «simple inobservancia», debe concurrir también algún tipo de culpa.

En todo caso, la culpabilidad se predica del autor de la infracción, es decir la persona física o jurídica que realicen el hecho tipificado por sí sola, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirva como instrumento. En el caso de las personas jurídicas, el juicio de culpabilidad se debe hacer respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquélla en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar (por ejemplo, consejo de administración). En estos supuestos, la Ley 2/1998 impide que se pueda sancionar, «por la misma infracción», a dichas personas físicas. Tratándose de varias personas responsables conjuntamente, deben responder de forma solidaria tanto de las infracciones como de las sanciones.

2.4.2. CAUSAS DE EXENCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD

A diferencia de la Ley 30/1992, la Ley 2/1998 afronta las causas de exención de responsabilidad:

- a) Sin perjuicio de las específicas que se establezcan en las normas sancionadoras, son de aplicación los supuestos previstos en el Código Penal (art. 20), siempre que sean compa-

tibles con la naturaleza y finalidad de la infracción concreta y de la regulación material sectorial de que se trate, y, en su caso, con las matizaciones que se determinen en ella.

- b) En el caso del error, la Ley 2/1998 afirma: «No se puede sancionar a quien no pudo conocer la antijuridicidad de su acción y debe atenuarse la responsabilidad de quien no la conoció aunque pudo conocerla, pero se debe ser riguroso (no irrazonable) en la exigencia del deber de diligencia cuando implica el conocimiento de las normas que rigen la actuación del ciudadano, lo que ocurre especialmente cuando son normas que afectan a sectores determinados de actividad (industrial, comercial, deportiva...), cuyos destinatarios son, por ende, los sujetos de dicha actividad, a los cuales se les debe exigir diligencia en el desarrollo de la misma, diligencia profesional en la que se integra el conocimiento de las normas administrativas que disciplinan la actividad».

De acuerdo con la Ley, el error sobre un elemento del tipo o sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción solamente eximirá de responsabilidad si fuera *invencible*. El error *vencible* únicamente tendrá efecto atenuante si supone disminución del grado de imprudencia. Si el dolo es elemento integrante del tipo infractor aplicado, el error vencible también eximirá de responsabilidad.

- c) La edad. La Ley 30/1992 no hace mención alguna de la edad. Por su parte, la Ley 2/1998 deja esta cuestión, en principio, en manos de las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza y finalidad de la concreta regulación de que se trate y a la capacidad de obrar que en dicha regulación se reconozca a los menores. No obstante, a falta de disposición al efecto, que es lo habitual, no serán responsables los menores de 14 años.
- d) En materia de culpabilidad han de tenerse en cuenta también las denominadas causas modificativas de la responsabilidad (bien atenuantes o agravantes) (art. 7 de la Ley 2/1998). La Ley se remite, en el caso de las atenuantes, a las del Código Penal, por ejemplo, actuar a causa de grave adicción a bebidas alcohólicas, arrebato u obcecación). Para las agravantes, la Ley 2/1998 exige que estén previstas expresamente en la propia Ley o en la norma sancionadora de que se trate.

2.4.3. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

En el ámbito sancionador rige la presunción de inocencia, es decir, los procedimientos sancionadores deben respetar la presunción de no existencia de responsabilidad «mientras no se demuestre lo contrario» (art. 137 de la Ley 30/1992). El derecho a la presunción de inocencia implica:

- a) Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada.
- b) Que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia.
- c) Que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (STC 76/1990).

Son admisibles en el Derecho administrativo sancionador las pruebas «indiciarias», es decir aquéllas que se dirigen a mostrar la certeza de unos hechos, que no son los constitutivos de la infracción, pero de los que se puede inferir ésta, así como la participación del presunto infractor por medio de un razonamiento basados en el nexo causal y lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar (STC 174/1985).

Respecto de las actas de inspección (art. 137 de la Ley 30/1992), la jurisprudencia constitucional ha sostenido que aquéllas no tienen una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, lo cual no supone invertir la carga de la prueba, sino actuar contra el acto de prueba aportado por la parte contraria.

2.5. Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad implica la debida adecuación entre la gravedad de del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. En este sentido, la Ley 2/1998 señala que el principio de proporcionalidad no se manifiesta sólo en la aplicación casuística del régimen sancionador, sino también en la tarea normativa, y, dentro de ésta, no es únicamente un criterio para la fijación de las sanciones, sino igualmente para la tipificación de las infracciones. La decisión misma de tipificar una infracción y su calificación abstracta en función de su gravedad, deben responder a una necesidad concreta de protección y tener en cuenta el bien jurídico atacado y la gravedad de la lesión o del riesgo que la conducta o el hecho comporte. Por tanto, no basta con una previsión genérica de sanciones. Sin embargo, como advierten tanto la Ley 30/1992 como la 2/1998, la normativa sancionadora debe procurar que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

El principio de proporcionalidad impide que, establecidas unas infracciones sin graduación, se deje abierta a la Administración la elección entre un catálogo de sanciones genéricamente previstas. Para la jurisprudencia constitucional, no resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una de estas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación *ad hoc* de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos. El principio de proporcionalidad también es uno de los fundamentos de la prohibición del *bis in idem*.

2.6. Principio *non bis in idem*

El principio *non bis in idem* no aparece expresamente en la CE, pero sí en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Protocolo 7, art. 4):

«Nadie podrá ser perseguido o castigado penalmente por los Tribunales de mismo Estado en razón de una infracción por la que hubiera sido ya absuelto o condenado por sentencia firme conforme a la Ley y al procedimiento penal de ese Estado».

Por su parte, la Ley 2/1998 señala:

«No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento».

El principio *non bis in idem* tienen una doble dimensión:

- a) Material o sustantiva. Ésta impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión con el mismo fundamento y por los mismos hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada que quebraría la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones. La reiteración sancionadora que la CE prohíbe puede producirse a través de una dualidad de procedimientos sancionadores o en un único procedimiento.
- b) Procesal o formal. Ésta se concreta en la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal. Esto implica que los actos de la Administración de imposición de sanciones están subordinados a la Autoridad judicial, derivándose de ello tres exigencias:
 - 1) El necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso.
 - 2) La imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitu-

tivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.

3) La necesidad de respetar la cosa juzgada (al haber recaído sentencia firme).

No obstante, hay que puntualizar algunos aspectos:

- a) Desde la perspectiva procesal, la prohibición de apertura o reanudación de un procedimiento sancionador cuando se ha dictado una resolución sancionadora firme, no se extiende a cualesquiera procedimientos sancionadores, sino tan sólo respecto de aquellos que tanto en atención a 1) las características del procedimiento (su grado de complejidad), como 2) a las de la sanción que sea posible imponer en él (su naturaleza y magnitud) puedan equipararse a un proceso penal.
Cuando la sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas, impidan equiparar el expediente administrativo sancionador a un proceso penal, no cabe apreciar la vulneración del derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador (STC 2/2003; STC 334/2005).
- b) No hay una reiteración punitiva constitucionalmente prohibida cuando, aun partiéndose de la existencia de la imposición de una doble sanción en supuestos de identidad de sujeto, hecho y fundamento, en la posterior resolución sancionadora se procede a descontar y evitar todos los efectos negativos derivados de la previa resolución sancionadora. El descontar dichos efectos provoca que en el caso concreto no concurra una sanción desproporcionada.
- c) Como señala el art. 4 del Protocolo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el principio *non bis in idem* no obsta a la reapertura del proceso conforme a la Ley y al procedimiento penal del Estado interesado, cuando los hechos nuevos o revelaciones nuevas, o cuando un vicio esencial en el procedimiento anterior pudieran afectar a la sentencia dictada.

En todo caso, la aplicación del principio exige la concurrencia de la denominada triple identidad, es decir, de sujeto, hecho y fundamento. La primera no presentaría problemas, en la medida en que, como la Ley 2/1998 señala, son autores las personas físicas o jurídicas que realicen el hecho tipificado por sí solas, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirvan como instrumento. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que, en el supuesto de las personas jurídicas, la Ley indica que el juicio de culpabilidad se debe hacer respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquélla en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar. En estos casos, no se podrá sancionar, por la misma infracción, a dichas personas físicas.

Por lo que respecta a los hechos, estos deben determinarse de acuerdo con lo que señale la norma sancionadora (la concreta infracción prevista).

La concurrencia de «fundamento» (bien jurídico protegido por la norma sancionadora) resulta la más problemática de las tres identidades, puesto que no siempre es posible establecer tal diferencia (por ejemplo, sanción penal por realizar un vertido, y sanción administrativa por carecer de autorización de vertido). La Ley 2/1998 entiende que hay identidad de fundamento cuando:

- a) La infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el *mismo bien jurídico* frente al *mismo riesgo* que la infracción que se esté considerando.
- b) Existiendo ciertas diferencias entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos contemplados, éstas no tengan la entidad suficiente como para justificar la doble punición, por referirse a aspectos cuya protección no requiere la segunda sanción.

2.7. Prescripción

La prescripción de la infracción supone una autolimitación o renuncia del Estado a la potestad sancionadora por el transcurso del tiempo. Este principio toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción, lo que ha de ponerse en conexión también con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. La prescripción ha de acogerse en aque-

llos supuestos en los que la Administración, por inactividad o laxitud, deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas o interrumpe el procedimiento de persecución de la falta durante un lapso de tiempo.

De acuerdo con la Ley 30/1992, los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán, en principio, los que determinen las normas que las establezcan. Si éstas no fijaran plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescriben a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

Por su parte, las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.

La Ley 30/1992 establece que el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde día en que la infracción se hubiera cometido (la Ley 2/1998, lo fija a partir del día siguiente). Se interrumpe la prescripción de la infracción con la iniciación, con conocimiento del presunto responsable, del procedimiento administrativo. La prescripción se reanuda, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquél en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable al presunto responsable, o desde el día siguiente a aquél en que termine el procedimiento sin declaración de responsabilidad.

El plazo de prescripción de las sanciones comienza a partir del día siguiente a adquirir firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se imponga la sanción. Se interrumpe con la iniciación, con conocimiento del sancionado, del procedimiento de ejecución. La prescripción se reanuda, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquél en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable al sancionado.

Aspectos básicos de la Protección de Datos Personales: Conceptos, Principios y Derechos

Sumario: 1. Introducción.—2. Aspectos básicos de la protección de datos de carácter personal. 2.1. Conceptos. 2.2. Principios de la protección de datos. 2.3. Derechos de las personas (Derechos ARCO, acrónimo de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición).—3. Aspectos relativos al deber de secreto y a la comunicación de datos. 3.1. El deber de secreto. 3.2. La comunicación de datos.

1. INTRODUCCIÓN

La protección de datos de carácter personal es un derecho fundamental que garantiza la Constitución Española en su artículo 18.4.

En el ámbito europeo, el *Convenio del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981*, para la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal reconocía y garantizaba este derecho.

El *Tratado de Lisboa* establece de modo inequívoco que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos de carácter personal reconocido en el artículo 8 de la *Carta Fundamental de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Carta de Niza) que reconoce tal derecho a la protección de datos de carácter personal estableciendo que «Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernen».

Por último, dentro del ámbito europeo debe tenerse en cuenta la *Directiva 95/46* del parlamento europeo y del consejo, de 24 de octubre, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

En el ámbito estatal, la *Constitución* establece en su artículo 18.4 que «La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de *los ciudadanos* y el pleno ejercicio de sus derechos».

En cumplimiento de este mandato constitucional y, a la vez, transponiendo la Directiva 95/46, se dictó la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) que es la que en la actualidad contiene los principios, derechos y obligaciones que se derivan de ese artículo de la Constitución.

De la misma manera, la LOPD ha sido objeto de desarrollo a través del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se dictó la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos que ha sido objeto de desarrollo reglamentario por los Decretos 308 y 309, de 18 de octubre de 2005.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este derecho fundamental siendo destacables la STC 254/1993 y, sobre todo, la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

2. ASPECTOS BÁSICOS DE LA LEY ORGÁNICA 15/1999, DE 13 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

2.1. Conceptos

Los conceptos o definiciones que se utilizan en este derecho fundamental se recogen en el artículo 3 de la LOPD y también en el Real Decreto 1720/2007. Nos limitaremos a los contenidos en la LOPD.

2.1.1. DATO DE CARÁCTER PERSONAL

«Cualquier información concerniente a persona física identificada o identificable.»
(Artículo 3.a LOPD).

Esa información puede encontrarse o recogerse de diferente manera: numérica (DNI), gráfica (video), fotográfica (foto), acústica (audio).

Lo importante para determinar que se trata de un dato de carácter personal es que esa información, recogida en cualquiera de los soportes anteriores, permita conocer datos de una persona concreta identificada (por ejemplo porque en la foto o en el video se reconoce a esa persona) o que es fácil conocer (por ejemplo con el n.º DNI no siempre se puede saber a quien corresponde, pero no es difícil, por ejemplo a través de Internet, relacionar ese número con el nombre y apellidos de la persona a la que pertenece).

Debe tenerse en cuenta también que un dato de carácter personal no tiene por qué ser íntimo o reservado, el nombre y apellidos, que no afectan a la intimidad de la persona ni son secretos, (lo contrario, se utilizan habitualmente para identificarte ante el resto de personas) son datos de carácter personal y únicamente pueden tratarse con el consentimiento de su titular o en los casos en los que la Ley lo permita.

Una persona estará identificada cuando conste en el fichero alguna información (dato) que permita diferenciarla del resto de colectivo cuyos datos se han recogido. Da igual que se le identifique por el nombre, los apellidos, el DNI, el número de Seguridad Social o el número de la solicitud que ha hecho, siempre que cualquiera de estos datos, por sí solos o combinados con otros, permita identificar a una persona concreta distinguiéndola del resto.

2.1.2. FICHERO

«Todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de creación, almacenamiento, organización y acceso» (artículo 3.b LOPD).

De acuerdo con el artículo 2 de la LOPD, «La presente Ley será de aplicación a los datos de carácter personal *registrados en soporte físico*, que los haga susceptibles de tratamiento y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores públicos y privados»

Consecuentemente, la LOPD se aplica no sólo a los datos almacenados en soportes electrónicos o informáticos sino también a los recogidos en papel siempre y cuando la información se encuentre estructurada de acuerdo con criterios relativos a personas identificadas o identificables.

Pueden distinguirse entre ficheros informatizados, ficheros no informatizados (o ficheros manuales en formato papel) y ficheros parcialmente automatizados (parte informatizados, parte no informatizados).

Por ejemplo, cuando las instancias (en formato papel) presentadas por los interesados para participar en una oposición se almacenan por orden alfabético, por DNI o número de opositora u opositor —criterios relativos a personas— estaremos ante un tratamiento de datos personales so-

metido a la aplicación de la legislación sobre protección de datos, por tratarse de un conjunto de información estructurado por un criterio relativo a las personas que permite acceder fácilmente a los datos de un interesado concreto. (Será un fichero manual o no automatizado, pero fichero, y por lo tanto sometido a la LOPD). Otro ejemplo típico es el de un grupo de expedientes académicos en papel (por ejemplo de alumnado de un instituto) ordenado por nombre y apellidos de dicho alumnado. Ese grupo de expedientes es un fichero.

Si esas mismas instancias o los expedientes se almacenan por el orden cronológico y a cada uno se le asigna un número correlativo de recepción no nos encontramos ante un fichero porque el orden cronológico y un número no da información sobre la persona que ha presentado la instancia por lo que no será de aplicación la LOPD.

Cuando se recogen datos personales y se almacenan utilizando alguna herramienta informática (base de datos, Excel, Access) estaremos ante un fichero automatizado, siempre sometido a la LOPD.

Cuando se recogen mediante documentación en papel y posteriormente se almacenan informáticamente, estamos ante un fichero mixto, porque parte de los datos están en formato papel y otra parte se ha almacenado informáticamente.

2.1.3. TRATAMIENTO DE DATOS

«Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permiten la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias» (artículo 3.c LOPD).

El tratamiento de datos es, en definitiva, cualquier clase de operación que suponga recoger datos (por ejemplo recogida de impresos donde hay datos de carácter personal), la modificación (p. ej. se entra en una base de datos y se modifican, se suprimen o se cancelan datos), la cesión (se comunican datos a una persona distinta del titular de los mismos), etc.

El fichero es el elemento físico donde se encuentran los datos (programa informático, conjunto de expedientes, etc.), el tratamiento es el conjunto de operaciones que se realizan con dichos datos.

Cuando se realiza una grabación a través de videocámaras, el hecho de la grabación supone un tratamiento de los datos (se recogen datos, la imagen), el sitio donde queda almacenado (CD, disco de un ordenador, etc.) es el fichero.

2.1.4. RESPONSABLE DEL FICHERO O TRATAMIENTO

«Persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo que decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento» (artículo 3.d LOPD).

En definitiva es la persona, institución, empresa, órgano administrativo que toma las decisiones sobre lo que se vaya a hacer con los datos que se encuentran en el fichero, desde la propia creación del fichero y el tipo, número, etc. de datos que se van a incluir en el mismo, hasta su supresión pasando por todos los usos o tratamientos que se hagan de los mismos. Será también quien, junto con el encargado de tratamiento, en su caso, responda antes las Agencias de Protección por cualquier incidencia que tenga lugar con los mismos.

Por ejemplo, en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (persona jurídica pública) la Dirección de Función Pública es el órgano responsable del fichero «Gestión integrada de personal» que contiene datos de carácter personal necesarios para la gestión de los actos que afectan a la vida administrativa del personal al servicio de dicha Administración. Pues bien, dicho órgano, la Dirección de Función Pública: decide crear el fichero, determina qué datos son necesarios para la gestión, utiliza (trata) los datos para realizar su función, los

modifica cuando es necesario, los suprime, decide cederlos cuando es necesario, etc.... Es en definitiva el responsable del fichero, y cualquier actuación con tales datos que sea contraria a la LOPD le será imputable a dicha Dirección.

Algo parecido ocurrirá en el ámbito de una empresa (persona jurídico-privada). Existirán ficheros que se llamarán, por ejemplo, «Gestión Personal» y cuyo responsable, también por ejemplo, será la o el Gerente o la Directora o el Director de Personal de dicha empresa, que los utilizará para realizar las gestiones necesarias con el personal a su servicio, siendo por lo tanto el responsable de dicho fichero.

Con carácter general, la naturaleza pública o privada del responsable determina la naturaleza pública o privada del fichero. Así, en el primero de los ejemplos el fichero «Gestión integrada de personal» es un fichero público; en el segundo el fichero «Gestión Personal» es un fichero privado.

2.1.5. AFECTADO O INTERESADO

«Persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento» (artículo 3.e LOPD).

Por titular ha de entenderse la persona sobre la que versa la información y es su única propietaria.

Si una Administración, una empresa o una persona, recoge *mis* datos de carácter personal (mi nombre y apellidos por ejemplo) el único *afectado o interesado soy yo, titular único* de dichos datos. La Administración, la empresa o la persona que los recoge podrá tenerlos y usarlos si lo autoriza la Ley, pero no es su «propietario», titular, afectado o interesado. Siguen siendo únicamente míos, aunque otros los puedan tratar.

Sólo las personas físicas pueden ser titulares, y por lo tanto afectados o interesados, de datos de carácter personal. Las personas jurídicas (empresas, administraciones, asociaciones, etc....) no son titulares de datos de carácter personal.

Tampoco pueden ser titulares de datos de carácter personal las personas fallecidas, no pueden ser titulares del derecho fundamental a la protección de datos.

En algunos casos (menores de 14 años, personas con discapacidades mentales, intelectuales o psíquicas) aún siendo titulares de los datos, cuando el tratamiento de sus datos requiera de su consentimiento, éste será prestado por madres, padres, tutores o representantes legales.

Cuando se recojan datos de un menor para su ingreso en una guardería, el menor será el único titular de dichos datos, pero habrán hecho entrega de los mismos sus padres o tutores, que le representan, sustituyendo la voluntad de tal menor.

2.1.6. PROCEDIMIENTO DE DISOCIACIÓN

«Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable».

Se trata de operar sobre el dato de tal manera que el resultado no ofrezca información sobre una persona.

Un ejemplo muy claro puede ser el de sustituir el nombre y apellidos de una persona que aparece en un documento por varias letras (por ejemplo D. X.Y.Z, difuminar una imagen que aparece en un video o una foto, o distorsionar la voz de una persona en un audio. El tachado, la difuminación o la distorsión son procedimientos de disociación en cuanto el resultado (X.Y.D, la imagen difuminada o el sonido distorsionado) no aportan información sobre la persona, no permiten identificarle. En definitiva, se ha «disociado» el nombre, la imagen o la voz, éstos ahora son «datos disociados» no sometidos a la LOPD.

2.1.7. ENCARGADO DEL TRATAMIENTO

«La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, sólo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del fichero».

Si antes hemos dicho que el responsable del fichero es el que decide sobre los usos, finalidad y contenido del fichero, una de esas decisiones puede ser que sea una persona distinta del propio responsable y su personal quien realice determinadas operaciones con los datos para cumplir el objetivo marcado por el responsable. Esa tercera persona, que actúa por encargo o mandato del responsable es el «encargado del tratamiento»

Un ejemplo típico de «encargado de tratamiento» lo constituyen empresas informáticas que son contratadas por el responsable del fichero para el mantenimiento y apoyo técnico de los equipos informáticos que son utilizados por el responsable y el personal bajo su dependencia. Estas empresas contratadas, tienen acceso a los datos que obran en ficheros de los que no son «responsables» y pueden tratarlos, usarlos, para hacer su trabajo, siempre en las condiciones y con los requisitos que marque el responsable y que deben figurar en el contrato escrito que al efecto se firme. Otro ejemplo puede ser el de las empresas o personas que, sin depender directamente del responsable del fichero, son contratadas por éste para que graben en ficheros informáticos datos de carácter personal. En ambos casos, las empresas o personas contratadas a tal efecto por el responsable son «encargados de tratamiento» siendo sus responsabilidades las establecidas en el artículo 12 LOPD a las que luego se harán referencia.

2.1.8. CONSENTIMIENTO DEL INTERESADO

«Toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consiente el tratamiento de datos personales que le concierne» (artículo 3.h LOPD).

Si más arriba se ha dicho que los datos de carácter personal son propiedad exclusiva y pertenecen a su titular, aunque otras personas (responsable del fichero, personal dependiente, encargado del tratamiento...) puedan tener en los supuestos previstos legalmente su posesión (no su propiedad) o puedan usarlos y/o tratarlos, el consentimiento es la expresión más típica de esa titularidad o propiedad, de tal manera que, con carácter general, es necesario que el titular de los datos preste su consentimiento, con las características señaladas de libre, inequívoco, específico e informado, para que los datos de su titularidad puedan ser tratados por otras personas o instituciones. La Ley prevé cuáles son los supuestos en los que dichos datos pueden ser tratados (recogidos, usados, consultados, cedidos...) sin el consentimiento de sus titulares.

El supuesto típico en el que es absolutamente necesario sin excepciones el consentimiento del titular de los datos para su tratamiento, es el del tratamiento de datos que hagan referencia a la ideología, afiliación sindical, religión y creencias. Estos tipos de datos no pueden recogerse, usarse o cederse sin el consentimiento expreso y por escrito del titular.

Para el supuesto de tratamiento de datos que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, será necesario el consentimiento expreso (no necesariamente por escrito) del titular, salvo que exista una Ley que expresamente permita la recogida, uso o cesión de los mismos sin dicho consentimiento expreso de los titulares.

2.1.9. CESIÓN O COMUNICACIÓN DE DATOS

«Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado» (artículo 3.i LOPD).

Es el tratamiento que de una manera más directa afecta al derecho fundamental, el más «peligroso» en cuanto supone que los datos que están en un fichero y en principio sólo van a ser cono-

cidos y utilizados por el responsable o por personal bajo su dependencia, salen de dicho fichero y del ámbito de control del responsable siendo conocidos por personas diferentes del titular, el responsable del fichero o personal autorizado. Por esa razón para la cesión o comunicación de datos, con carácter general y salvo los supuestos previstos en la LOPD (que luego se verán) es necesario el consentimiento titular de los datos.

2.1.10. FUENTES ACCESIBLES AL PÚBLICO

«Aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que en su caso una contraprestación» (artículo 3.j LOPD).

En la actualidad, de acuerdo con la doctrina de las Agencias de Protección de Datos y los Tribunales de Justicia, únicamente tienen la consideración de fuentes accesibles al público el censo promocional, (que es una lista formada por el nombre, apellidos y dirección que constan en el censo electoral, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y que la pueden solicitar quienes se dediquen a la actividad de recopilación de direcciones, reparto de documentos, publicidad, venta a distancia, prospección comercial u otras actividades análogas. En la actualidad dicha lista no ha sido elaborada por el Instituto Nacional de Estadística), los repertorios telefónicos (guías telefónicas), las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo (por ejemplo el listado de abogadas y abogados o médicas y médicos que se han colegiado que suele ser editado y publicado por el Colegio Profesional correspondiente), los Diarios y Boletines Oficiales (BOE, BOPV, Boletín del Territorio Histórico,...) y los medios de comunicación social.

De acuerdo con lo dicho no todo lo que está en Internet es una fuente de acceso público, sí lo serán las páginas Web de las fuentes citadas anteriormente (por ejemplo, las ediciones electrónicas de los Boletines oficiales o de los diarios escritos, o los medios de comunicación a través de Internet, «periódicos digitales»).

2.2. Principios de la protección de datos

Los Principios de la protección de datos se contienen en el Título II de la LOPD (artículos 4 a 12) y son expresión de las reglas básicas que deben ser tenidas en cuenta por quienes tratan datos de carácter personal. Son de cumplimiento absolutamente obligatorio y su inobservancia puede suponer la declaración de una infracción y, en su caso, de la correspondiente sanción en cuanto dicha inobservancia supondrá que se ha vulnerado el derecho fundamental.

2.2.1. PRINCIPIO DE CALIDAD DE LOS DATOS (artículo 4 LOPD)

Este principio viene básicamente a exigir que sean recogidos y tratados el menor número posible de datos de carácter personal, o lo que es lo mismo, que no se recojan ni utilicen más datos que los estrictamente necesarios para el cumplimiento de la función que el responsable del fichero tiene asignada.

Dentro del principio de calidad, se pueden distinguir varias expresiones.

Este principio exige el cumplimiento de varios requisitos:

2.2.1.1. *Proporcionalidad* (artículo 4.1 LOPD)

Sólo se pueden recoger para su tratamiento así como someterlos a dicho tratamiento aquellos datos que sean adecuados, pertinentes y no excesivos para la finalidad para la que se procede a su recogida.

Ej. Si se necesita recoger datos para dar una subvención en la que no se valora el estado de salud de las y los solicitantes, recoger el dato de discapacidad de una persona solicitante sería desproporcionado e incumpliría el principio de calidad. Por el contrario, si la subvención va dirigida a personas con discapacidad, recoger dicho dato sería proporcionado y no infringiría tal principio.

2.2.1.2. *Finalidad* (artículo 4.2 LOPD)

Los datos personales que se han recogido sólo pueden utilizarse para el fin que motivó su recogida sin que puedan utilizarse para una finalidad distinta sin el consentimiento de su titular o sin que lo autorice una Ley. Sí se puede utilizar para una finalidad distinta cuando ésta sea estadística, histórica o científica.

En la segunda parte del ejemplo anterior, el dato de la discapacidad que se ha recogido podrá utilizarse para valorar si se otorga o no la subvención solicitada pero no se puede utilizar para enviar a la persona titular una tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad. Sí se podrá utilizar para elaborar una estadística.

2.2.1.3. *Exactitud y veracidad del dato* (artículo 4.3 y 4.4 LOPD)

Los datos de carácter personal deben ser exactos y puestos al día de tal manera que respondan con veracidad a la situación de su titular. Si los datos registrados resultan ser inexactos o incompletos deberán ser cancelados y sustituidos de oficio por los datos rectificados o completados.

2.2.1.4. *Cancelación* (artículo 4.5 LOPD)

Los datos de carácter personal deberán ser cancelados cuando no sean necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual se recogieron.

Siguiendo con el ejemplo anterior, una vez que se ha otorgado o denegado la subvención y han transcurrido los plazos legales para interponer los correspondientes recursos o, interpuestos, existe sentencia judicial firme, los datos debieran ser cancelados (esto no significa que desaparezcan, significa que se «bloquean» como se verá cuando se analice el derecho de cancelación posteriormente).

2.2.1.5. *Recogida fraudulenta de datos* (artículo 4.7 LOPD)

Los datos no pueden ser recogidos a través de medios fraudulentos, desleales o ilícitos.

2.2.2. PRINCIPIO DE INFORMACIÓN (artículo 5 LOPD)

De acuerdo con dicho artículo, las personas de las que se recogen datos de carácter personal deben ser informadas por el responsable del fichero de los siguientes extremos:

- a) De la existencia del fichero donde serán guardados, de la finalidad del fichero y de los destinatarios de la información.
- b) Del carácter obligatorio o voluntario de las respuestas a las preguntas que se les planteen.
- c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de su negativa a hacerlo.
- d) De la posibilidad de ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición
- e) De la identidad y dirección del responsable del fichero.

La información que se ofrezca debe ser expresa, precisa e inequívoca no siendo conforme a la Ley una información genérica o confusa que no permita conocer por ejemplo quién es el responsable o qué dirección tiene para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. La información se puede ofrecer por diferentes canales (escrito, carteles, oral) que dependerá en gran medida de cual sea el canal a través del cual se recojan (por ej. Si es video vigilancia basta con un cartel informativo, si es a través de una página Web debiera constar en la propia página).

Para el supuesto de que los datos se recojan a través o con motivo de la cumplimentación de impresos, la información debe constar en los mismos

Cuando los datos no hayan sido recogidos directamente del titular, el responsable del fichero donde se integren deberá informarle de forma expresa, precisa e inequívoca dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos. No es necesario informarle a posteriori cuando (a) ya hubiera sido informado con anterioridad (b) cuando una Ley lo prevea (c) cuando el tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos y (d) cuando la información resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados, en cuyo caso el responsable del fichero tendrá que solicitar la autorización de la Agencia de Protección de Datos que valorará si concurren o no las circunstancias alegadas y le eximirá o no de informar. Para el supuesto de que exima de la información establecerá «medidas compensatorias» consistentes básicamente en informar a los interesados a través de un anuncio en la prensa escrita.

En los casos en los que los datos procedan de fuentes de acceso público y se destinen a la actividad de publicidad o prospección comercial en cada comunicación que se dirija al interesado se le informará del origen de los datos y de la identidad del responsable del tratamiento así como de los derechos que le asisten

Ejemplo de cláusula informativa en la recogida de datos:

Los datos que facilite a través de este formulario van a ser incorporados al fichero X—del cual es responsable y destinataria la Dirección X y serán utilizados con la finalidad única de gestionar las acciones promovidas por dicho Órgano—. Los datos podrán ser cedidos a...

Estos datos se tratarán confidencialmente y de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de modo que los usuarios podrán acceder, rectificar y cancelar sus datos, así como ejercitar su derecho de oposición dirigiéndose al órgano X sito en la C/

2.2.3. PRINCIPIO DE CONSENTIMIENTO (artículo 6 LOPD)

Con *carácter general* el artículo 6 LOPD en su apartado 1 exige el consentimiento del titular de los datos para su tratamiento. Como se vio en la definición de consentimiento (artículo 3 h) dicho consentimiento debe ser libre, inequívoco, específico e informado. Además el artículo 6 exige que sea previo (al tratamiento). Corresponde al responsable del fichero probar la existencia del consentimiento.

El apartado 2 de dicho artículo 6 de la LOPD prevé una serie de supuestos en los que no es necesario el consentimiento del interesado.

- a) Cuando los datos se recojan por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus competencias. Por ejemplo cuando una o un agente realiza una denuncia de tráfico recoge los datos de quien conduce o del vehículo sin necesidad del consentimiento de dicha persona conductora o de quién sea titular del vehículo.
- b) Cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y los datos personales son necesarios para el mantenimiento o cumplimiento de ésta. Por ejemplo cuando los datos de una persona empleada son utilizados para pagar la nómina (nombre y apellidos, puesto, cuenta bancaria, cantidad a percibir...) o para elaborar una tarjeta para fichar. En ambos supuestos se utilizan los datos para cumplir derechos y obligaciones de ambas partes en una relación entablada entre empresario o empresaria (o Administración) y la persona trabajadora o empleada pública.
- c) Cuando el tratamiento sea necesario para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto.

- d) Cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público. Cabe recordar el carácter tasado de las fuentes accesibles al público, sólo las que enumera el artículo 3.j.
- e) Cuando una Ley así lo disponga.

El apartado 3 del artículo 6 establece que el consentimiento (cuando sea necesario darlo, no en los casos del apartado 2) puede ser revocado por el titular. Se obliga además a los responsables de los ficheros que pongan a disposición de los titulares de los datos un medio sencillo y gratuito (por ejemplo un número de teléfono, oficina de atención, etc.) y en ningún caso la revocación puede suponer un ingreso dinerario para el responsable del fichero. En ningún caso puede exigir el responsable del fichero que la revocación haya de hacerse por correo certificado o a través de teléfonos con tarificación adicional.

2.2.4. DATOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (artículo 7 LOPD)

La LOPD distingue dos clases de datos protegidos en los apartados 2 y 3 del artículo 7. Así por una parte se encuentran los datos que revelan ideología, afiliación sindical, religión y creencias (art. 7.2) y los que hacen referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual (Art. 7.3).

Respecto a los del primer grupo, *SÓLO* con el consentimiento *EXPRESO Y POR ESCRITO* de su titular podrán ser recogidos y tratados. El motivo de tal protección deriva de que el artículo 16 de la Constitución establece que nadie está obligado a declarar sobre su ideología, religión y creencias, (aunque la afiliación sindical no se encuentra en tal artículo, el Tribunal Constitucional la ha equiparado a efectos de protección a la ideología). Como excepción no será necesario el consentimiento expreso y por escrito de los titulares para el tratamiento de tal tipo de datos que se encuentren en ficheros de partidos políticos, sindicatos, iglesias, confesiones o comunidades religiosas y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical respecto a los datos de sus asociados o miembros, la cesión de tales datos sí precisará el consentimiento previo de sus titulares.

En relación a los datos del segundo grupo su tratamiento únicamente es posible con el consentimiento expreso (no necesariamente por escrito) de su titular o cuando una Ley así lo disponga.

Dentro de este grupo deben ser objeto de atención especial los datos relativos a la salud. Por tales deben entenderse las informaciones sobre la salud pasada, presente o futura, física o mental de una persona. Así, por ejemplo el dato de la discapacidad de una persona, aunque sólo sea la del porcentaje, sin necesidad de saber cuál es exactamente, ya se considera un dato relativo a la salud. También la información genética de una persona es un dato relativo a la salud.

La LOPD prevé una excepción a la regla general: cuando el tratamiento de los datos sea necesario para la prevención o para el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento se realice por profesionales de la sanidad con secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto, o cuando sea necesario para salvaguardar un interés vital del interesado o de otra persona en el caso de que la persona afectada esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento.

Por último, la LOPD permite el tratamiento de los datos de salud por parte de las instituciones y centros sanitarios, públicos y privados, y por las y los profesionales respecto de los de las personas que a ellos acudan o que deben ser tratados remitiéndose para ello a lo dispuesto en la legislación sanitaria. Entre dicha legislación debe destacarse la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía de la o del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

2.2.5. PRINCIPIO DE SEGURIDAD DE LOS DATOS (artículo 9 LOPD)

El artículo 9 establece que el responsable del fichero y, en su caso el encargado del tratamiento, deberán adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos personales, evitando su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado.

Las medidas de seguridad se adoptarán tomando en consideración el estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural.

Las medidas de seguridad de los ficheros se clasifican en atención al tipo de datos que contengan dichos ficheros, cuanto más sensibles son los datos, más alto es el nivel de seguridad. Así pueden distinguirse los siguientes niveles de seguridad:

- Básico: todos los ficheros y tratamientos deben adoptar medidas de seguridad de nivel básico (documento de seguridad, registro de incidencias, control de accesos...).
- Medio: aplicable a ficheros que contengan datos relativos a comisión de infracciones, ficheros de insolvencia, los que son responsabilidad de las Administraciones tributarias (responsable de seguridad, auditoría, control de acceso físico...).
- Alto: aplicable a ficheros que contengan datos especialmente protegidos (los del artículo 7 antes citado) (gestión y distribución de soportes, copias de respaldo y recuperación, registro de accesos...).

Para los ficheros manuales, sin perjuicio de la aplicación de los anteriores niveles, se establecen tres criterios específicos: criterios referentes al archivo con una referencia a la legislación aplicable en esta materia que es la normativa sobre archivos; los referentes a los dispositivos de almacenamiento, que deben contener mecanismos que dificulten su apertura; los referentes a la custodia, de acuerdo con el cual la persona responsable de la seguridad debe evitar que personas no autorizadas accedan a la documentación mientras se está tramitando.

2.2.6. DEBER DE SECRETO (artículo 10)

Tanto el responsable del fichero, como cualquiera que intervenga en el tratamiento de los datos de carácter personal están obligados a guardar secreto respecto de las informaciones que conozcan en el ejercicio de sus funciones. Dicha obligación se mantiene aún cuando haya acabado la relación que permitió su conocimiento. Desarrollaremos más adelante este principio.

2.2.7. PRINCIPIO DE COMUNICACIÓN DE DATOS (artículos 11 y 21 LOPD)

De acuerdo con la definición ofrecida más arriba, la comunicación de datos supone revelárselos a una persona distinta de su titular.

Con carácter general para la comunicación de datos a un tercero es necesario contar con el consentimiento del titular (artículo 11.1 LOPD). Este principio lo desarrollaremos también más adelante, por lo que nos limitamos ahora a enunciarlo.

2.2.8. ACCESO A LOS DATOS POR CUENTA DE UN TERCERO (ENCARGADO DEL TRATAMIENTO) (artículo 12 LOPD)

Nos remitimos en este punto a lo dicho al respecto en los conceptos sobre el encargado de tratamiento. Únicamente añadir que en estos supuestos (cuando un tercero —encargado del tratamiento— accede a los datos para prestar un servicio al responsable) no se considera que haya cesión, sino acceso legal. De la misma manera cabe recordar que es absolutamente necesaria la celebración de un contrato o convenio, por escrito, entre el responsable y el encargado. En dicho contrato habrá de constar expresamente las instrucciones que el responsable dé al encargado a las que éste debe sujetarse estrictamente, las medidas de seguridad que deben ser adoptadas, el aviso de que el encargado no puede ceder los datos a un tercero (ni siquiera a un subcontratado sin el permiso del responsable), ni hacer ningún tipo de tratamiento distinto de los que figuren en el contrato o convenio y por último, la advertencia de que una vez concluido el encargo, los datos deben ser devueltos al responsable o ser destruidos por el propio encargado. Si no se formaliza ese contrato no sería un acceso legal a los datos, sino una cesión sin consentimiento.

2.3. Derechos de las personas (Derechos ARCO, acrónimo de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición)

Hasta el momento se han visto básicamente obligaciones que tienen los responsables de los ficheros donde obran datos de carácter personal. Además, las personas tienen respecto a estos datos la posibilidad de ejercer una serie de derechos (no olvidar que los datos, aún en posesión de otras personas siguen siendo propiedad de sus titulares) que los responsables de los ficheros están obligados a hacer efectivos en los términos que a continuación se verán.

Estos derechos deben ser ejercidos por los titulares de los datos, sus representantes legales en el caso de que sean menores o se encuentren en situación de incapacidad, o por representantes voluntarios, en cuyo caso debe acreditarse suficientemente dicha representación, en otro caso se inadmitirá el ejercicio del derecho solicitado.

Los derechos son independientes entre sí por lo que no es requisito ejercer uno para luego ejercer otro (de todas formas lo normal suele ser primero ejercer el derecho de acceso para conocer exactamente cuáles son los datos que se tienen de la persona y luego solicitar que los cancelen o los rectifiquen, pero si ya se sabe cuáles son los que obran en el fichero se puede ejercer directamente el de cancelación, oposición o rectificación).

El ejercicio de los derechos no puede suponer un ingreso adicional para el responsable del fichero y para los casos en los que el responsable tenga servicios de atención al público o de quejas en relación con el servicio que presta habitualmente debe permitir el ejercicio de estos derechos a través de los mismos.

Cuando se ejerza alguno de estos derechos, el responsable del fichero o su personal ante el que se ejerza tienen las siguientes obligaciones:

- Están obligados a contestar en todo caso, aun cuando no tengan datos del solicitante, en cuyo caso así se lo harán saber.
- Si la solicitud no tiene los requisitos necesarios (por ejemplo no aparece el domicilio para notificaciones o no aporta documentos que dice aportar, etc.) el responsable debe dar un plazo para subsanar la solicitud.
- Tiene que conservar la acreditación de que ha contestado la solicitud.
- Debe tomar las medidas oportunas para que el personal a su servicio que tiene acceso a datos pueda informar del procedimiento a seguir a los titulares de datos.

2.3.1. DERECHO DE ACCESO

Es el derecho que todo titular de datos tiene a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como de las cesiones realizadas o que prevén realizarse. Es independiente del derecho de acceso a archivos y registros contemplado en el artículo 37 de la Ley 30/1992. Cuando ejerza el derecho puede optar por varias formas para tener conocimiento de los datos: visualización en pantalla, escrito, copia o fotocopia de los mismos, correo electrónico u otro sistema de comunicación electrónica o cualquier otro que sea compatible con la configuración del fichero.

El responsable del fichero debe resolver sobre el acceso solicitado en el plazo de un mes transcurrido el cual, el titular puede solicitar la tutela de la Agencia de Protección de Datos competente. Si la estima y no acompaña los datos, deberá hacer efectivo el acceso en el plazo de diez días.

La información que se proporcione debe serlo en forma legible e inteligible y debe contener todos los datos del titular, así como la información disponible sobre el origen y los cesionarios de los mismos así como la especificación de los usos y las finalidades para los que se almacenaron. Se puede denegar el acceso cuando el titular haya ejercido el mismo derecho en el plazo de los doce meses anteriores, salvo que el titular acredite un interés legítimo en volver a ejercerlo. También puede denegarse: tratándose de (1) datos que obren en ficheros policiales si de ello se deriva un peligro para la seguridad pública, la protección de derechos de terceros o las necesidades de in-

investigaciones que se estén llevando a cabo, y (2) en ficheros de la Hacienda Pública cuando obstaculicen actuaciones tendentes a asegurar el cumplimiento de obligaciones tributarias o cuando se esté siendo objeto de inspección. Todo tipo de denegación debe estar motivada y se debe advertir al titular sobre la posibilidad de acudir a la Agencia de Protección de Datos correspondiente.

2.3.2. DERECHO DE RECTIFICACIÓN

El derecho de rectificación es el derecho del titular de los datos a que se modifiquen los datos que resulten ser inexactos o incompletos.

La solicitud de rectificación deberá indicar a qué datos se refiere y la corrección que haya de realizarse y debe ir acompañada de la documentación que lo justifique.

El responsable deberá resolver la solicitud en el plazo de diez días, si no lo hace el titular podrá solicitar la tutela ante la Agencia de Protección de Datos competente.

Si los datos rectificadas hubieran sido cedidos previamente el responsable del fichero deberá comunicar la rectificación al cesionario en el plazo de diez días para que éste también los rectifique.

2.3.3. DERECHO DE CANCELACIÓN

El derecho de cancelación es el derecho del titular a que sus datos sean suprimidos cuando resulten inadecuados o excesivos o no sirvan ya a la finalidad para la que fueron recogidos.

En la solicitud de cancelación, el titular deberá indicar a qué datos se refiere, aportando al efecto la documentación que lo justifique. Por ejemplo una persona que quiere cancelar un antecedente policial deberá aportar la sentencia que pone fin al proceso al que ha dado lugar. Tiene que aportar la sentencia porque la Policía no tiene acceso a ella al no ser parte en tal proceso.

El responsable deberá resolver la solicitud en el plazo de diez días, si no lo hace el titular podrá solicitar la tutela ante la Agencia de Protección de Datos competente.

Si los datos cancelados hubieran sido cedidos previamente el responsable del fichero deberá comunicar la cancelación al cesionario en el plazo de diez días para que éste también los cancele.

Puede denegarse respecto a: 1. datos que obren en ficheros policiales si de ello se deriva un peligro para la seguridad pública, la protección de derechos de terceros o las necesidades de investigaciones que se estén llevando a cabo. 2. Datos obrantes en ficheros de la Hacienda Pública cuando obstaculicen actuaciones tendentes a asegurar el cumplimiento de obligaciones tributarias o cuando se esté siendo objeto de inspección. 3. Cuando deban ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables o durante la vigencia de una relación contractual entre el responsable del fichero y el titular

2.3.4. DERECHO DE OPOSICIÓN

Es el derecho del titular a que no se lleve a cabo el tratamiento de sus datos siempre que medie justa causa para ello. Es decir, de aceptarse la petición, el responsable no suprime los datos, pero no hace ningún tratamiento con ellos.

Los supuestos en los que puede ejercitarse este derecho son los siguientes:

- Cuando los datos han sido recogidos sin su consentimiento (porque no era necesario) y tiene un motivo legítimo fundado referido a su concreta situación personal que lo justifique. Por ejemplo una víctima de violencia domestica que solicita (se opone) a que sus datos se publiquen en un Boletín Oficial.
- Cuando se trata de datos que se encuentran en ficheros destinados a publicidad.

Además de los anteriores, deben ser al menos señalados (a) el derecho de todos a poder acceder a la información que obra en el Registro de Protección de Datos de cada una de las Agencias. A tal efecto todas las Agencias tienen accesible todos los ficheros que han sido registrados.

Contiene el nombre del fichero, la finalidad, el responsable, la dirección donde ejercer los derechos, la estructura del fichero, las medidas de seguridad y las cesiones previstas. (No contiene los datos pero puede ayudar a que cada persona pueda localizar el fichero o los ficheros donde cree que pueden estar) y (b) el derecho a ser indemnizados como consecuencia del incumplimiento por parte del responsable del fichero de sus obligaciones respecto al derecho fundamental. La forma de solicitar la indemnización dependerá de la naturaleza del responsable del fichero, si es público (una Administración) deberá seguirse el procedimiento de responsabilidad patrimonial, si es privada (una empresa por ejemplo) se seguirá la vía de la jurisdicción ordinaria.

3. ASPECTOS RELATIVOS AL DEBER DE SECRETO Y A LA COMUNICACIÓN DE DATOS

3.1. El deber de secreto

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, sentencia fundamental para el conocimiento del derecho a la protección de datos, señalaba que este derecho persigue garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, poder que no se reduce sólo a los datos íntimos «sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos...». Una de las conductas que pueden minar este poder de control de la persona sobre sus datos, sería el incumplimiento del deber de secreto.

Para comprender la importancia del deber de secreto, es necesario advertir que la confidencialidad, con carácter general ha sido objeto de atención por el legislador, no sólo en el ámbito de la protección de datos de carácter personal, sino también en la normativa sobre empleados públicos y en el código penal.

Ya hemos señalado que el deber de secreto es uno de los principios básicos del derecho fundamental a la protección de datos, que se regula en el artículo 10 de la Ley Orgánica:

«El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo».

Por otra parte, la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 53.12, dentro de los deberes de los empleados públicos y más concretamente, dentro de los principios éticos, en el apartado 12 señala lo siguiente:

«Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público».

Pero además, el Código Penal hace referencia a la violación del deber de secreto en su artículo 197, interesando destacar el punto 2 del mismo, cuando señala una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses:

«al que, sin estar autorizado, se apodere, utilice o modifique, en perjuicio de tercero, datos reservados de carácter personal o familiar de otro que se hallen registrados en ficheros o soportes informáticos, electrónicos o telemáticos, o en cualquier otro tipo de archivo o registro público o privado. Iguales penas se impondrán a quien, sin estar autorizado, acceda por cualquier medio a los mismos y a quien los altere o utilice en perjuicio del titular de los datos o de un tercero».

Ya hemos dicho anteriormente que se regula en el artículo 10 de la LOPD. Este artículo es la materialización en el derecho español del mandato recogido por la Directiva Europea 95/46/CE que en su artículo 16, bajo el título «confidencialidad del tratamiento» establece que

«las personas que actúen bajo la autoridad del responsable o del encargado de tratamiento, incluido este último, sólo podrán tratar datos personales a los que tengan acceso, cuando se lo encargue el responsable o salvo en virtud de un imperativo legal».

Es importante advertir asimismo que en la Directiva Comunitaria, la confidencialidad del tratamiento (artículo 16) se incluye junto con la seguridad del tratamiento (artículo 17) dentro de la misma sección denominada «confidencialidad y seguridad del tratamiento», lo que nos indica claramente la relación entre el deber de secreto y la seguridad; pues por muchas medidas de seguridad tanto técnicas como organizativas que se implanten en cualquier fichero, si no se observa el deber de secreto resultarán totalmente inútiles.

La Audiencia Nacional, en diversas sentencias ha considerado al deber de secreto como un «deber de sigilo que resulta esencial en las sociedades actuales, cada vez más complejas, en las que los avances de la técnica sitúan a la persona en zonas de riesgo para la protección de derechos fundamentales, como la intimidad o el derecho a la protección de los datos que recoge el artículo 18.4 en la CE».

Por otro lado, este deber de sigilo se considera por dicho tribunal como una exigencia elemental y anterior al propio reconocimiento del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Este deber de secreto pretende que los datos personales no puedan conocerse por terceros, salvo en los casos excepcionales a que se refiere el artículo 11 de la LOPD. (Comunicación de datos).

EL DEBER DE SECRETO Y LA PROPORCIONALIDAD

El incumplimiento del deber de secreto se sanciona de distinta manera, según cuál o cuáles sean los datos afectados. Para calificar la infracción del deber de secreto en leve, grave o muy grave, adoptaremos las categorías de datos que utilizábamos para decidir el nivel de seguridad de un fichero.

Así, en la mayor parte de los casos la infracción del deber de secreto se calificará como de infracción leve, pues lo más habitual es que afecte a datos cuyo nivel de protección sea básico. Si afecta a datos calificados como de nivel medio, la infracción se calificará de grave y si incide en datos de nivel alto la infracción del deber de secreto se calificará como muy grave.

3.2. La comunicación de datos

La cesión de datos se define en el artículo 3 de la LOPD como «toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado». A la vista de esta definición se nos puede plantear la duda de cuándo una conducta supone una cesión de datos sin consentimiento o una infracción del deber de secreto.

INFRACCIÓN DEL DEBER DE SECRETO Y CESIÓN O COMUNICACIÓN DE DATOS SIN CONSENTIMIENTO, DOS CONDUCTAS DIFERENTES

La Audiencia Nacional, en Sentencia de 9 de noviembre de 2005 consideró que la cesión de datos implica, además de desvelar datos secretos, que se haya querido y previsto por el responsable del tratamiento que la información que se comunica pueda ser utilizada por tercero o terceros

para un fin concreto. En la infracción del deber de secreto no existe esa voluntad de que los datos sirvan para ser tratados por el destinatario.

Por este motivo, la cesión no consentida de datos se sanciona siempre como infracción muy grave. Así, el artículo 44.4.b) de la LOPD considera infracción muy grave:

«La comunicación o cesión de datos de carácter personal fuera de los casos en que estén permitidas».

Como vemos, en la cesión sin consentimiento, a diferencia de lo que ocurría con el deber de secreto no se tiene en cuenta la naturaleza de los datos para graduar la sanción, sino que, precisamente por esa voluntad de la que hablábamos antes, se considera infracción muy grave.

REGLA GENERAL Y EXCEPCIONES

En el artículo 11.1 de la LOPD se recoge la regla general en materia de comunicación de datos:

«Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado».

La regla general exige por tanto, el consentimiento del interesado; no obstante, en el 11.2 se recogen las seis excepciones a la regla general.

- a) Cuando una Ley lo autorice. Un ejemplo de dicha previsión se contiene en la Ley General Tributaria que, no solo permite, sino que obliga a Administraciones, Bancos, empresas y otras instituciones a trasladar a ceder datos con trascendencia tributaria de los ciudadanos.
- b) Cuando se trate de datos recogidos de fuente a accesible al público. (Repertorios telefónicos, boletines oficiales, medios de comunicación...).
- c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. Por ejemplo la cesión de los datos de un empleado público, realizada por el órgano en el que trabajaba a otro órgano de la Administración en el que ocupará otro puesto.
- d) Cuando la comunicación tenga por destinatarios al Defensor del Pueblo, al Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Igualmente a Instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas (Ararteko y Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.) Por ejemplo cuando dentro de un proceso judicial un Tribunal solicita datos, o éstos son aportados por una de las partes. En esta excepción no entra el supuesto de que una Administración comunique datos a una persona para que luego los aporte a un juicio, la excepción cubre la comunicación directa al Tribunal.
- e) Cuando la cesión sea entre Administraciones Públicas. La excepción no ampara cualquier comunicación de datos. Debe tener por objeto el tratamiento posterior de los datos para una finalidad histórica, estadística o científica.
- f) Cuando se trate de datos relativos a la salud y su comunicación sea necesaria para solucionar una urgencia; también respecto al mismo tipo de datos cuando la finalidad sea realizar estudios epidemiológicos. Esta excepción tiene la misma base que las vistas antes en relación con este tipo de datos; en definitiva se trata de dar prevalencia a la salud de las personas que a la protección de sus datos.

La Ley Orgánica dedica después un artículo entero a la comunicación de datos entre las Administraciones Públicas, el artículo 21, en el que tras repetir la excepción de la cesión con fines históricos, estadísticos y científicos que ya hemos visto en el artículo 11, incluye dos excepciones más:

- a) Cuando la cesión tenga lugar para el ejercicio de las mismas competencias. Por ejemplo la cesión de datos de una persona que es beneficiaria de una ayuda social y puede serlo también de otra que otorga otra Administración (Ayuntamiento y Diputación Foral por ejemplo).
- b) Cuando se trate de datos de carácter personal que una Administración obtenga o elabore con destino a otra. Por ejemplo los escritos que se presentan en el registro de una Administración pero que van dirigidos a otra (art. 38.4 Ley 30/1992).

De la lectura de las excepciones a la regla general del consentimiento, podemos deducir que se trata de supuestos en los que el legislador da preferencia a otros intereses que considera merecedores de mayor protección, antes que a la protección de datos (salud, seguridad, justicia...).

El personal al servicio las Administraciones Públicas: Tipología. Estructura y organización del empleo público: Relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias. El acceso al empleo público

Sumario: 1. Marco normativo general.—2. El personal al servicio de las Administraciones Públicas: tipología.—3. Estructuración del empleo público. Las plantillas presupuestarias. Las relaciones de puestos de trabajo. 3.1. Las plantillas presupuestarias. 3.2. Las relaciones de puestos de trabajo. 3.3. La oferta de empleo público.—4. El acceso al empleo público. 4.1. Principios rectores. 4.2. Requisitos generales de acceso al empleo público. 4.3. Los sistemas selectivos. 4.4. Los órganos de selección. 4.5. La selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal.

1. MARCO NORMATIVO GENERAL

- El *Estatuto Básico del Empleado Público* (EBEP, Ley 7/2007, de 12 de abril). El EBEP establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público y contiene aquello que es común al personal funcionario de todas las Administraciones Públicas más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Esta Ley ha sido dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.18.^o de la Constitución que atribuye la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen estatutario del personal funcionario y del artículo 149.1.7.^a que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral.
La mayoría de las disposiciones contenidas en el EBEP son de aplicación inmediata. No obstante la regulación relativa a la carrera profesional del personal funcionario de carrera, la evaluación del desempeño, las disposiciones referentes a los derechos retributivos (excepto el reconocimiento a la percepción de trienios por parte del personal interino) y las medidas sobre provisión de puestos y movilidad únicamente producirán efectos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Función Pública que se dicte en la Comunidad Autónoma de Euskadi en desarrollo del mismo.
- La *Ley de la Función Pública Vasca* (LFPV, Ley 6/1989, de 6 de julio). Esta Ley, en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía, marca las líneas estructurales de la función pública vasca, fija el régimen estatutario del personal funcionario, además de las figuras del personal laboral y del personal eventual.
La legislación autonómica en materia de función pública debe ajustarse a las bases de su régimen jurídico dictadas por el Estado. La actual LFPV se dictó en el marco de la legislación básica anterior al EBEP (Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública), no obstante la LFPV se mantiene en vigor en todos aquellos aspectos que no se opongan a la nueva legislación básica contenida en el EBEP.
- El *Estatuto de los trabajadores* (ET, Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo). Esta Ley es de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas con las especificidades establecidas en el EBEP y que se derivan del carácter público de quien emplea: La relación de empleo laboral en las Administraciones Públicas está sujeta a ciertas especificidades y por eso algunos principios, como el de mérito y capacidad en el acceso y otras materias, como el régimen de incompatibilidades, son de aplicación común al personal

funcionario y laboral. Por eso, sin merma de la aplicación de la legislación laboral general contenida en el ET se han regulado en el EBEP las peculiaridades del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

A estas normas hay que añadir la normativa reglamentaria de desarrollo de las mismas en los diferentes aspectos que configuran el empleo público y a las que nos referiremos en el apartado correspondiente de éste y los próximos temas.

2. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: TIPOLOGÍA

Es personal empleado público quien desempeña funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

El personal con empleo público se clasifica en:

- a) *Personal funcionario de carrera*. Son funcionarias y funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, tengan vinculación a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.
- b) *Personal funcionario interino*. Son funcionarios/as interinos/as aquellas personas que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombradas como tales para el desempeño de tareas propias del personal funcionario de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
 - La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por personal funcionario de carrera.
 - La sustitución transitoria de titulares.
 - La ejecución de programas de carácter temporal.
 - El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.
- c) *Personal laboral fijo*. Es personal laboral fijo aquella persona que, en virtud de un contrato de naturaleza laboral, ocupa puestos de trabajo reservados con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.
- d) *Personal laboral temporal*. Es personal laboral temporal la persona contratada, con un contrato de naturaleza laboral, para la realización de tareas de duración determinada, con sujeción a las modalidades vigentes de contratación temporal.
- e) *Personal eventual*. Es personal eventual quien, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, desempeña puestos de trabajo que, considerados de confianza o asesoramiento especial están reservados a personal funcionario no laboral, y figuran con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.
- f) *Personal directivo profesional*. Es personal directivo aquél que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. La figura de directiva o directivo profesional es una figura novedosa introducida por el EBEP en nuestra legislación. El EBEP remite a las Leyes autonómicas de desarrollo su configuración definitiva estableciendo únicamente principios muy generales de su regulación.

El EBEP establece que, en todo caso, corresponden exclusivamente al personal funcionario, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

La LFPV es más concreta y dispone que los puestos de las Administraciones Públicas Vascas serán desempeñados, con carácter general, por personal funcionario, estableciendo a continuación los tipos de puestos que sí pueden reservarse a personal laboral.

3. ESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO. LAS PLANTILLAS PRESUPUESTARIAS. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

3.1. Las plantillas presupuestarias

La LFPV dispone que los presupuestos de las Administraciones Públicas vascas determinarán las plantillas presupuestarias, es decir, la relación de plazas dotadas que correspondan a cada uno de los Grupos y Cuerpos de personal funcionario y a cada una de las categorías en que, en su caso, se clasifique el personal laboral.

La plantilla presupuestaria es un concepto reducido a la determinación de la cantidad total de puestos de trabajo por categorías existente en una Administración y su cuantificación, (no su descripción detallada que es propia de las relaciones de puestos de trabajo), y que se aprueba por Ley de Presupuestos, y no como un acto o un documento separado de los presupuestos, sino que forma parte de los mismos.

Las relaciones de puestos de trabajo constituyen un instrumento de ordenación de la función pública, mientras que las plantillas carecen de tal carácter ya que sus efectos son únicamente presupuestarios.

Dado que el presupuesto debe comprender la totalidad de los gastos previstos, las plantillas presupuestarias deben incluir la totalidad de los puestos de trabajo que vayan a generar gasto, aunque no sean permanentes.

En los presupuestos se consignarán también las dotaciones globales para:

- a) abonar las gratificaciones e indemnizaciones a que tuviera derecho el personal,
- b) ejecutar las sentencias firmes de los tribunales que reconozcan derechos de contenido económico, y
- c) atender los trabajos urgentes u ocasionales que correspondan a puestos de trabajo.

3.2. Las relaciones de puestos de trabajo

3.2.1. CONCEPTO

El elemento estructurador del empleo público de las Administraciones Públicas Vascas son las relaciones de puestos de trabajo (RPT). Este instrumento tiene las siguientes finalidades:

- racionalizar y ordenar las estructuras internas de cada Administración,
- determinar las necesidades de personal,
- definir los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo, y
- clasificar cada uno de los puestos.

La LFPV erige las relaciones de puestos de trabajo como la columna vertebral sobre la que descansa la estructuración de las Administraciones Públicas Vascas, convirtiéndolas en el esencial factor de racionalización de las estructuras administrativas.

La LFPV marca los principios básicos y procedimentales a que debe atenerse la elaboración de la RPT, aplicables a todas las Administraciones Públicas Vascas. Las RPT tienen una estructura dinámica debiendo ser en todo momento la expresión real de las necesidades de la organización, obligando a un proceso constante de adecuación a las necesidades que demanda el cumplimiento de los fines de la Administración Pública.

La Administración General de la CAE y sus OO.AA. han regulado más específicamente sus RPT (Decreto 78/2005, de 12 de abril). Este Decreto no es aplicable, por estar expresamente excluidos de su ámbito de aplicación, al personal funcionario de la Administración educativa, al servicio de la Administración de justicia, de Osakidetza y el personal de la Ertzaintza.

3.2.2. EL PUESTO DE TRABAJO

El puesto de trabajo es la unidad organizativa básica de estructuración del empleo público en la Administración General de la CAE y sus OO.AA.

El puesto de trabajo se define por:

- Funciones: Es el enunciado de una *responsabilidad* que asume o puede asumir un puesto de trabajo.

Y se concreta en:

- Tareas: Es el enunciado de una *actividad* que identifica un proceso mediante el cual se satisface la responsabilidad.

Es decir, las funciones responden a la pregunta *qué* y las tareas a la pregunta *cómo*.

La descripción del conjunto de funciones y tareas de cada puesto de trabajo, así como algunos componentes de perfil necesario para un desempeño eficaz del puesto, se recogen en un documento organizativo que se denomina «Monografía del puesto de trabajo».

Una descripción más exhaustiva donde se detallan funciones, tareas, todos los elementos que constituyen el perfil, condiciones contextuales donde se desempeñan las tareas del puesto y las relaciones que mantiene el puesto con otros puestos se recoge en el informe de análisis de puestos.

3.2.3. CONTENIDO DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

Las relaciones de puestos de trabajo:

- Deben contener la totalidad de los puestos que se hallen dotados presupuestariamente,
- No pueden contener puestos cuya dotación no se encuentre prevista en las plantillas presupuestarias.
- Deben distinguir los puestos de trabajo reservados a personal funcionario, a personal laboral y a personal eventual.
- En el Reglamento que regula las RPT se encuentra recogida la relación de datos que para cada puesto de trabajo debe contener cada tipo de RPT (la de personal funcionario, la de personal laboral, y la de personal eventual), los cuales se refieren de manera genérica a:
 - Sistema de provisión (en el caso de las RPT del personal funcionario).
 - Requisitos exigidos para su provisión (cuerpo o categoría laboral, perfil lingüístico y, en su caso, fecha de preceptividad, necesariamente además de otros que puedan establecerse).
 - Circunstancias del desempeño del puesto de trabajo (localización, régimen de dedicación).
 - Aspectos retributivos (complemento específico, de destino, para el personal funcionario; tipo de retribución para el personal eventual).

3.2.4. ELABORACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

La elaboración de las RPT de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. corresponde al Departamento competente en materia de función pública, y su aprobación al Gobierno Vasco, mediante Decreto.

El Decreto 78/2005 describe el proceso de elaboración inicial o modificación posterior de las RPT, proceso que, en función del alcance de la modificación propuesta, puede comprender más o menos fases de estudio, análisis y atribución de características a los puestos objeto de creación o modificación. No obstante lo anterior, siempre ha de garantizarse la participación de la representación del personal en los procesos de elaboración y modificación de las RPT para personal funcionario y laboral.

Las RPT, así como sus modificaciones, serán públicas y producirán efectos económicos y administrativos a partir de su publicación en el BOPV, salvo que en el acuerdo de aprobación se establezca un plazo diferente.

3.3. La oferta de empleo público

La oferta de empleo público (OPE) expresa las plazas vacantes con asignación presupuestaria, que deben cubrirse, tanto por personal funcionario como por personal laboral y que no pueden ser cubiertas por los efectivos de personal existentes en una Administración Pública.

La aprobación de la OPE es requisito previo y necesario para la convocatoria de pruebas selectivas de personal funcionario de carrera o laboral fijo.

En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. su aprobación corresponde al Departamento competente en materia de función pública.

4. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

4.1. Principios rectores

4.1.1. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD

Toda la ciudadanía tiene derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (artículos 23 y 103 de la Constitución).

Así mismo, el EBEP dispone que los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en el EBEP.

En consecuencia con lo anterior, el EBEP dispone que habrá de reservarse un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas. Este cupo de reserva tiene como objetivo lograr que, de manera progresiva, el 2% de los efectivos totales de cada Administración Pública estén ocupados por personas con discapacidad.

Del mismo modo, las personas con discapacidad tienen derecho, en el acceso al empleo público, a que se establezcan adaptaciones y ajustes razonables de medios y tiempos en los procesos selectivos y a que, una vez superado, se realicen las adaptaciones necesarias en el puesto de trabajo.

Estas previsiones responden a las líneas generales de actuación que se contienen en la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Ley 51/2003, de 2 de diciembre). Esta Ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución, entendiéndose por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social.

4.1.2. LOS PRINCIPIOS QUE HAN DE GARANTIZARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS

- 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.

4.2. Requisitos generales de acceso al empleo público

- a) Nacionalidad. El requisito de la nacionalidad tiene un tratamiento diferente en el acceso a la condición de funcionario que en el acceso a la condición de personal laboral.

1. Para acceder a la condición de personal funcionario, es preciso encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

- Tener la nacionalidad española.
- Ser nacional de un Estado miembro de la Unión Europea.
- Ser cónyuge de una persona de nacionalidad española o de una persona nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, independientemente de su propia nacionalidad siempre que no estén separados de derecho.
- Ser descendiente de una persona de nacionalidad española o de una personal nacional de un Estado miembro de la Unión Europea o de su cónyuge, independientemente de su propia nacionalidad, siempre que sean menores de 21 años o mayores dependientes.
- Estar incluido o incluida en el ámbito de aplicación de los tratados internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de las personas trabajadoras.

No obstante lo anterior el acceso a los empleos públicos que impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tiene por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas y que así se establezca por el Órgano de Gobierno de la respectiva Administración, está reservado a las personas con nacionalidad española.

2. Para acceder a la condición de personal laboral, es preciso:

- Encontrarse en alguna de las situaciones requerida para el acceso a la condición de personal funcionario, o
- Ser una persona extranjera con residencia legal en España.

- 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 funcionarios/as, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sufrido separación o inhabilitación. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse en situación de inhabilitación o en situación equivalente ni haberse 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.
- f) Poseer, en su caso, el perfil lingüístico asignado a los puestos convocados.

En las convocatorias de acceso al empleo público 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.

4.3. Los sistemas selectivos

Los procesos selectivos han de reunir las siguientes características:

1. Carácter abierto y garantizador de la libre concurrencia de toda la ciudadanía, sin perjuicio de lo que se establece con respecto a la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva establecidas o que puedan establecerse a favor de colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, u otros colectivos desfavorecidos.
2. Adecuación entre el tipo de pruebas a realizar y el contenido de las funciones a desempeñar. Con este fin pueden incluir:
 - a) Pruebas de conocimientos generales o específicos, teóricas o prácticas.
 - b) Testpsicotécnicos.
 - c) Entrevistas.
 - d) Cursos selectivos de formación y/o períodos de prácticas, cuya duración acumulada no podrá superar los dieciocho meses. Su no superación, de acuerdo con los sistemas de valoración previstos en la convocatoria, determinará la automática exclusión de la persona aspirante del proceso selectivo.
 - e) Períodos de prácticas.
 - f) Ejercicios que demuestren el dominio de idiomas extranjeros.
 - g) Ejercicios para la comprobación de habilidades y destrezas.
 - h) Pruebas físicas.

Los sistemas selectivos tanto para el personal funcionario como laboral, son los siguientes:

1. Oposición: Consiste en la celebración de una o más pruebas de capacidad, teóricas o prácticas, para determinar la aptitud de personas aspirantes y fijar el orden de prelación de éstas.
2. Concurso: consiste exclusivamente en la calificación de los méritos alegados y acreditados por las personas aspirantes, conforme al baremo establecido en la convocatoria, fijando el orden de prelación de éstas.
El sistema de concurso en la selección de personal funcionario tiene carácter excepcional y únicamente puede utilizarse en los casos en que una Ley así lo establezca.
3. Concurso-oposición: Consiste en la sucesiva celebración de los dos sistemas anteriores dentro del procedimiento de selección, sin que en ningún caso la valoración de la fase de concurso pueda exceder el 45% de la puntuación máxima alcanzable en la fase de oposición.

Las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo deben contener necesariamente:

- a) El número de vacantes, Grupo, Cuerpo y Escala o categoría laboral a la que correspondan, y porcentaje que se reserva para promoción interna.
- b) Requisitos que deben reunir los y las aspirantes.
- c) Las pruebas, programas y, en su caso, relación de méritos, así como los criterios y normas de valoración.
- d) La composición del tribunal u órgano técnico de selección.
- e) La determinación, en su caso, de las características del curso selectivo o período de prácticas.
- f) Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de éstas sea inferior al 40%, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo.

Las convocatorias de pruebas de acceso en la Administración General de la CAE y sus OO.AA., se publicarán en el Boletín Oficial del País Vasco.

Al carecer de normativa de desarrollo propia en materia de ingreso, los procedimientos selectivos para el acceso al empleo público de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. se rigen por las disposiciones contenidas en el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios y funcionarias civiles del Estado, (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), en virtud de la cláusula general de suplencia del derecho estatal establecida en el artículo 149.3 de la Constitución.

4.4. Los órganos de selección

Los órganos de selección han de ser colegiados y su composición debe ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad.

Composición:

- Deben tener una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. Se considera que existe una representación equilibrada cuando en los tribunales u órganos afines de más de cuatro integrantes cada sexo está representado al menos al 40%. En el resto, cuando los dos sexos estén representados.
- Debe velarse por el cumplimiento del principio de especialidad: Al menos la mitad de sus componentes deberán poseer una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso en el proceso que se trate, y la totalidad de tales de igual o superior nivel académico.
- No puede formar parte de los órganos de selección el personal de elección o de designación política, el personal funcionario interino y el personal eventual.
- La pertenencia a los órganos de selección será siempre título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

Los órganos de selección actuarán con plena autonomía funcional, son responsables de la objetividad del procedimiento y han de garantizar el cumplimiento de las bases de la convocatoria sus decisiones y resoluciones son vinculantes para el órgano al que le corresponda el nombramiento del personal seleccionado.

4.5. La selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal

4.5 1. INSTRUMENTOS PARA LA SELECCIÓN

Los principios generales que rigen el acceso al empleo público, señalados más arriba, deben presidir también los procesos de selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal.

En este sentido, la LFPV establece que la selección de personal funcionario interino y personal laboral temporal se llevará a cabo conforme a los procedimientos que reglamentariamente se determinen, atendiendo a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y procurando la máxima agilidad.

No obstante lo anterior, reiterada jurisprudencia ha sentado el criterio de que cuando se trata la selección del personal interino (o temporal), dichos principios han de conjugarse con los de eficacia y eficiencia debido a que, a través de la misma se trata de cubrir necesidades sobrevenidas y perentorias, no pudiendo realizarse, por su propia naturaleza, una cobertura previamente planificada. De este modo, no puede configurarse la selección de personal interino (o temporal) como una oposición de acceso a la función pública de carrera.

En consonancia con lo anterior, conjugando los principios antedichos, la Administración General de la CAE y sus OO.AA. ha reglamentado, a través del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de mayo de 2006, la selección del personal para la prestación de servicios de carácter temporal, estableciendo un sistema de bolsas de trabajo.

4.5.2. TIPOS DE BOLSAS DE TRABAJO

Se establecen dos tipos de bolsas de trabajo.

1. Las bolsas de trabajo de cuerpos, opciones o escalas y categorías laborales de la Administración General de la CAPV.

Las ofertas públicas de empleo serán el instrumento preferente para la creación de estas bolsas de trabajo y la integración de personal en las mismas, sin perjuicio de lo dispuesto sobre ampliación de bolsas, como se verá más adelante. Esta integración se hará de acuerdo a los criterios que previamente se establezcan, los cuales habrán de garantizar los principios antedichos de igualdad, mérito y capacidad, y que darán como resultado fijar el orden de prelación en base a la puntuación alcanzada por las personas que pasen a integrarlas.

2. Las bolsas de trabajo específicas de puesto. Podrá acordarse la realización de convocatorias específicas de selección de personal para la cobertura de puestos con una especial cualificación profesional.

Las bolsas de trabajo resultantes de estas convocatorias específicas tendrán la vigencia temporal que se considere adecuada para los fines previstos y, en todo caso, serán sustituidas por las que resulten de convocatorias específicas posteriores, en las que se integrarán quienes cuenten con servicios prestados en las bolsas sustituidas.

Las bolsas generadas mediante convocatorias específicas sólo podrán emplearse para ocupar dichos puestos, y no integrarán las bolsas correspondientes a los cuerpos y/o categorías laborales de sus titulaciones.

4.5.3. REBAREMACIÓN DE LAS BOLSAS DE TRABAJO

Durante el primer trimestre del año, el personal integrante de las bolsas de trabajo será rebareado de acuerdo a los servicios prestados en la Administración General de la CAE y sus OO.AA., que reúnan las características que se establecen en el artículo 1 del Acuerdo, es decir:

- a) Que se realicen en virtud de nombramiento de personal funcionario interino, o mediante contratos laborales de duración determinada, o mediante contratos de relevo.
- b) Que las condiciones de trabajo estén reguladas por el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario o en el Convenio de Colectivos Laborales, ambos del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Organismos Autónomos.

La puntuación de los y las integrantes se incrementará 0,003 puntos por día trabajado durante el año anterior.

4.5.4. AMPLIACIÓN DE BOLSAS DE TRABAJO

En el supuesto de inexistencia de personas candidatas en las bolsas de trabajo, se podrá:

- a) Solicitar al IVAP la convocatoria de un proceso selectivo el cual será publicitado mediante anuncios en los medios de comunicación social, así como en la página Web del citado organismo.

Las convocatorias públicas para la ampliación de bolsas de trabajo consistirán en la celebración de una o más pruebas de capacidad o la calificación de méritos o ambas conforme a un baremo preestablecido. En todo caso, se valorará el conocimiento del euskera.

El Director o la Directora del IVAP, de conformidad con los criterios establecidos por la Dirección de Función Pública, aprobará las bases de las convocatorias que regirán estos procesos selectivos, en las que se concretarán las pruebas y/o méritos evaluables así como su ponderación en el proceso selectivo.

b) Acudir a los servicios públicos de empleo, con carácter excepcional y previa memoria justificada.

— Las personas propuestas por el servicio público de empleo serán ordenadas de acuerdo a una puntuación obtenida por la baremación de méritos que se contienen en el Acuerdo regulador de bolsas.

La elección de uno u otro sistema estará supeditada a los principios de eficacia, efectividad y eficiencia administrativa, a las posibilidades materiales de realizar una convocatoria específica, a la urgencia en la cobertura de la prestación de servicios y al particular perfil de la misma.

Derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Retribuciones. Negociación colectiva. Incompatibilidades. Régimen disciplinario

Sumario: 1. Derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 1.1. Derechos del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 1.2. Deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas.—2. Retribuciones del personal funcionario.—3. Negociación colectiva. 3.1. Concepto. 3.2. Las Mesas de Negociación. 3.3. El resultado de la negociación. Los acuerdos y pactos.—4. El régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 4.1. Actividades públicas. 4.2. Actividades privadas.—5. Régimen disciplinario del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 5.1. Las faltas disciplinarias. 5.2. Las personas responsables. 5.3. Las sanciones disciplinarias. 5.4. La prescripción de las faltas y de las sanciones. 5.5. El procedimiento disciplinario.

1. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. Derechos del personal al servicio de las Administraciones Públicas

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) recoge un listado de derechos básicos y comunes. En el catálogo de derechos reconocidos, junto a los ya tradicionales aparecen otros de reciente reconocimiento, como los relativos a la objetividad y transparencia de los sistemas de evaluación, a la protección frente al acoso sexual o moral y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, derechos que son comunes a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, diferenciando el más específico derecho del personal funcionario de carrera a la inamovilidad de su condición como la garantía más importante de su imparcialidad.

El EBEP no agota todos los derechos del personal al servicio de las Administraciones, ya que estos pueden ser ampliados por tres vías:

- a) por los derechos reconocidos en la Ley de la Función Pública Vasca que subsisten tras la entrada en vigor del EBEP,
- b) por las normas que se dicten en desarrollo del EBEP y
- c) por la negociación colectiva.

Los derechos reconocidos al personal al servicio de la Administración aparecen divididos en el EBEP, en dos grandes grupos, atendiendo a la forma de ejercicio de tales derechos: derechos individuales, (que aparecen recogidos en el artículo 14 —diecisiete apartados—) y derechos individuales de ejercicio colectivo, (enumerados en el artículo 15 —cinco apartados—).

En atención a su contenido, podemos distinguir cuatro categorías:

- a) *Derechos fundamentales inespecíficos, que son aquellos que se reconocen a toda persona, no peculiares de una relación laboral, como son:*
 - El derecho de huelga.
 - El derecho al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
 - El derecho a la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

- El derecho a la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico
- El derecho a la libre asociación profesional.

b) *Derechos referidos al puesto de trabajo y a las funciones y tareas a desarrollar:*

- Derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario/a de carrera.
- Derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
- Derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- Derecho a participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.

c) *Derechos referidos a las condiciones de trabajo y empleo:*

- Derecho a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
- Derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- Derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales preferentemente en horario laboral.
- Derecho a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Derecho a las vacaciones, descansos, permisos y licencias

d) *Derechos de seguridad social:*

- Derecho a la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
- Derecho a las prestaciones de seguridad social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.

1.2. Deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas

La condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con la ciudadanía, la propia Administración y las necesidades del servicio. El EBEP establece una regulación general de los deberes básicos del personal al servicio de las Administraciones Públicas, basada en principios éticos y reglas de comportamiento que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen con una finalidad pedagógica y orientadora, pero también operan como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias.

Los deberes básicos del personal al servicio de las Administraciones Públicas exigibles tanto al personal funcionario como al personal laboral, son los siguientes:

- Desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas.
- Velar por los intereses generales, con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.

La actuación del personal al servicio de las Administraciones se regirá por una serie de principios¹ que se enumeran en el EBEP y que son los que inspiran el Código de Conducta de los empleados y empleadas públicos/as, configurado por los principios éticos y principios de con-

¹ 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 de mujeres y hombres.

ducta que se contienen en el EBEP (arts. 53 y 54). Estos principios además son los que han de informar la interpretación y aplicación del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración.

2. RETRIBUCIONES DEL PERSONAL FUNCIONARIO

Las retribuciones del personal funcionario se dividen en básicas y complementarias.

Son retribuciones básicas:

- a) El sueldo que corresponda a cada uno de los Grupos de titulación.
- b) Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada uno de los Grupos por cada tres años de servicios, y
- c) Las pagas extraordinarias, que serán dos al año y se percibirán en los meses de junio y diciembre.

Son retribuciones complementarias:

- a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe, cuya cuantía se fijará anualmente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Los puestos de trabajo de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. se clasifican en 30 niveles atendiendo a los requisitos exigidos para su desempeño (nivel de titulación) y a las funciones que deben desarrollar (exigencia de dirección, iniciativa, autonomía, complejidad). El nivel de complemento de destino se hará constar para cada puesto de trabajo en las relaciones de puestos de trabajo.
- b) El complemento específico, será único para cada puesto de trabajo y su asignación se hará en atención a los criterios de especial dificultad técnica, especial responsabilidad, incompatibilidad, dedicación y penosidad o peligrosidad.
- c) El complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el personal funcionario desempeña su puesto de trabajo y cuya asignación se hará en función de las circunstancias objetivas del desempeño del puesto de trabajo.
- d) Las gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo. No procederá su percepción en aquellos puestos de trabajo en los que para la determinación del complemento específico hubiera sido ponderada una especial dedicación.

Las retribuciones se devengarán y harán efectivas por mensualidades completas y de acuerdo con la situación y derechos del funcionario o de la funcionaria referidos al primer día hábil del mes a que correspondan, salvo en los siguientes casos, en que se liquidarán por días:

- a) en el mes en que se produzca el ingreso o reingreso al servicio activo, en el de incorporación por conclusión de licencias sin derecho a retribución, y en aquel en que se hubiera hecho efectiva la adscripción a un nuevo puesto de trabajo, siempre que existan diferencias retributivas entre éste y el anterior,
- b) en el mes en que se inicie el disfrute de licencias sin derecho a retribución y en el que sea efectivo el pase a una situación administrativa distinta de la de servicio activo, y
- c) en el mes en que se cese en el servicio activo, salvo los supuestos de fallecimiento o jubilación de funcionarios y funcionarias sujetos/as a regímenes de pensiones públicas que se devenguen por mensualidades completas desde el primer día del mes siguiente al del nacimiento del derecho.

Del mismo modo, cuando el tiempo de servicios prestados hasta el día en que se devengue la paga extraordinaria no comprenda la totalidad de los seis meses inmediatos anteriores a los de junio o diciembre, el importe de aquélla se reducirá proporcionalmente. A estos efectos, no se

computará como tiempo de servicios prestados, el de duración de las licencias sin derecho a retribución.

La diferencia entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por la funcionaria o el funcionario dará lugar, salvo justificación, a la correspondiente deducción proporcional de haberes, sin perjuicio, en su caso, de la responsabilidad disciplinaria a que pudiera haber lugar.

3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

3.1. Concepto

Se entiende por negociación colectiva el *derecho a negociar* la determinación de las *condiciones de trabajo* del personal al servicio de la Administración Pública.

Unido al anterior, el personal al servicio de las Administraciones Públicas tiene el derecho a elegir representantes y constituir órganos a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y el personal a su servicio. Los órganos de representación del personal funcionario son la Delegación de Personal y las Juntas de Personal.

3.2. Las Mesas de Negociación

Se constituirán Mesas de Negociación en las que tendrán legitimación para estar presentes, por una parte, representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las más representativas a nivel de Comunidad Autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10% o más de representantes en las elecciones para Delegados y Delegadas y Juntas de Personal en el ámbito respectivo.

Tipos de Mesas de Negociación:

- a) Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. Está presidida por la Administración general del Estado, y contará con representantes de las Comunidades Autónomas y de la Federación de Municipios y Provincias, por un lado y la representación sindical que corresponda en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación en el conjunto de las Administraciones Públicas. En esta mesa se negociarán las materias que sean susceptibles de regulación estatal con el carácter de norma básica. Específicamente se negociará en esta mesa el incremento global de las retribuciones del personal que corresponda incluir en los Presupuestos Generales del Estado.
- b) Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, de cada Comunidad Autónoma y de cada una de las Entidades Locales, para la negociación de aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal estatutario, al personal funcionario y al personal laboral.
- c) Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, de cada Comunidad Autónoma y de cada una de las Entidades Locales, pudiéndose negociar en estas mesas las materias relacionadas con las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario de su ámbito.
- d) Mesas Sectoriales en cada uno de los ámbitos anteriores, que se constituirán por acuerdo de las Mesas Generales respectivas, en las que se negociarán las condiciones específicas del personal funcionario de cada sector de actividad (docente, sanitario, policía, Administración general,...).

El EBEP establece un catálogo de materias de obligada negociación en el ámbito respectivo y otras expresamente excluidas de la obligatoriedad de negociación

Las de obligada negociación tienen que ver con la aplicación del incremento de las retribuciones, determinación de las retribuciones complementarias, criterios generales en materia de acceso,

carrera, provisión, clasificación de puestos, evaluación del desempeño, planes para la formación, y la promoción interna, criterios generales de acción social, calendario, horarios, jornadas, vacaciones, etc.

Las excluidas de la obligatoriedad de negociación son decisiones que afecten a la potestad de organización de la Administración, la regulación del ejercicio de los derechos de la ciudadanía y de las personas usuarias de los servicios públicos, el procedimiento para la formación de actos y disposiciones normativas, regulación y determinación concreta en cada caso de los sistemas, criterios, órganos y procedimiento de acceso al empleo público y la promoción profesional.

3.3. El resultado de la negociación. Los acuerdos y pactos

El contenido de lo negociado puede revestir la forma de un Acuerdo o de un Pacto.

- Si es un *Pacto* bastará para su absoluta validez que resulte aprobado en la mesa correspondiente y se produzca su registro posterior y publicación pudiendo tratar sobre materias que sean competencias de los órganos de gobiernos de la Administración correspondiente.
- Si es un *Acuerdo*, precisa de la expresa aprobación formal del órgano competente. Son el instrumento con el que finalizan las negociaciones sobre materias competencia de los órganos de gobierno respectivos. Si esa aprobación no se produce, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas si lo solicita la mayoría de una de las partes.

Si los acuerdos ratificados tratan sobre materias, sometidas a reserva de Ley, es decir, que sólo puedan ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa. Pero queda establecido expresamente el deber del órgano de gobierno competente de elaborar un Proyecto de Ley conforme al contenido de lo acordado y en el plazo acordado.

Cuando los acuerdos y pactos contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y al personal laboral, tendrán para éstos la consideración y efectos previstos en la normativa vigente para los convenios colectivos.

Hasta la entrada en vigor del EBEP, si la negociación terminaba sin acuerdo, la Administración recuperaba su capacidad, su libertad para establecer las condiciones de trabajo, ahora, el EBEP, en el supuesto de que no se produzca acuerdo en la negociación, primero habrá que agotar los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, si es que los hubiera, y sólo después recuperará la Administración la capacidad de establecer las condiciones de trabajo unilateralmente.

4. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El establecimiento de un régimen de incompatibilidades se basa en la necesidad de aplicación del principio de dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

El artículo 103.3 de la Constitución establece que la Ley regulará, entre otros extremos, el sistema de incompatibilidad y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios y funcionarias

En cumplimiento de dicho precepto constitucional, se dictó la Ley de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (53/1984, de 26 de diciembre) que de acuerdo con lo dispuesto en la misma constituye bases del régimen estatutario de la función pública y por ello, aplicable a todas las Administraciones Públicas.

4.1. Actividades públicas

El principio general es la no compatibilidad de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público. No obstante, la Ley regula una serie de excepciones a este principio general de incompatibilidad, entre las que cabe destacar:

- a) Aquellas actividades que, por razones de interés público, así se determine por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, o por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus respectivas competencias. Tendrá que ser, en cualquier caso, una actividad a tiempo parcial, en régimen laboral y de duración determinada.
- b) El desempeño de un puesto de trabajo docente como profesor o profesora universitario/a asociado en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada.
- c) El ejercicio de actividades de investigación, de carácter no permanente, o de asesoramiento en supuestos concretos.
- d) El desempeño de los cargos electivos de:
 - Componentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, salvo que perciban retribuciones periódicas por el desempeño de la función o que por las mismas se establezca la incompatibilidad.
 - Componentes de las Corporaciones Locales, salvo que desempeñen en los mismos cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva.

La autorización de las anteriores excepciones exige siempre el cumplimiento de unos requisitos y límites, entre los que cabe destacar:

- a) Será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad.
- b) No supondrá modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos y se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos.
- c) La cantidad total percibida por ambos puestos no podrá superar unos determinados límites que se establecen en la Ley.
- d) No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, cuya cuantía supere los límites establecidos por la Ley.

4.2. Actividades privadas

El ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad.

El principio general es que el personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo dependencia o al servicio de entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolla el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado.

Se establecen una serie de límites a la compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas:

- Las actividades privadas que correspondan a puestos de trabajo que requieran la presencia efectiva del interesado durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal ordinaria de trabajo en las Administraciones Públicas sólo podrán autorizarse cuando la actividad pública sea una de las enunciadas en esta Ley como de prestación a tiempo parcial.
- No podrá reconocerse compatibilidad alguna para actividades privadas a quienes se les hubiera autorizado la compatibilidad para un segundo puesto o actividad públicas, siempre que la suma de jornadas de ambos sea igual o superior a la máxima en las Administraciones Públicas.

5. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El personal funcionario y el laboral están sujetos al régimen disciplinario establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y a lo establecido a este respecto en la Ley de la Función Pública Vasca en tanto no se oponga a lo dispuesto por el EBEP (en el caso del personal funcionario) y por la legislación laboral, el personal de esta naturaleza.

La potestad disciplinaria se ejercerá por la respectiva Administración Pública de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.
- b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables a la presunta persona infractora.
- c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
- d) Principio de culpabilidad.
- e) Principio de presunción de inocencia.

5.1. Las faltas disciplinarias

En una primera aproximación podemos decir que, con carácter general, constituye falta disciplinaria cualquier incumplimiento por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas de los deberes que les afectan.

No obstante lo anterior, y en base al principio de legalidad y tipicidad que informa la potestad disciplinaria, una conducta únicamente constituirá falta si así está expresamente previsto en el ordenamiento jurídico.

Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

- a) Faltas muy graves. El EBEP recoge únicamente el catálogo de conductas que se tipifican como faltas muy graves (16 faltas) que responden a incumplimientos muy graves de los deberes que atañen al personal al servicio de las Administraciones Públicas (a modo de ejemplo el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y al Estatuto, actuaciones que supongan discriminación por razón de raza, religión, convicciones, y otras circunstancias personales, abandono del servicio, etc.). Así mismo deja abierta la puerta a que la Ley de la Función Pública que se dicte en su desarrollo, pueda tipificar otras conductas como faltas muy graves, así como los convenios colectivos para el personal laboral.
- b) Faltas graves y faltas leves. El catálogo de conductas que constituyen faltas graves y faltas leves se establece en la Ley de la Función Pública Vasca y en los convenios colectivos aplicables a cada sector de la Administración. Esta normativa a la hora de tipificar las conductas como faltas graves o faltas leves debe tener en cuenta las siguientes circunstancias:
 - El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
 - La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de las personas.
 - El descrédito de la imagen pública de la Administración.

5.2. Las personas responsables

Incurren en responsabilidad disciplinaria:

- a) Las personas al servicio de las Administraciones Públicas que sean autores de las faltas tipificadas en la legislación vigente.
- b) Las personas al servicio de las Administraciones Públicas que induzcan a otras a su comisión.

- c) El personal funcionario o laboral que encubra faltas graves o muy graves cuando se derive un daño grave para la Administración o la ciudadanía.

5.3. Las sanciones disciplinarias

Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

- a) Separación del servicio del personal funcionario, que en el caso del personal funcionario interino comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
- b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
- c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
- d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f) Apercibimiento.

5.4. La prescripción de las faltas y de las sanciones

Las *infracciones* muy graves prescribirán a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas

Las *sanciones* impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las impuestas por faltas leves al año. El plazo de prescripción comenzará a contarse, desde la firmeza de la resolución sancionadora.

5.5. El procedimiento disciplinario

No podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves o graves sino mediante el procedimiento previamente establecido, el cual debe atender a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa de la persona presuntamente responsable.

La imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia a la persona interesada.

Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Personal funcionario:
adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria.
Clasificación en cuerpos y escalas. Provisión de puestos
de trabajo. Situaciones administrativas

Sumario: 1. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria. 1.1. Adquisición de la condición de funcionario o funcionaria carrera. 1.2. Adquisición de la condición de personal funcionario interino. 1.3. Pérdida de la condición de funcionario o funcionaria carrera. 1.4. Pérdida de la condición de personal funcionario interino. 1.5. Rehabilitación de la condición de funcionario o funcionaria de carrera.—2. Clasificación en cuerpos y escalas.—3. Provisión de puestos de trabajo. 3.1. Provisión definitiva: el concurso. 3.2. Provisión definitiva: la libre designación. 3.3. Provisión provisional: las comisiones de servicios. 3.4. Provisión provisional: nombramiento de personal funcionario interino. La gestión de las bolsas de trabajo en la Administración General de la CAE y sus OO.AA.—4. Situaciones administrativas. 4.1. Servicio activo. 4.2. Excedencia voluntaria. 4.3. Excedencia por cuidado de hijos o hijas y familiares. 4.4. Servicios especiales. 4.5. Suspensión de funciones. 4.6. Servicio en otras Administraciones Públicas.

1. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO O FUNCIONARIA

1.1. Adquisición de la condición de funcionario o funcionaria de carrera

La condición de funcionario o funcionaria de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- a) Superación del proceso selectivo.
- b) Nombramiento por el órgano o autoridad competente, que será publicado en el Boletín Oficial correspondiente. No podrá adquirir la condición de personal funcionario de carrera y quedarán sin efecto las actuaciones relativas a quienes no acrediten, una vez superado el proceso selectivo, que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria.
- c) Acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía correspondiente y del resto del Ordenamiento Jurídico.
- d) Toma de posesión dentro del plazo que se establezca.

En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. corresponde el nombramiento de funcionario o funcionaria de carrera al Departamento competente en materia de función pública, el cual será publicado en el Boletín Oficial de País Vasco.

1.2. Adquisición de la condición de personal funcionario interino

La condición de personal funcionario interino se adquiere por:

- a) Selección a través del sistema de selección de personal funcionario interino establecido en cada Administración. En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. su selección se llevará a cabo a través del sistema de bolsas de trabajo, cuya mecánica se verá en el apartado de este tema referido a la provisión provisional de puestos de trabajo.

- b) Nombramiento por el órgano competente, que será notificado a la persona interesada. En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. el nombramiento corresponde al Departamento competente en materia de función pública.
- c) Toma de posesión en la fecha que se establezca.

1.3. Pérdida de la condición de funcionario o funcionaria de carrera

Son causas de pérdida de la condición de personal funcionario de carrera:

- a) *La renuncia voluntaria a la condición de personal funcionario* habrá de ser manifestada por escrito y será aceptada expresamente por la Administración, salvo cuando la persona interesada esté sujeta a expediente disciplinario o haya sido dictado en su contra auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito. La renuncia a la condición de personal funcionario no inhabilita para ingresar de nuevo en la Administración Pública a través del procedimiento de selección establecido.
- b) *La pérdida de la nacionalidad* española o de cualquier nacionalidad de las que habilita para el acceso a la condición de personal funcionario de carrera, determinará la pérdida de la condición de funcionario salvo que simultáneamente se adquiriera la nacionalidad de alguno de dichos Estados.
- c) *La jubilación total*. La jubilación del personal funcionario podrá ser:
 1. Voluntaria, a solicitud de la persona interesada, siempre que reúna los requisitos y condiciones establecidos en el Régimen de Seguridad Social que le sea aplicable
 2. Forzosa que se declarará de oficio al cumplir los sesenta y cinco años de edad. No obstante, el personal funcionario podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que cumpla setenta años de edad, siempre que reúna los requisitos establecidos al efecto en la normativa vigente.
 3. Por la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o, incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala.
- d) *La sanción disciplinaria de separación del servicio cuando tenga carácter firme*.
- e) *La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público* que cuando tenga carácter firme producirá la pérdida de la condición de personal funcionario respecto a todos los empleos o cargos que tuviera si es absoluta, o la pérdida de dicha condición respecto de aquellos empleos o cargos especificados en la sentencia, si se trata de inhabilitación especial.

1.4. Pérdida de la condición de personal funcionario interino

Además de por las causas que determinan la pérdida de la condición personal funcionario de carrera, el personal funcionario interino será cesado y, por lo tanto, perderá la condición de tal, por alguna de las siguientes causas:

- a) Cuando desaparezca la causa que motivó el nombramiento, esto es:
 - Cuando el puesto o plaza desempeñado transitoriamente se provea por personal funcionario de carrera por alguno de los sistemas de provisión previstos reglamentariamente, en el caso de nombramientos para cobertura de un puesto de trabajo vacante.
 - Cuando se produzca la reincorporación de la persona titular del puesto, en el caso de que el nombramiento se haya producido para la sustitución de una persona titular con derecho a la reserva de su puesto de trabajo. La extinción del derecho a la reserva del puesto de trabajo por parte de la persona sustituida, no conllevará el cese sino que quién tenía nombramiento mantendrá su relación modificando la causa legal de su nombramiento, pasando a ser ésta la de desempeño del puesto vacante hasta su cobertura reglamentaria.

- Cuando se produzca el vencimiento del plazo de nombramiento, en el caso de nombramiento por acumulación de tareas.
 - Cuando se ejecute completamente el programa de carácter temporal para cuya ejecución se realizó el nombramiento.
- b) Cuando por causas organizativas el puesto sea suprimido.
- c) Cuando la Administración considere que ya no existen las razones de urgencia o necesidad que motivaron la provisión transitoria.

1.5. Rehabilitación de la condición de funcionario o funcionaria de carrera

En caso de extinción de la relación de servicios como personal funcionario de carrera como consecuencia de la pérdida de la nacionalidad o la jubilación por incapacidad permanente para el servicio, la persona interesada, una vez desaparecida la causa objetiva que la motivó, podrá solicitar la rehabilitación de su condición de funcionario de carrera, que le será concedida.

También se podrá conceder, con carácter excepcional, la rehabilitación, a petición de la persona interesada, de quien hubiera perdido la condición de personal funcionario por haber recibido condena a la pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido.

2. CLASIFICACIÓN EN CUERPOS Y ESCALAS

El Estatuto Básico del Empleado Público establece que el personal funcionario se agrupa en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.

La Administración General de la CAE y sus OO.AA. ha establecido el sistema de cuerpos y escalas para la clasificación del personal funcionario (Ley 1/2004, de 25 de febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración de la CAE y sus OO.AA.). De este modo, el acceso a la condición de personal funcionario de la Administración General de la CAE y sus OO.AA supondrá el ingreso en el cuerpo y, en su caso, en la escala u opción determinados en la convocatoria por la que se haya participado.

En esta normativa se clasifican los cuerpos de personal funcionario en dos categorías:

- a) *Cuerpos generales*, cuando su cometido consista en funciones fundamentalmente vinculadas a la actividad administrativa, incluidas las de gestión, inspección, asesoramiento, control, ejecución y otras similares.

Se crean los siguientes cuerpos generales:

- Cuerpo Superior de la Administración,
- Cuerpo de Gestión Administrativa,
- Cuerpo Administrativo,
- Cuerpo Auxiliar Administrativo, y
- Cuerpo Subalterno.

- b) *Cuerpos especiales*, cuando su cometido suponga fundamentalmente el desempeño de funciones objeto de una profesión o titulación específica.

Se crean los siguientes cuerpos especiales:

- Cuerpo Superior Facultativo,
- Cuerpo de Técnicas y Técnicos de Grado Medio, y
- Cuerpo de Ayudantes Técnicas y Técnicos.

Dentro de los cuerpos especiales podrán existir:

- a) *Escalas*: cuando las funciones exijan una cualificación profesional cuyo desempeño no se corresponda con una única titulación académica, sino que abarque contenidos suscepi-

bles de ser desempeñados por un conjunto agrupado de titulaciones académicas. Es decir, se crea un número limitado de escalas que responden a un carácter de agrupación de titulaciones al estimarse que dichos ámbitos profesionales son susceptibles de ser desempeñados por profesionales de diferentes campos.

- b) *Opciones*: que a los efectos de la Ley se corresponden con la titulación oficial exigida para el acceso a las plazas de los mismos que requieran de conocimientos propios y específicos de una única y concreta formación académica.

Únicamente por Ley pueden crearse los cuerpos y las escalas. Sin embargo, dentro de los Cuerpos Superior Facultativo, de Técnicas y Técnicos de Grado Medio y de Ayudantes Técnicas y Técnicos podrán existir tantas opciones como titulaciones oficiales en vigor, quedando la determinación de cuáles hayan de ser estas opciones de los cuerpos especiales, a las relaciones de puestos de trabajo.

Los puestos de trabajo, atendiendo a sus características, podrán, en su caso, estar adscritos a uno o varios cuerpos y, en su caso, escalas u opciones. La adscripción se realizará, en todo caso, a través de la correspondiente relación de puestos de trabajo. Esta determinación de adscripción de los puestos de trabajo a los Cuerpos, y escalas u opciones que se determinen es un contenido necesario de la relación de puestos de trabajo. Esta adscripción supone que únicamente el personal funcionario de carrera perteneciente al Cuerpo o Cuerpos, y en su caso escalas u opciones, determinados en la relación de puestos de trabajo, pueden proveer dicho puesto de forma definitiva.

3. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO¹

Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo tienen como finalidad seleccionar a la persona más capacitada para desempeñar las funciones del puesto de trabajo que se vaya a proveer, de forma que se obtenga la adecuada prestación de los servicios públicos y la satisfacción de los intereses generales.

La provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas Vascas cuenta con regulación específica (Reglamento de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario Decreto 170/2006, de 12 de septiembre). Dicha norma opera como normativa supletoria para aquellos sectores de la función pública vasca que cuenten con normativa específica.

Se establecen dos tipos de provisión:

1. La provisión definitiva, con carácter general a través de los sistemas de concurso y libre designación. La determinación del sistema de provisión de cada puesto de trabajo es uno de los datos que deben constar para cada uno de ellos en la relación de puestos de trabajo.
2. La provisión provisional, a través del nombramiento de personal funcionario interino, la asignación de una comisión de servicios o la adscripción provisional de personal funcionario de carrera. Estos sistemas de provisión provisional se utilizan en tanto se procede a la provisión definitiva de los puestos de trabajo, a través de los sistemas citados en el apartado anterior, o para suplir al personal funcionario en caso de ausencia con derecho a reserva del puesto de trabajo.

3.1. Provisión definitiva: el concurso

El concurso constituye el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se valorarán, con relación al puesto o a los puestos de trabajo que se trate de proveer, los méritos que se contengan en la correspondiente convocatoria, conforme al baremo que en la misma se establezca.

¹ No hay que confundir los procesos de selección (procesos en los que, tras superar un proceso selectivo, se accede a la condición de funcionario de carrera en un determinado Cuerpo o Escala) y los procesos de provisión (mediante los cuales se accede a un puesto de trabajo concreto dentro de un Cuerpo o Escala). Por ejemplo, un ciudadano o ciudadana accede al Cuerpo Superior de la Administración, tras superar un proceso selectivo y, posteriormente, al puesto de Técnico/a de Personal en un proceso de provisión.

3.1.1. LAS CONVOCATORIAS

Los concursos se regirán, aparte de por la normativa general, por lo dispuesto en la respectiva convocatoria, la cual obliga tanto a la propia Administración convocante como a las personas participantes y a las Comisiones de Valoración.

Las convocatorias de concursos en el ámbito de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. deberán publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco.

3.1.2. TIPOS DE CONCURSOS

Los concursos podrán ser generales o específicos.

- a) Los concursos serán generales cuando se convoquen puestos de trabajo cuyas tareas no requieran la valoración de conocimientos o destrezas específicas. En los concursos generales, la valoración de los méritos se realizará en una sola fase, estableciéndose una puntuación mínima para la adjudicación de puesto.
- b) Los concursos serán específicos cuando se convoquen puestos de trabajo cuyas tareas requieran la valoración de unos conocimientos, o unas destrezas específicas derivadas de la naturaleza de las funciones encomendadas a los mismos. La valoración de los méritos se realizará en dos fases:
 1. En la primera fase se valorarán los méritos comunes a todos los tipos de concurso, estableciéndose una puntuación mínima para superarla, o el número máximo de personas que podrán pasar a la fase siguiente.
 2. En la segunda fase se valorarán los méritos específicos que se hayan establecido en la convocatoria, teniendo en cuenta que no se podrán valorar los méritos que se hayan valorado en la primera fase. Se establecerá la puntuación mínima para superar esta fase.

3.1.3. REQUISITOS Y CONDICIONES GENERALES DE PARTICIPACIÓN

Puede tomar parte en los concursos el personal funcionario de carrera que, en la fecha de la publicación de la convocatoria en el Boletín, cumpla los requisitos exigidos en las relaciones de puestos de trabajo, en las bases y en el resto del ordenamiento jurídico. Este cumplimiento deberá mantenerse hasta la toma de posesión de los puestos adjudicados.

La participación en los concursos es voluntaria con carácter general, no obstante, el personal funcionario adscrito provisional está obligado a participar en los concursos que se convoquen para la provisión de puestos propios de su cuerpo y escala.

No podrá tomar parte en los concursos el personal funcionario que:

- a) Haya tomado posesión en los dos años anteriores en un puesto obtenido en concurso, con independencia de la Administración de origen o del cuerpo desde el que participe. Este límite temporal se exceptúa cuando el personal haya perdido la adscripción al puesto obtenido en concurso.
- b) Se encuentre en suspensión firme de funciones, mientras dure esta situación.
- c) Los que se encuentren en situación de excedencia voluntaria por interés particular o por agrupación familiar y no hayan permanecido el tiempo mínimo exigido para reingresar.

3.1.4. LAS SOLICITUDES DE PARTICIPACIÓN

Las solicitudes para participar en las convocatorias de concurso se presentarán en el plazo que se determine en la convocatoria. Este plazo no podrá ser inferior a quince días hábiles ni superior a treinta días hábiles, y comenzará a contarse a partir del día siguiente al de la publicación de la convocatoria.

Las solicitudes de participación deberán contener, en el caso de convocarse diversos puestos de trabajo, el orden de preferencia entre éstos si se solicita más de uno.

3.1.5. LOS MÉRITOS

En todos los tipos de concursos deberán valorarse obligatoriamente:

- el trabajo desarrollado,
- las titulaciones,
- los cursos de formación y perfeccionamiento,
- la antigüedad,
- el grado personal, y
- el nivel de conocimiento de euskera.

Además se podrán valorar, según se determine en la respectiva convocatoria las publicaciones, la actividad docente e investigadora, idiomas y cualquier otro mérito que se establezca en la convocatoria. Todos estos méritos deberán estar siempre relacionados con las características de los puestos convocados.

En los concursos específicos, además, las bases podrán incluir la valoración de otros conocimientos y destrezas específicos, con la finalidad de seleccionar la persona más adecuada para desempeñar los puestos convocados. En este sentido, podrá establecerse la realización de memorias, pruebas, entrevistas o test psicotécnicos, que permitan determinar la adecuación de quien aspire al puesto a las específicas características del mismo.

La valoración de todos estos méritos se hará en relación a su grado de relación con las funciones de los puestos convocados y de su utilidad para su desempeño.

3.1.6. LA COMISIÓN DE VALORACIÓN

La Comisión de Valoración es el órgano técnico colegiado encargado de la gestión del proceso, garantizando el cumplimiento de las bases, valorando los méritos y proponiendo la adjudicación de los puestos.

Composición:

- La composición de las comisiones de valoración ha de garantizar la idoneidad y la cualificación de sus miembros.
- Las personas que las integren deberán ser personal funcionario de carrera de igual o superior grupo de titulación al que esté adscrito el puesto o los puestos convocados. Se procurará que al menos la mitad hayan desempeñado funciones o posean conocimientos del área funcional de los puestos convocados.
- La representación del personal habrá de contar con una persona integrante en la Comisión de Valoración.
- Debe existir representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. Se considera que existe una representación equilibrada cuando en las Comisiones de Valoración de más de cuatro miembros cada sexo está representado al menos al 40%. En el resto, cuando los dos sexos estén representados.

3.1.7. DESARROLLO Y RESOLUCIÓN DE LOS CONCURSOS

La comisión de valoración, previa comprobación de los datos facilitados por la Administración, así como de los requisitos exigidos en la convocatoria, valorará los méritos de quienes participen en el concurso, proponiendo la adjudicación de los puestos convocados con arreglo al resultado

de dicha valoración y el orden de prelación que, en su caso, hubieran hecho constar los aspirantes en sus solicitudes.

La propuesta de adjudicación deberá recaer sobre quien haya obtenido mayor puntuación final, sumadas, en su caso, ambas fases, siempre que ésta sea igual o superior a la puntuación mínima exigida en las bases de convocatoria.

3.2. Provisión definitiva: la libre designación

Mediante el sistema de libre designación el órgano competente para el nombramiento, podrá, de forma discrecional, adjudicar los puestos a cualquier persona solicitante, siempre que reúna los requisitos exigidos para su desempeño. Este peculiar sistema de provisión de puestos de trabajo está reservado a aquellas personas en las que la confianza se convierte en un elemento predominante en su provisión, confianza que no es de carácter político sino profesional.

Como ya se ha dicho, se proveerán mediante el sistema de libre designación los puestos que se determinen con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.

En el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas, únicamente podrán reservarse para su provisión mediante este sistema:

- a) Los puestos de subdirector y subdirectora y delegado y delegada territorial de la Administración de la Comunidad Autónoma,
- b) Los puestos de carácter directivo del resto de Administraciones Públicas, siempre que no se encuentren subordinados jerárquicamente a otro así mismo reservado a personal funcionario,
- c) Los puestos de secretaría de alto cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma, o de otros y otras cargos públicos, electos o electas o de designación, de las restantes Administraciones Públicas Vascas, y
- d) Aquellos puestos en que, con carácter excepcional y por su especial responsabilidad, derivada de la naturaleza de sus funciones, así se determine en la relación de puestos de trabajo.

La provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación únicamente puede realizarse, previa convocatoria pública. Tanto las convocatorias como las resoluciones de nombramiento, se publicarán en el Boletín Oficial correspondiente.

El personal funcionario nombrado para puestos de trabajo por el procedimiento de libre designación podrá ser cesado con carácter discrecional por el órgano que efectuó el nombramiento. La motivación de esta resolución se entenderá implícita en el cese y en la competencia para adoptarla.

3.3. Provisión provisional: las comisiones de servicios

Por razones de urgencia y motivadas por necesidades del servicio, el personal funcionario podrá ser asignado en comisión de servicios para la provisión transitoria de puestos vacantes o que estén reservados a personal funcionario o para la realización de determinadas funciones.

3.3.1. TIPOS DE COMISIONES DE SERVICIOS

- a) Comisiones de servicios forzosas: Las comisiones de servicios se podrán acordar con carácter forzoso cuando no sea posible su desempeño voluntario, siempre que su provisión sea urgente e inaplazable para el servicio.
- b) Comisiones de servicios entre Administraciones Públicas. Se podrán autorizar comisiones de servicios de carácter voluntario, para el desempeño transitorio de puestos, funciones o programas de colaboración en otras Administraciones Públicas, a petición de los órganos competentes en materia de función pública de éstas.

Para su autorización, debe tratarse de puestos cuya cobertura transitoria no pueda hacerse con personal funcionario de la Administración solicitante y que puedan ser provistos por personal funcionario de otras Administraciones conforme a las relaciones de puestos de trabajo o puestos o funciones que, por su particular perfil profesional, no puedan ser cubiertos transitoriamente por personal de la propia Administración.

Quienes se encuentren en comisión de servicios en otra Administración Pública se sujetarán a las condiciones de trabajo de esta última, excepto en lo relativo a la promoción profesional y a la sanción de separación del servicio.

- c) Misiones de cooperación internacional. Podrán autorizarse comisiones de servicios al personal funcionario para participar por tiempo que, salvo casos excepcionales, no será superior a seis meses, en programas o misiones de cooperación internacional al servicio de Organizaciones Internacionales, Entidades o Gobiernos extranjeros, siempre que conste el interés de la Administración en la participación del personal funcionario en dichos programas o misiones.
- d) Comisiones de servicios para la provisión transitoria de puestos vacantes o con ocupante ausente. En el ámbito de la Administración General de la CAE y sus OO.AA., existe regulación específica sobre este tipo de comisiones de servicios (Orden de 30 de mayo de 2006, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública) cuyo análisis se realiza en el apartado siguiente.

3.3.2. LAS COMISIONES DE SERVICIOS PARA LA PROVISIÓN TRANSITORIA DE PUESTOS VACANTES O CON OCUPANTE AUSENTE EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA CAE Y SUS OO.AA.

La adjudicación del desempeño en comisión de servicios de puestos vacantes o con ocupante ausente, se realiza a través de un procedimiento específico que tiene las siguientes características:

- Se diseña un procedimiento de concurrencia competitiva para su adjudicación previa convocatoria pública.
- La competencia para la convocatoria de comisiones de servicios y para su adjudicación corresponde a cada Departamento u Organismos Autónomo en relación con los puestos de trabajo a ellos adscritos.
- No obstante lo anterior, tomada la decisión de proceder a la provisión provisional de un puesto de trabajo, la convocatoria para su provisión en régimen de comisión de servicios no es, en la mayoría de los casos, una decisión discrecional. En este sentido es obligatoria su convocatoria en caso de que:
 - el puesto vaya a permanecer vacante o ausente su titular por un período estimado superior a un año, y
 - se trate de puestos del más alto nivel retributivo de cada grupo de titulación, específicamente determinados en la normativa.
- Si dicha ausencia o vacancia fuera de duración estimada inferior al año, el Departamento u Organismo Autónomo podrá optar entre su convocatoria o:
 - Nombrar personal funcionario interino,
 - Adjudicar discrecionalmente una comisión de servicios.
- Los méritos que son valorables y la puntuación que les corresponde a cada uno de ellos no se establecen en cada convocatoria sino que están predeterminados a través de unos baremos que son comunes a todas las convocatorias del mismo tipo que se realicen y que tienen un contenido y una valoración de méritos variables en función del tipo de puesto de que se trate (Aprobados por Resolución del Viceconsejero de Función Pública de 26 de febrero de 2002). Estos méritos son:
 - Experiencia en puestos del mismo Grupo o del inmediatamente inferior, excepto para puestos de trabajo pertenecientes al cuerpo subalterno.

- Formación específica relacionada con las funciones del puesto de trabajo convocado: titulaciones académicas, cursos de formación y perfeccionamiento, la impartición de cursos, la actividad investigadora y las publicaciones. En los puestos de trabajo que no correspondan a personal técnico este apartado únicamente comprenderá las titulaciones académicas y los cursos de formación y perfeccionamiento.
 - La antigüedad.
 - El grado personal consolidado.
 - El conocimiento del euskera, a través de la valoración de los perfiles lingüísticos acreditados por las personas aspirantes en el caso de que el perfil lingüístico asignado al puesto no sea preceptivo.
 - Conocimiento de idiomas, excepto para puestos de trabajo pertenecientes al cuerpo subalterno.
 - Para los puestos de trabajo de más alta responsabilidad (con complemento específico igual o superior a III-A) se valorarán además las competencias necesarias para el desempeño del puesto mediante la realización y superación de una prueba.
- El personal aspirante se agrupará en dos categorías:
1. El primer grupo comprende al personal funcionario de carrera que cumpla todos los requisitos del puesto contenidos en la relación de puestos de trabajo. Para poder tomar parte en estas convocatorias, este tipo de personal, deberá encontrarse en situación de servicio activo, servicios especiales o excedencia para el cuidado de hijos o hijas o familiares y no haber sido objeto de otro nombramiento en comisión de servicios en el período de un año anterior a la convocatoria. Este período se exceptúa en los casos en que la comisión de servicios haya finalizado por amortización del puesto o la reincorporación del titular o se hayan iniciado los trámites para ello.
 2. El segundo grupo comprende:
 - El personal funcionario de carrera perteneciente a otros cuerpos del mismo grupo o del grupo inmediatamente inferior, que esté en posesión de la titulación y cumpla el resto de requisitos establecidos para el desempeño del puesto convocado y así como los establecidos en el apartado anterior, y
 - El personal funcionario interino que cumpla con todos los requisitos del puesto incluido el cuerpo. Para que puedan participar deberá haber transcurrido al menos un año entre la toma de posesión en el puesto desde el que participa y la fecha de la publicación de la convocatoria.

La posibilidad de participación de las personas pertenecientes a este segundo grupo, así como las condiciones y consecuencias de la misma, vienen recogidas en el Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración General de la CAE y sus OO.AA.

- La comisión de servicios se adjudicará a la persona aspirante del primer grupo con mayor puntuación en la valoración de sus méritos, siempre que haya superado, en su caso, la puntuación mínima establecida en la valoración de la prueba.
- Únicamente en el caso de que no existan aspirantes del primer grupo, la asignación del desempeño transitorio del puesto de trabajo se realizará a favor de la persona aspirante del segundo grupo con mayor puntuación en la valoración de sus méritos. De conformidad con lo dispuesto al respecto en el Acuerdo de condiciones de trabajo antes citado, si la persona seleccionada fuera funcionaria interina la adjudicación del desempeño del puesto de trabajo se hará mediante un nuevo nombramiento como personal funcionario interino.
- Las comisiones de servicios para la provisión transitoria de puestos tendrán siempre carácter temporal y finalizarán por las siguientes causas:
- a) El reingreso o reincorporación de la persona funcionaria con reserva de puesto.
 - b) La provisión definitiva del puesto o por la adscripción provisional de una funcionaria o un funcionario de carrera.

- c) Cuando se considere que ya no existen las razones de urgencia y necesidad que la motivaron.
- d) Renuncia aceptada del personal comisionado.
- e) Revocación expresa o por el transcurso del tiempo para el que se concedió.

3.4. Provisión provisional: nombramiento de personal funcionario interino. La gestión de las bolsas de trabajo en la Administración General de la CAE y sus OO.AA.

3.4.1. RÉGIMEN DEL PERSONAL DE BOLSAS: DISPONIBILIDAD Y ACOTAMIENTO

Las personas integrantes de las bolsas de trabajo pueden delimitar las ofertas de trabajo que quieren recibir:

- En función de la duración estimada del nombramiento que se propone: total, recibirá ofertas cualquiera que sea su duración, y parcial, únicamente recibirá ofertas cuya duración estimada sea superior a seis meses. (Disponibilidad).
- En función de la localización geográfica de la prestación de servicios, de forma que únicamente se le oferten puestos ubicados en el ámbito geográfico delimitado por la persona integrante de las bolsas que podrá ser una o varias zonas de las determinadas en la normativa que regula las bolsas de trabajo para el caso de quienes formen parte de las bolsas del Cuerpo Subalterno y del Cuerpo Auxiliar Administrativo, o uno o varios Territorios Históricos para las personas que forman parte del resto de las bolsas de trabajo (Acotamiento).

3.4.2. RÉGIMEN DEL PERSONAL DE BOLSAS: SITUACIONES DE LAS PERSONAS QUE FORMAN PARTE DE LAS BOLSAS DE TRABAJO

El personal integrante de las bolsas de trabajo estará en alguna de las siguientes situaciones: activo o activa, disponible, baja temporal o baja definitiva.

- *Activo o activa.* Se encuentra en situación de activo/a el personal integrante de las bolsas de trabajo que ya esté prestando servicios como consecuencia de un llamamiento realizado desde las bolsas de trabajo.
La situación de activo o activa de una persona tendrá eficacia en todas las bolsas de trabajo en las que esté integrada, por lo que no podrá ser destinataria de una oferta de trabajo de ninguna de ellas, excepto en el caso de que se trate de un puesto de trabajo cuyo sistema de provisión sea la libre designación.
- *Baja temporal.* El personal en situación de baja temporal no recibirá ofertas de trabajo durante el tiempo que permanezca en esta situación, excepto en el caso de que se trate de un puesto de trabajo cuyo sistema de provisión sea la libre designación.
La situación de baja temporal de una o un integrante, se aplicará a todas aquellas bolsas de trabajo de las que forme parte. Se establece un catálogo de causas que conllevan la situación de baja temporal en las bolsas. Todas ellas obedecen a circunstancias que imposibilitan temporalmente la prestación de servicios (incapacidad temporal, estar trabajado en otro ámbito, etc.), que protegen la conciliación de la vida familiar, laboral y personal (cuidado de hijos o hijas menores de tres años u otros familiares, maternidad y paternidad ya lo sean por naturaleza o por adopción), que tratan de preservar el derecho a la formación (realización de estudios), y otras situaciones dignas de protección (desempeño de cargos y funciones que en el personal funcionario de carrera da lugar a la situación de servicios especiales, etc.).
- *Baja definitiva,* que se produce por diversas causas: renuncia tanto a la pertenencia a las bolsas de trabajo como, con carácter general, a un nombramiento o contratación previos; rechazo de una oferta de trabajo; acceder a la condición de personal funcionario de carrera del mismo cuerpo que el de la bolsa de trabajo a la que pertenecen; jubilación, incapacidad

permanente; separación del servicio, despido, inhabilitación o no superación del período de prueba, etc.

- *Disponible*. Se encuentra en situación de disponible y, en consecuencia, podrá recibir ofertas de trabajo, quien no se encuentre en ninguna de las situaciones anteriores.

3.4.3. GESTIÓN DE LAS BOLSAS DE TRABAJO: SELECCIÓN DE LA PERSONA ASPIRANTE Y REALIZACIÓN DE LA OFERTA

La provisión de puestos de trabajo por personal interino se realizará mediante la selección de una de las personas que forman parte de las bolsas de trabajo, de acuerdo con lo siguientes criterios:

1. *Determinación de la bolsa de trabajo* de la que se va a seleccionar a la persona para su nombramiento como personal interino, de acuerdo con los siguientes criterios:
 - Si el puesto está abierto a un único cuerpo, escala u opción se acudirá a la bolsa correspondiente al mismo.
 - Cuando el puesto a proveer esté abierto a cuerpos de dos grupos de titulación se ofertará a las bolsas de uno u otro grupo de acuerdo a su nivel de complemento específico de conformidad con los criterios establecidos en la normativa.
 - Cuando el puesto que se pretenda proveer esté adscrito a varios cuerpos del mismo grupo, el Departamento u Organismo Autónomo solicitante determinará la bolsa del cuerpo o escala en la que se realizará la selección, no pudiendo recaer la elección en aquellos cuerpos, escalas u opciones que lleven aparejado un requisito específico referido a experiencia en funciones.
2. *Elección de la persona candidata*. Una vez determinada la bolsa de trabajo, se ofrecerá el nombramiento como personal funcionario interino a quien:
 - a) Se encuentre en situación de disponible.
 - b) Sea quien mayor puntuación tenga entre quienes cumplen los requisitos exigidos.
 - c) Tenga la disponibilidad y el acotamiento de zona de la oferta de trabajo.
 - d) Cuando la oferta de trabajo se refiera a puestos para los que en su provisión transitoria por personal funcionario de carrera se exija la superación de una prueba, la selección del personal de bolsas se realizará de igual manera que para el personal funcionario de carrera.

Tratándose de un puesto cuyo sistema de provisión sea la libre designación, la oferta del nombramiento se realizará a favor de la persona que determine el Departamento u Organismo Autónomo al que se encuentre adscrito el puesto, entre las y los integrantes de la bolsa de trabajo correspondiente al Cuerpo del puesto, sin sujeción al orden de prelación y siempre que cumpla todos los requisitos para su desempeño.

3. *Práctica de la comunicación de la oferta de trabajo*.

Las comunicaciones de las ofertas de trabajo se realizarán por vía telefónica, por correo electrónico o por cualquier medio que permita una comunicación inmediata y ágil con la persona interesada. Para la práctica de la comunicación de la oferta se distinguirá entre prestaciones de servicios ordinarias o urgentes. En función de dicha distinción el número de intentos de comunicación y el plazo de respuesta de la persona contactada será mayor o menor. En concreto en las urgentes se hará un único aviso y la respuesta ha de ser inmediata. En las ordinarias se realizarán un máximo de tres avisos, existiendo un plazo de respuesta de dos horas.

4. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

Se entiende por situaciones administrativas del personal funcionario, las diversas vicisitudes por las que puede atravesar su relación de empleo con la Administración, sin que dicha relación se extinga. Las situaciones administrativas causan una modificación del contenido de la relación jurídica que une al personal funcionario con la Administración.

Las situaciones Administrativas son derechos consecuencia del carácter estatutario de su relación jurídica con la Administración. Por ello, el personal funcionario tendrá derecho a su disfrute, en tanto la legislación las mantenga.

La Administración General de la CAE y sus OO.AA. ha regulado las situaciones administrativas del personal funcionario (Decreto 339/2001, de 11 de diciembre) en desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley de la Función Pública Vasca. Además de esta regulación hay que tener en cuenta lo que al respecto se establece en el Estatuto Básico del Empleado Público que, como ya se ha expuesto, constituye normativa básica de necesaria aplicación.

Los cambios de situación administrativa se acordarán por resolución del órgano competente en materia de función pública de la Administración u Organismo público correspondiente y deberán anotarse en el Registro de personal y podrán efectuarse, si se reúnen los requisitos exigidos para ello en cada caso, sin necesidad de reingreso al servicio activo.

El personal funcionario puede hallarse en alguna de las siguientes situaciones administrativas:

- a) Servicio activo.
- b) Excedencia voluntaria: por interés particular, por prestar servicios en organismos del sector público y por agrupación familiar.
- c) Excedencia para el cuidado de los hijos o hijas y familiares.
- d) Excedencia por razón de violencia de género.
- e) Servicios especiales.
- f) Excedencia forzosa.
- g) Suspensión.
- h) Servicio en otras Administraciones Públicas.
- i) Excedencia voluntaria incentivada.
- j) Expectativa de destino.

Con carácter general, cuando se cumpla el plazo máximo de permanencia o desaparezca la causa que motivó la declaración de una situación administrativa distinta a la de servicio activo, el personal funcionario deberá solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo máximo de 30 días. Si no lo solicita, será declarado, de oficio, en la situación de excedencia voluntaria por interés particular, debiendo permanecer en la misma un mínimo de dos años continuados, contados a partir del día siguiente a la finalización del plazo establecido para efectuar la solicitud de reingreso. Si no reuniera los requisitos para ser declarado en tal situación se producirá la pérdida de la condición de personal funcionario.

Al personal funcionario interino se le aplicará, con las particularidades derivadas de su naturaleza, las situaciones administrativas de servicio activo y suspensión de funciones. No obstante lo anterior, diversas sentencias del Tribunal Constitucional, han reconocido el derecho del personal funcionario interino a acceder a la situación de excedencia para el cuidado de hijos e hijas, extendiéndose por las mismas razones expuestas en dichas sentencias, a la situación de excedencia para el cuidado de familiares.

A continuación, se detallan las circunstancias que motivan y las consecuencias que produce la declaración de las situaciones administrativas del personal funcionario más comunes.

4.1. Servicio activo

El personal funcionario se halla en situación de servicio activo:

- a) Cuando preste servicios como personal funcionario ocupando, provisional o definitivamente, una plaza de plantilla dotada presupuestariamente, desempeñe un puesto de trabajo reservado a personal funcionario o le haya sido conferida una comisión de servicios cualquiera que sea la Administración o Entidad pública en que se encuentre destinado o destinada.
- b) Cuando cese en un puesto de trabajo por haber obtenido otro, mediante procedimientos de provisión de puestos de trabajo, durante el plazo posesorio, que será el que transcurra entre el cese en el anterior puesto y la toma de posesión en el nuevo.

- c) Cuando se encuentre en las dos primeras fases de reasignación de efectivos, (artículo 54 bis de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca).
- d) Cuando preste servicios como personal funcionario en el sector público y así se establezca por disposición legal.
- e) Cuando se encuentre disfrutando de licencias, permisos o vacaciones.

El personal funcionario en situación de servicio activo se regirá por la normativa de función pública y las condiciones de trabajo de la Administración o Entidad pública en donde preste servicios. Gozan de todos los derechos inherentes a su condición de personal funcionario y están sujetos a los deberes y responsabilidades de la misma.

4.2. Excedencia voluntaria

4.2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA EXCEDENCIA VOLUNTARIA

- Será efectiva a partir de la fecha que se determine en la resolución de concesión de la misma.
- No da lugar a la reserva del puesto de trabajo.
- El tiempo de permanencia en la misma no se computará a efectos de carrera administrativa, trienios y derechos pasivos.
- No se devenga ningún tipo de retribución.
- No puede concederse la excedencia voluntaria cuando el personal funcionario prolongue voluntariamente su permanencia en el servicio activo una vez rebasada la edad de la jubilación forzosa.

La excedencia voluntaria podrá concederse en los siguientes casos:

- a) Por interés particular.
- b) Por prestar servicios en el sector público.
- c) Por agrupación familiar.

4.2.2. LA EXCEDENCIA VOLUNTARIA POR INTERÉS PARTICULAR

Para solicitar el pase a la situación de excedencia por interés particular será preciso haber prestado servicios efectivos en el sector público durante los cinco años inmediatamente anteriores y en ella no se podrá permanecer menos de dos años continuados. A efectos del cómputo de dicho plazo, se asimilarán al servicio efectivo los años de permanencia en las situaciones de servicios especiales, expectativa de destino, excedencia por cuidado de familiares y excedencia forzosa.

En todo caso, si el personal funcionario en situación de excedencia voluntaria por interés particular cumpliera la edad de sesenta y cinco años en esta situación, sin haber solicitado el reingreso al servicio activo, le será declarada de oficio su jubilación forzosa.

Se declarará a instancia de parte, estando su concesión subordinada a las necesidades temporales del servicio, no pudiendo concederse al personal funcionario que esté sometido a expediente disciplinario o pendiente del cumplimiento de sanción.

4.2.3. LA EXCEDENCIA VOLUNTARIA POR PRESTAR SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO

Se concederá este tipo de excedencia por encontrarse en servicio activo como personal funcionario en otro cuerpo o escala o como personal laboral de cualquier Administración Pública, salvo que hubiese obtenido la oportuna compatibilidad, o pase a prestar servicios en entidades del sector público y no le corresponda quedar en otra situación.

A estos efectos se consideran incluidas en el sector público aquellas sociedades públicas, controladas por la Administraciones Públicas por cualquiera de los medios previstos en la legislación mercantil y en la que la participación directa o indirecta de las citadas Administraciones Públicas sea igual o superior al porcentaje legalmente establecido, para su consideración como parte del sector público.

Características:

- La excedencia se concederá de oficio en el supuesto de pasar a prestar servicios en otro cuerpo o escala o como personal laboral de la misma Administración o Entidad pública; en los demás casos se declarará a instancia del personal funcionario interesado.

4.3. Excedencia por cuidado de hijas, hijos y familiares

El personal funcionario tendrá derecho a un período de excedencia, no superior a tres años, para:

- a) Atender al cuidado de cada hija o hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción, a contar desde la fecha del nacimiento o, en su caso, desde la resolución judicial o administrativa.
- b) Atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por su propia persona y no desempeñe actividad retribuida.

Características:

- El período de excedencia será único por cada persona causante. Cuando una nueva persona causante diera origen a una nueva excedencia, el inicio del período de la misma pondrá fin al que se viniera disfrutando.
- Constituye un derecho individual del personal funcionario. En caso de que dos personas funcionarias generasen el derecho a disfrutarla por la misma persona causante, la Administración podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas relacionadas con el funcionamiento de los servicios.
- El período de permanencia en dicha situación será computable a efectos de trienios, consolidación del grado personal y derechos pasivos.
- Durante este tiempo tendrá derecho a la reserva de la plaza y destino obtenida por los sistemas de provisión previstos en la normativa vigente en el caso de que la excedencia lo sea para el cuidado de un hijo o una hija. Dicha reserva se limitará a dos años en el caso de que esté motivada por el cuidado de familiares. En este último caso, transcurrido el período de reserva del puesto, la reserva se entenderá hecha a un puesto en la misma localidad y de igual retribución.
- El desarrollo de actividades remuneradas durante el tiempo de permanencia en esta situación se sujetará al régimen de incompatibilidades aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas y no podrá impedir o menoscabar el cuidado de hijas, hijos o familiares que motiva su concesión.

4.4. Servicios especiales

El personal funcionario de las Administraciones Públicas vascas será declarado en la situación de servicios especiales, en los casos determinados en la normativa vigente y que se refieren, de manera genérica, a:

- Nombramiento para cargos de carácter político (miembros del Gobierno Vasco, del Estado, de otras Comunidades, Altos Cargos de los mismos y personal eventual).

- Elección en cargos de representación (parlamentarias y parlamentarios, diputadas y diputados, senadoras y senadores, miembros de las Juntas Generales, Concejalas y Concejales, etc.).
- Adquisición de la condición de miembros de órganos cuya designación correspondan a las Cámaras legislativas o adscritos a su servicio (Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Ararteko, etc.).
- Adquisición de la condición de personal funcionario de organismos internacionales o participación en misiones de colaboración con ellos o en programas de cooperación internacional.

Características:

- La situación de servicios especiales será declarada de oficio cuando el supuesto que origine el pase a la situación se produzca dentro de la misma Administración o Entidad pública, en los demás casos se declarará, a instancia del personal funcionario.
- La declaración será efectiva a partir de la fecha en que se produzcan los supuestos que dan origen a la misma.
- El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computable a efectos de carrera administrativa, trienios y derechos pasivos.
- En todo caso el personal funcionario en esta situación percibirá las retribuciones del puesto o cargo efectivo que desempeñe, además de los trienios que tuviera reconocidos como personal funcionario.
- Al personal funcionario en la situación de servicios especiales se le reservará la plaza y destino que ocupaba con anterioridad a la declaración de esta situación, o que haya obtenido mientras se encontraba en dicha situación.

4.5. Suspensión de funciones

La suspensión de funciones puede ser provisional o firme.

4.5.1. SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La suspensión provisional puede declararse preventivamente durante la tramitación de un procedimiento judicial o disciplinario cuando, con carácter excepcional, así lo exija la protección del interés público.

- *La suspensión provisional durante la tramitación de un expediente disciplinario será declarada por el órgano competente para ordenar su incoación. El tiempo de suspensión no podrá exceder de seis meses, salvo que la demora fuese imputable al personal funcionario expedientado.*
- El tiempo de suspensión provisional del personal funcionario sometido a *procedimiento judicial* podrá prolongarse durante toda la tramitación de la causa penal y en todo caso se producirá en el caso de que se decrete la prisión provisional u otras medidas que determinen la imposibilidad de desarrollar su trabajo y durante el tiempo que duren estas circunstancias.

Características:

- El personal funcionario suspendido provisionalmente tendrá derecho a percibir, mientras permanezca en esta situación, sus retribuciones básicas, salvo en los supuestos de incomparecencia en el procedimiento o dilación del expediente imputable al mismo, que determinarán la pérdida del derecho a toda retribución.
- Si la suspensión no fuera declarada firme, procederá la incorporación inmediata del personal funcionario a su puesto de trabajo, el abono de las retribuciones dejadas de percibir y el cómputo, como servicio activo, del tiempo permanecido en la situación de suspenso provisional.
- Si la suspensión se eleva a definitiva, la funcionaria o el funcionario deberá devolver las retribuciones percibidas durante la suspensión provisional.

4.5.2. SUSPENSIÓN FIRME

La suspensión será firme cuando se imponga en virtud de condena criminal o sanción disciplinaria.

Características:

- Cuando su duración exceda de seis meses determinará la pérdida del puesto de trabajo.
- La suspensión firme como consecuencia de sanción disciplinaria no podrá exceder de cuatro años, y a efectos de su cumplimiento se computará el tiempo que haya permanecido en situación de suspensión provisional.
- La suspensión firme como consecuencia de sentencia judicial se llevará a efecto en los términos contenidos en la sentencia.
- Mientras dure la suspensión firme no se podrá participar en los procesos para la provisión de puestos de trabajo.

4.6. Servicio en otras Administraciones Públicas

El personal funcionario será declarado en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas:

- a) Cuando mediante los procedimientos de concurso o libre designación, pase a ocupar puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas.
- b) Cuando en virtud de procesos de transferencias o por disposición legal de la Administración a la que acceda, se integre como personal funcionario propio de la misma.

La diferencia fundamental de esta situación con la excedencia por prestar servicios en organismos del sector público, es que la excedencia se produce cuando el personal funcionario adquiere un nuevo vínculo (ya sea funcional o laboral) con la misma u otra Administración u Organismo, quedando en uno de ellos en situación de excedencia. En la situación de servicios en otras Administraciones Públicas existe un único vínculo de carácter funcional en razón del cual (ya sea por transferencia de servicios o a través de los procedimientos de provisión ordinarios) el personal funcionario pasa a prestar servicios en otra Administración Pública.

Características:

- El personal funcionario conservará la condición de personal funcionario en la Administración de origen, sin reserva de plaza y destino, aplicándosele el régimen de la Administración en la que preste sus servicios.
- El tiempo de servicios en esta situación será computable a los efectos de antigüedad y carrera administrativa como prestado en la Administración de origen.
- La situación de servicio en otras Administraciones Públicas se concederá de oficio cuando sea en virtud de procesos de transferencias; en los demás casos se declarará a instancia del personal funcionario interesado.

19

Personal eventual y altos cargos. Nombramientos y ceses. Retribuciones. Indemnizaciones por cese

Sumario: 1. El personal eventual. 1.1. Concepto. 1.2. Nombramiento y cese.—2. Los altos cargos de la Administración.—3. Retribuciones.—4. Indemnizaciones por cese.

1. EL PERSONAL EVENTUAL

1.1. Concepto

Es personal eventual aquél que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, desempeñe puestos de trabajo que, considerados de confianza o asesoramiento especial figuran con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.

Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno (2002) se establece la regulación general y estructural del régimen jurídico del personal eventual al servicio de la Administración de la CAE. Este Acuerdo define en primer lugar, cuáles son los puestos reservados a personal eventual, determinándolos como aquéllos que, por su consideración de confianza o asesoramiento especial, son provistos mediante libre nombramiento y figuran con este carácter en la RPT, estableciendo una catalogación de los distintos tipos de puestos de trabajo que pueden estar reservados a personal de esta naturaleza:

1. *Puestos estructurales.* Son puestos eventuales estructurales aquellos que su creación y amortización está unida a la existencia de los órganos o personas a las que van unidos, y se dividen, a su vez, en:
 - a) Puestos eventuales de Lehendakaritza, serán los destinados a tareas de apoyo, asistencia personal o mantenimiento de la residencia oficial.
 - b) Puestos que forman parte de los medios personales a disposición de cada ex Lehendakari, y serán los siguientes:
 - Responsable de la Secretaría de apoyo, y
 - Asistente-Conductor.
 - c) Puestos eventuales comunes a todos los departamentos.
 - Secretario o Secretaria del Consejero de la Consejera.
 - Asesora o Asesor de prensa, y
 - Conductor/a del Consejero o de la Consejera.
2. *Puestos de asesoramiento en políticas sectoriales.* Se consideran puestos eventuales de asesoramiento en políticas sectoriales aquellos que realizan tareas de asesoramiento en las políticas departamentales
3. *Puestos de asesoramiento en programas de duración determinada.* Se consideran puestos de trabajo para asesoramiento en programas de duración determinada aquellos destinados al asesoramiento en el desarrollo e impulso de líneas de actuación, programas, políticas, planes o actuaciones consideradas estratégicas para la acción de Gobierno.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 de la LFPV la creación, modificación o supresión de puestos de trabajo de personal eventual se realizará a través de la RPT.

1.2. Nombramiento y cese

1.2.1. NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL EVENTUAL

El personal eventual podrá ser nombrado y separado libremente. Así mismo, la provisión de puestos de trabajo de personal eventual no precisa de convocatoria pública y se efectuará entre cualquier persona física con mérito y capacidad para ello.

Con carácter general, el nombramiento se realizará por Orden del titular del departamento al que esté adscrito el puesto de trabajo. Sin embargo, el nombramiento del personal eventual adscrito a la Lehendakaritza se realizará por el titular de la Secretaría de la Lehendakaritza y el del personal eventual al servicio de cada ex Lehendakari, el nombramiento lo realizará el titular de dicha Secretaría a propuesta del o de la ex Lehendakari.

El nombramiento tendrá efectos desde la fecha que se establezca en la Orden o Resolución de nombramiento.

1.2.2. CESE DE PERSONAL EVENTUAL

El personal eventual cesará en su puesto por alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Automáticamente, cuando cese en el cargo la autoridad que efectuó el nombramiento.
- b) Por Orden o Resolución de la autoridad que efectuó el nombramiento.
- c) Por renuncia de la persona interesada, y
- d) Por las demás causas previstas en el régimen funcionarial.

El cese tendrá efectos desde la fecha que se establezca en la Orden o Resolución de nombramiento o en su caso a partir de la fecha de publicación del Decreto de cese de la autoridad que efectuó el nombramiento en el Boletín Oficial del País Vasco.

La prestación de servicios en puestos de trabajo de carácter eventual no constituirá mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna.

2. LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Son altos cargos de la Administración Viceconsejeras o Viceconsejeros y Directores o Directoras que se designarán por Decreto y tienen vinculación a la Comunidad Autónoma por una relación de servicio. Dicha relación se inicia con el Decreto de nombramiento y finaliza por cese o dimisión que produce sus efectos a partir de la fecha de publicación del Decreto correspondiente en el Boletín Oficial del País Vasco.

Cada Viceconsejero o Vicesconsejera, bajo la dirección del Consejero o Consejera a titular de cada Departamento, asume la dirección y el ejercicio de las funciones y potestades que le están encomendadas por el Decreto de creación o de estructura orgánica del Departamento y aquéllas que le delegue la persona titular del mismo.

Las Directoras y los Directores asumen la dirección de una Unidad Organizativa en los términos en que lo establezca el Decreto que fije la estructura orgánica del Departamento. Asimismo, y conforme a lo que establezca la Ley, podrá asumir la presidencia o dirección de un Organismo Autónomo.

La condición de Viceconsejera o Viceconsejero y Director o Directora, como altos cargos de la Administración del País Vasco, es incompatible:

1. Con el ejercicio del mandato parlamentario en las Cortes Generales o en el Parlamento Vasco o de otras funciones públicas en órganos o entidades del Gobierno o de la Administración del Estado.
2. Con el cargo de Diputado o Diputada General, Diputada o Diputado Foral y Alcalde o Alcaldesa de localidad de más de cincuenta mil habitantes dentro de la Comunidad Autónoma.

3. Con el ejercicio de funciones de consejo, asesoramiento, dirección y administración en Organizaciones sindicales y patronales, Colegios y demás Organizaciones profesionales, Asociaciones, Fundaciones y demás Instituciones análogas, de cualquier clase.
En esta causa de incompatibilidad no se entenderán comprendidas aquellas funciones que las personas a que se refiere el presente artículo deban realizar, por razón del cargo.
4. Con el ejercicio de funciones directivas, representativas, de asesoramiento o de simple empleo, en cualquier clase de empresa, establecimientos y sociedades de derecho privado que tengan carácter civil o mercantil.
5. Con el ejercicio de cualquier actividad profesional o mercantil, incluso no remunerada.

Los altos cargos de la Administración, no podrán aceptar ningún regalo, en consideración al cargo, dirigido a ellos, su cónyuge o sus familiares hasta el segundo grado.

3. RETRIBUCIONES

El régimen retributivo de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración y el personal eventual está establecido en la Ley de Retribuciones de Altos Cargos (Ley 14/1988, de 28 de octubre).

Las y los integrantes del Gobierno y los altos cargos de la Administración, serán remunerados en el ejercicio de sus funciones mediante una única retribución, cuya cuantía anual para cada ejercicio se establecerá en la correspondiente Ley de Presupuestos, y por un solo concepto.

El personal eventual será retribuido mediante una única retribución y por un único concepto distribuido en doce mensualidades, más dos pagas extraordinarias de igual cuantía que las mensualidades, sin que la cuantía de la retribución asignada pueda exceder de la señalada para el cargo de Viceconsejera o Viceconsejero.

La retribución establecida comprenderá la totalidad de los conceptos inherentes al desempeño del cargo o puesto, y se devengará y hará efectiva por mensualidades completas en proporción al tiempo de servicios prestados y previa retención de los importes que proceden en aplicación de las normas tributarias y sociales vigentes.

Quienes sean integrantes del Gobierno y altos cargos de la Administración tendrán derecho a resarcirse de cuantos gastos se vean obligados a realizar por razón del servicio, previa justificación de los mismos. Así mismo, el personal eventual que tiene derecho a la percepción de indemnizaciones por cese (se detalla en el apartado siguiente de este tema), tienen derecho a resarcirse de los gastos en los mismos términos que quienes sean integrantes del Gobierno y altos cargos.

Al resto del personal eventual le será de aplicación el régimen sobre indemnizaciones por razón de servicio (Decreto 16/1993, de 2 de febrero).

Las personas que sean nombradas integrantes del Gobierno, altos cargos de la Administración y el personal eventual serán afiliadas al régimen general de la Seguridad Social. Sin perjuicio de lo anterior, el personal funcionario de carrera que se nombre personal eventual, integrantes del Gobierno o altos cargos de la Administración conservarán el régimen de previsión social que tuvieran originariamente.

4. INDEMNIZACIONES POR CESE

Las personas designadas miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración y, en su caso, el personal eventual, percibirán al cesar en sus cargos o puestos, cualquiera que fuera la causa y el tiempo de servicios prestados, una indemnización, por una sola vez, equivalente a una mensualidad de retribución.

Asimismo, y sin perjuicio de la indemnización a que se refiere el apartado anterior, quienes se encuentren en situación de desempleo percibirán además una prestación económica temporal equivalente al 40% de una mensualidad de retribución.

Esta previsión contenida en la Ley de Retribuciones de Altos Cargos ha sido desarrollada mediante un Decreto que regula el régimen de indemnizaciones y prestaciones económicas temporales por cese en sus cargos o puestos, de los miembros del Gobierno, altos cargos de la Administración y personal de confianza o eventual (Decreto 131/1989).

No a todo el personal eventual le es de aplicación este régimen de indemnizaciones. Según esta normativa, únicamente le será aplicable el régimen de indemnizaciones y prestaciones económicas temporales siempre y cuando concurren las dos siguientes condiciones:

- a) Que desempeñen puestos de asesoramiento bajo la dependencia directa de componentes del Gobierno, o altos cargos de la Administración de la CAE.
- b) Que el derecho se hubiera reconocido expresamente en la resolución de nombramiento, previo informe de la Dirección de Función Pública.

En ningún caso podrá reconocerse al personal de confianza el derecho a la percepción de indemnizaciones y prestaciones económicas temporales:

- a) Cuando ocupen puestos que formen parte de gabinetes técnicos o de apoyo, salvo las personas responsables de los mismos.
- b) Cuando ocupen puestos que, aún siendo de especial confianza, tengan asignadas predominantemente tareas de apoyo administrativo o cometidos propios de un oficio o profesión.

Ninguna otra contraprestación al margen de las señaladas podrá otorgarse con ocasión del cese o dimisión.

Tanto la indemnización como la prestación económica temporal se satisfarán únicamente a la personal que resulte objeto del cese.

No obstante lo anterior, cuando la causa del cese fuera el fallecimiento de quien sea titular del cargo o puesto, el pago de la indemnización a que tuviera derecho y, en su caso, de las cantidades devengadas hasta el momento del fallecimiento en concepto de prestación económica temporal, se satisfarán a las personas que resulten sus herederas de acuerdo con las normas de derecho sucesorio.

Las indemnizaciones y prestaciones temporales se satisfarán sin necesidad de que medie requerimiento para ello, sin perjuicio de la previa acreditación, en el último caso, del supuesto personal en que se encuentre la persona afectada.

Para determinar el importe de la indemnización y de la prestación económica temporal, se tomará como mensualidad la doceava parte de la retribución íntegra anual que corresponda al cargo o puesto desempeñado en el momento en que el derecho resulte efectivo. Si se hubieran ocupado cargos o puestos con diferente retribución, se tomará la de aquel que resulte mayor.

La prestación económica temporal resultará incompatible:

- a) Con la percepción de prestaciones por desempleo o de pensiones satisfechas con cargo a fondos públicos.
- b) Con la percepción anterior de cualquier indemnización por cese, o prestación análoga, devengada en otro cargo público, si existiera una sucesión ininterrumpida de prestación de servicios en cargos o puestos públicos retribuidos, electos o de designación. Se entenderá que existe sucesión ininterrumpida, cuando entre el cese en un cargo y el nombramiento para el siguiente no hubieran transcurrido, al menos, 6 meses.
- c) Con el ejercicio de cualquier cargo público retribuido, electo o de designación.

La concurrencia de cualquiera de las causas anteriores dará lugar a la automática extinción del derecho adquirido o que pudiera obtenerse.

Personal laboral:
contrato de trabajo, contratos de duración determinada,
contratos de relevo. Categorías laborales. Movilidad funcional
y geográfica. Suspensión y extinción de la relación laboral

Sumario: 1. El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. El contrato de trabajo. 1.1. Concepto y competencia para su formalización. 1.2. Información a los representantes de las personas trabajadoras. 1.3. Comunicación a los servicios públicos de empleo. 1.4. El período de prueba.—2. Contratos de duración determinada. 2.1. El contrato para obra o servicio determinado. 2.2. El contrato eventual por circunstancias de la producción. 2.3. El contrato de interinidad. 2.4. El contrato de relevo.—3. Categorías profesionales.—4. Movilidad funcional y geográfica.—5. Suspensión de la relación laboral.—5.1. Excedencia por cuidado de hijos o hijas y familiares. 5.2. Excedencia forzosa. 5.3. Excedencia por incompatibilidad. 5.4. Excedencia voluntaria.—6. Extinción de la relación laboral. 6.1. Voluntad de la persona trabajadora. 6.2. Muerte, incapacidad permanente o jubilación de la persona trabajadora. 6.3. Causas objetivas. 6.4. Despido disciplinario.

1. EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL CONTRATO DE TRABAJO

Ya hemos dicho más arriba que es personal laboral fijo el que, en virtud de un contrato de naturaleza laboral, ocupa puestos de trabajo reservados con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo y personal laboral temporal el contratado, con un contrato de naturaleza laboral, para la realización de tareas de duración determinadas, con sujeción a las modalidades vigentes de contratación temporal.

Para la selección de personal laboral fijo y del personal laboral temporal, nos remitimos a lo ya dicho en el apartado referido al acceso al empleo público. Además, y en lo que se refiere al personal laboral temporal rige el sistema de bolsas de trabajo, cuyas características y normas de funcionamiento se exponen en dicho apartado así como en el referido a la provisión provisional de puestos de trabajo por personal funcionario interino.

1.1. Concepto y competencia para su formalización

Podemos decir que un contrato de trabajo es el acuerdo entre la empresaria o el empresario en nuestro caso siempre una Administración Pública, y la persona trabajadora en el que se detallan las condiciones en las que se compromete a realizar un determinado trabajo por cuenta de la Administración y bajo su dirección, a cambio de una retribución o sueldo.

El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo indefinido o con una duración determinada.

Las Administraciones Públicas tienen siempre la obligación de formalizar por escrito los contratos de trabajo.

En el ámbito de la Administración General de la CAE y sus OO.AA., le corresponde la formalización de los contratos de trabajo a:

- El Departamento competente en materia de función pública, en el caso de que se trate de la contratación de personal fijo.

- Los diferentes Departamentos y Organismos Autónomos, en el caso de que se trate de contratación temporal.

En ambos casos, la competencia para la formalización de los contratos se ejercerán por los órganos del Departamento o los Organismos Autónomos conforme a la distribución que al efecto se establezca en su decreto de estructura orgánica y con sujeción a las normas de procedimiento que reglamentariamente se determinen.

Cualquiera que sea la modalidad de contratación las personas trabajadoras han de ser dadas de alta en la Seguridad Social.

1.2. Información a las y los representantes del personal

La Administración, en el plazo de los 10 días siguientes a la celebración de los contratos debe entregar una copia básica de éste a la representación del personal, quien deberá firmar como garantía de su entrega. En el mismo plazo se han de notificar las prórrogas.

Esta comunicación tiene como fin comprobar la adecuación del contrato a la legalidad vigente, por ello la copia básica del contrato debe excluir aquellos datos que afecten, según la Ley, a la intimidad personal y, entre éstos, los relativos al documento nacional de identidad, el estado civil y el domicilio. La cuantía de la remuneración no tiene, a estos efectos, carácter reservado.

1.3. Comunicación a los servicios públicos de empleo

La Administración tiene la obligación de comunicar a los servicios públicos de empleo, en el plazo de diez días hábiles siguientes a su concertación, el contenido de los contratos de trabajo que se celebren o sus prórrogas, así como su copia básica firmada por la representación del personal.

1.4. El período de prueba

En los contratos de trabajo se puede estipular un período de prueba durante el cual tanto el/la empresario/a como la persona trabajadora pueden dar por finalizado el contrato, sin alegar causa alguna, sin preaviso y sin indemnización.

No obstante lo anterior, cuando el la empresaria es una Administración Pública, la libertad de ésta para dar por finalizado el contrato de trabajo durante el período de prueba se encuentra limitada: la Administración Pública debe someter todas sus actuaciones al principio de legalidad y sus decisiones deben ser motivadas sin que pueda utilizar sus facultades para fines distintos que los previstos en el ordenamiento jurídico. Por ello, la resolución de cualquier contrato de trabajo durante el período de prueba de estar específicamente motivada.

Puede establecerse en cualquier tipo de contrato de trabajo que celebre la Administración, incluso los contratos laborales fijos.

El período de prueba para que tenga efectividad ha de figurar expresamente en el contrato y los límites para su duración se contienen en los diferentes convenios colectivos. A falta de determinación en el convenio aplicable, la duración del período de prueba no puede exceder:

- Seis meses para técnicas y técnicos con titulación.
- Dos meses para el resto de las personas trabajadoras.

No puede establecerse período de prueba cuando la persona trabajadora haya realizado las mismas funciones con anterioridad en el mismo ámbito de la Administración bajo cualquier modalidad de contratación.

2. CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA

La característica común de todos los contratos de duración determinada es que la vida de estos contratos está limitada frente al principio general de estabilidad en el empleo.

Las contrataciones de duración determinada o temporal son reguladas expresamente y deben ajustarse a los requisitos que se establezcan.

La no adecuación de los contratos temporales a los fines y requisitos previstos en la normativa puede suponer, en la práctica, su conversión en indefinidos, a través de la aplicación por la jurisprudencia de los principios de fraude en la contratación y presunción de la contratación laboral indefinida.

No obstante lo anterior, las posibilidades de transformar el contrato temporal en indefinido, establecidas como sanción a la contratación realizada sin cumplir los requisitos legalmente establecidos, tiene los siguientes matices cuando el contratador es una Administración Pública:

- La Administración cuando actúa como empresario debe someterse a la normativa legal aplicable.
- Las irregularidades en las contrataciones temporales producidas por las Administraciones Públicas pueden determinar que el contrato se convierta en indefinido, sin que ello suponga vulneración de los principios constitucionales de mérito y capacidad que deben presidir el acceso a las funciones y cargos públicos.
- La contratación laboral en la Administración al margen de un sistema selectivo basado en los citados principios de mérito y capacidad impide equiparar a las personas trabajadoras indefinidas con las personas fijas de plantilla, las cuales gozan de adscripción definitiva a un puesto de trabajo.
- Por ello, los contratos temporales irregulares celebrados por las Administraciones Públicas se mantienen hasta la cobertura del puesto por los trámites reglamentarios previstos, sin que la persona trabajadora adquiera la condición de fijo de plantilla. Una vez que se realiza la provisión del puesto a través de los procedimientos reglamentarios, existe causa de extinción de la relación laboral indefinida.

Pueden celebrarse contratos de duración determinada en los siguientes supuestos:

- a) Para la realización de una obra o servicio determinados.
- b) Cuando lo exijan circunstancias de acumulación de tareas, denominado contrato eventual por circunstancias de la producción.
- c) Cuando se trate de sustituir a trabajadoras y trabajadores con derecho a reserva de puesto.
- d) Para el relevo de las personas trabajadoras jubiladas parcialmente.

Para la celebración de un contrato temporal no es suficiente la voluntad de las partes, sino que también ha de concurrir, (debe existir, debe ser real) la causa prevista para el contrato, es decir, la obra o servicio, la acumulación de tareas o la ausencia de la persona trabajadora.

Como todos los contratos de trabajo que celebran las Administraciones Públicas, deben formalizarse por escrito, así como sus prórrogas, y deben registrarse en la correspondiente Oficina de Empleo, en donde quedará depositada una copia, en el plazo de 10 días. En este mismo plazo, la Administración debe notificarlo a la representación de las personas trabajadoras.

En los contratos de duración determinada puede establecerse un período de prueba.

2.1. El contrato para obra o servicio determinado

El objeto de estos contratos es la realización de obras o la prestación de servicios determinados con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la Administración, y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo es, en principio, de duración incierta. Es pues requisito esencial para la existencia de este tipo de contrato que la obra o servicio sea limitado en el tiempo, no pudiendo formalizarse para la realización de tareas que sean habituales del organismo contratante.

Características:

- El contrato debe especificar con claridad y precisión la obra o servicio que constituya su objeto.
- Su duración será la del tiempo exigido para la realización de la obra o servicio. Si se fijase en el contrato una duración determinada o una fecha de fin éstas tendrán carácter meramente orientativo.
- El contrato para obra o servicio determinado puede celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial.
- Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema, cuando se produzca la realización de la obra o servicio determinado, previa comunicación a la persona trabajadora. La Administración tiene la obligación de preavisar a la persona trabajadora con una antelación mínima de 15 días en el caso de contratos de duración superior al año.
- A la finalización del contrato la persona trabajadora tiene derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a 8 días de salario por cada año de servicio.

2.2. El contrato eventual por circunstancias de la producción

Estos contratos se conciertan para atender exigencias derivadas de una acumulación de tareas, aún tratándose de la actividad propia del órgano contratante. Esta acumulación de tareas puede deberse tanto a circunstancias puntuales de aumento de la actividad, como de la necesidad surgida por la ausencia parcial de varias personas trabajadoras.

Características:

- El contrato debe especificar con claridad y precisión la causa o circunstancia que lo justifica y determinar la duración del mismo.
- Su duración máxima será de 6 meses dentro del período de un año.
- El contrato por acumulación de tareas puede celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial.
- Puede concertarse su prórroga siempre que la duración inicial fuese inferior al plazo de duración máximo de 6 meses, por un período de tiempo que no exceda, en conjunto, de dicho límite.
- Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema, cuando se produzca la expiración del tiempo convenido, previa comunicación a la persona trabajadora.
- A la finalización del contrato la persona trabajadora tiene derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a 8 días de salario por cada año de servicio.

2.3. El contrato de interinidad

Este contrato puede celebrarse en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Para sustituir a una trabajadora o un trabajador con derecho a reserva de puesto.
- b) Para desempeñar temporalmente un puesto de trabajo vacante, en tanto se desarrolla el procedimiento para su cobertura definitiva.

Características:

- El contrato debe especificar con claridad y precisión, según los casos, la identidad de la persona trabajadora sustituida, o el puesto de trabajo vacante que pasa a desempeñar.
- Su duración será, según los casos, el tiempo que dure la ausencia de la persona trabajadora sustituida o el proceso reglamentario de cobertura del puesto vacante.
- El contrato de interinidad debe concertarse siempre a jornada completa excepto en los siguientes casos:

- Cuando la persona trabajadora sustituida estuviera contratada a tiempo parcial o el puesto vacante, para cuya cobertura hasta la provisión definitiva se le contrata, sea de jornada parcial.
 - Cuando el contrato se celebre para la sustitución parcial de una trabajadora o un trabajador en los casos en que esta persona se acoja a los supuestos de reducción de jornada, legal o convencionalmente establecidos.
- Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema:
- Por la reincorporación de la persona trabajadora sustituida.
 - Por la provisión reglamentaria del puesto vacante.

2.4. El contrato de relevo

Para que una trabajadora o un trabajador pueda acceder a la jubilación parcial (la jubilación parcial se desarrolla en el apartado 6.2.3. de este tema), quien emplea debe concertar simultáneamente un contrato de relevo para sustituir la jornada de trabajo dejada vacante por la persona trabajadora que se jubila.

Características:

- El contrato de relevo ha de celebrarse necesariamente con una persona en situación de desempleo.
- En principio puede celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial. En el ámbito de la Administración General de la CAE siempre se celebra a jornada completa.
- El puesto de trabajo de la persona trabajadora relevista puede ser el mismo que el de la persona trabajadora jubilada parcialmente o uno similar, entendiéndose por tal el desempeño de tareas correspondientes al mismo grupo profesional o categoría equivalente.
- Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema, por la finalización de la situación de jubilación parcial de la persona trabajadora relevada, la cual puede producirse por fallecimiento, jubilación total o renuncia.

3. CATEGORÍAS PROFESIONALES

La clasificación profesional constituye una pieza clave para determinar el régimen jurídico de la relación laboral y para concretar el contenido de la prestación laboral.

La clasificación profesional de las personas trabajadoras:

- Delimita la prestación en principio exigible,
- Determina el tratamiento retributivo, e
- Incide en la duración del período de prueba, en la cotización y prestación del sistema de Seguridad Social.

El ET establece el sistema de clasificación profesional. Según esta norma:

- El *grupo profesional* es el que agrupa unitariamente las aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación y puede incluir distintas categorías profesionales.
- La *categoría profesional* es un instrumento clasificatorio que abarca las distintas funciones o tareas que presentan entre sí una estrecha vinculación u homogeneidad.

En las Administraciones Públicas los requisitos necesarios para el desempeño de cada puesto de trabajo se establecen en la RPT. En el ámbito de la Administración General de la CAPV y sus OO.AA. la categoría laboral es uno de los datos que obligatoriamente deben constar para cada puesto de trabajo en la RPT y han sido determinadas en el Convenio Colectivo de aplicación esta-

bleciéndose un catálogo de grupos y categorías laborales. No obstante, dicha clasificación, como el mismo Convenio establece, es meramente enunciativa, sin que necesariamente tengan que existir todos los grupos y categorías profesionales.

4. MOVILIDAD DEL PERSONAL LABORAL

El EBEP dispone que la provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera.

Estos procedimientos, como todos los sistemas de movilidad en las Administraciones Públicas, deben estar presididos por los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de eficacia en los casos de desempeño transitorio de puestos en casos de cobertura urgente e inaplazable.

Caso especial de movilidad es la *movilidad por razón de violencia de género*, recogida en el EBEP.

Las mujeres víctimas de violencia de género que se vean obligadas a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venían prestando sus servicios, para hacer efectiva su protección o el derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su categoría profesional, de análogas características, sin necesidad de que sea vacante de necesaria cobertura. Aún así, en tales supuestos la Administración Pública competente, estará obligada a comunicarle las vacantes ubicadas en la misma localidad o en las localidades que la interesada expresamente solicite.

5. SUSPENSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL

La suspensión del contrato de trabajo implica que las partes quedan exoneradas temporalmente de las obligaciones básicas del mismo, es decir, trabajar y remunerar, pero el vínculo sigue vivo. Cuando desaparece la causa que motiva la suspensión, se reanuda la relación laboral.

El ET contempla catorce causas de suspensión del contrato de trabajo que se corresponden con diferentes incidencias. El contrato puede suspenderse por cualquiera de ellas, de tal modo que al producirse una de ellas, una de las partes puede decidir, y la otra debe aceptar la suspensión del contrato.

La suspensión del contrato conlleva, con carácter general, un derecho incondicionado al ingreso y a la reserva de puesto. En aquellos casos en que la suspensión conlleve la reserva de puesto, ésta resulta operativa en tanto el contrato se mantenga vigente, desapareciendo si el contrato se extingue durante la situación de suspensión.

La no reincorporación de la persona trabajadora al terminar la causa de suspensión, o en su caso, al expirar el plazo para solicitar la reincorporación, puede determinar la extinción del contrato.

El ET regula las situaciones en las que puede suspenderse el contrato de trabajo, y los efectos de la misma que son diferentes en cada caso, de las cuales se estudian a continuación las más relevantes. No obstante lo anterior, los convenios colectivos pueden mejorar este régimen legal por lo que habrá que estar, en cada caso concreto, a la regulación que se establezca para cada situación en el convenio aplicable al caso.

5.1. Excedencia por cuidado de hijas, hijos y familiares

La excedencia por cuidado de hijas, hijos y familiares constituye un derecho individual de las personas trabajadoras, sin distinción por tanto, no sólo entre hombre y mujer, sino en atención a la naturaleza indefinida o temporal del contrato y de la antigüedad en la empresa.

Si dos o más trabajadoras personas trabajadoras de la misma empresa generan este derecho por la misma persona causante, puede limitarse su ejercicio simultáneo por razones justificadas de necesidades del servicio.

Cuando un nuevo hecho causante da derecho a un nuevo período de excedencia de este tipo, el inicio de ésta pone fin al que se venía disfrutando.

Efectos:

- Durante el primer año de duración de la excedencia (contado desde la concesión, no desde el nacimiento), la persona trabajadora tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo. Esta reserva se extiende, en el caso de excedencia por cuidado de hijas, hijos, hasta un máximo de 15 meses cuando se trate de una familia numerosa de categoría general, o de 18 meses si se tiene la categoría especial de familia numerosa.
- Los dos primeros años de duración de esta excedencia, se consideran de cotización efectiva a efectos de Seguridad Social.
- La totalidad del período de excedencia es computable a efectos de antigüedad.
- Las condiciones de reingreso, han de ajustarse a lo siguiente:
 - El reingreso durante el primer año (o durante el tiempo establecido como de reserva) es automático al mismo puesto de trabajo.
 - Transcurrido este período, la reserva queda referida a un puesto de su categoría profesional, y para cuyo desempeño reúna los requisitos. La determinación del puesto concreto en este caso corresponde a la Administración.

5.1.1. EXCEDENCIA POR CUIDADO DE HIJAS E HIJOS

Tienen derecho a solicitar este tipo de excedencia las personas trabajadoras para el cuidado de una hija o un hijo, tanto lo sea por naturaleza como por adopción, o en los supuestos de acogimiento, tanto permanente como preadoptivo.

La duración máxima es de 3 años a contar desde la fecha del nacimiento de la hija o del hijo o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa, y puede ser disfrutada de forma fraccionada. No existe, sin embargo la obligación de fijar desde el inicio el período a disfrutar, ni se tiene obligación de solicitar prórrogas, teniendo derecho a reincorporarse en cualquier momento.

5.1.2. EXCEDENCIA POR CUIDADO FAMILIARES

Se puede solicitar excedencia para atender al cuidado de un familiar, hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no pueda valerse por sí mismo y siempre que no desempeñe actividad retribuida.

La duración máxima es de 2 años, pudiendo disfrutarse este período de manera fraccionada.

5.2. Excedencia forzosa

Las situaciones que dan lugar a la excedencia forzosa son:

- a) El ejercicio de un cargo público. Puede solicitarse esta excedencia por la designación o elección para un cargo público que imposibilite la asistencia al trabajo. Su finalidad es posibilitar el desempeño de cargos públicos por quien tiene un puesto de trabajo garantizándoles su mantenimiento. Por cargo público se entiende el cargo político temporal al que se accede por elección o por designación o nombramiento.
- b) El ejercicio de funciones sindicales de ámbito provincial o superior.

Este tipo de excedencia no está sujeta a límite temporal alguno, ya que su duración viene condicionada por la del cargo público o sindical que pasa a desempeñar.

Efectos:

- Durante todo el tiempo de duración de esta excedencia, la persona trabajadora tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo.

- La totalidad del período de excedencia es computable a efectos de antigüedad.
- Las condiciones de reingreso, han de ajustarse a lo siguiente:
 - El reingreso ha de solicitarse y la persona trabajadora reincorporarse en el plazo de 30 días a partir de la cesación en el cargo.
 - El reingreso es automático al mismo puesto de trabajo.

5.3. Excedencia por incompatibilidad

Este es un supuesto especial de excedencia que únicamente es aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y que se produce por la incompatibilidad de tal actividad con el desempeño de un segundo puesto de trabajo, en el sector público.

Al acceder a un nuevo puesto en el sector público, si es éste es incompatible con el que venía desempeñando, la persona interesada debe optar por uno de ellos, dentro del plazo de toma de posesión (si se trata de un puesto de funcionaria o funcionario) o una vez terminado el período de prueba (si se trata de un puesto laboral). A falta de opción se entiende que opta por el nuevo puesto.

Para acceder a este tipo de excedencia no se exige una antigüedad mínima, tiene carácter automático y no tiene límite temporal, prolongándose indefinidamente mientras persistan las causas que motivaron su concesión.

Efectos:

- El tiempo transcurrido en este tipo de excedencia no es computable a efectos de antigüedad.
- No conlleva derecho a la reserva de su puesto de trabajo, sino que únicamente tiene derecho a reingresar en las vacantes de igual o similar categoría a la suya, para cuyo desempeño reúna los requisitos. La determinación del puesto concreto en este caso corresponde a la Administración.

5.4. Excedencia voluntaria

El personal laboral puede disfrutar de excedencia voluntaria, por un plazo no inferior a 4 meses y no superior a 5 años, por cualquier causa, siempre que reúna los siguientes requisitos:

- Tener, al menos, un año de antigüedad;
- Que hayan transcurrido más de 4 años desde el final de una excedencia voluntaria anterior

Efectos:

- El tiempo transcurrido en este tipo de excedencia no es computable a efectos de antigüedad.
- No conlleva derecho a la reserva de su puesto de trabajo, si no que únicamente tiene derecho a reingresar en las vacantes de igual o similar categoría a la suya, para cuyo desempeño reúna los requisitos. La determinación del puesto concreto en este caso corresponde a la Administración.
- El reingreso únicamente puede producirse previa solicitud del interesado, la cual habrá de producirse antes de que termine la situación de excedencia.

6. EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL

Con la extinción del contrato laboral finalizan de forma definitiva las obligaciones establecidas entre las partes.

A la finalización de la relación laboral, se debe entregar a la persona trabajadora el certificado de empresa y los documentos de cotización para que la persona trabajadora pueda solicitar, en el caso de que proceda, la prestación por desempleo.

Así mismo, a la extinción del contrato ha de abonarse a la persona trabajadora, en todo caso, las retribuciones ya devengadas y pendientes de cobro, la parte proporcional de las pagas extraordinarias y las cantidades correspondientes a las vacaciones no disfrutadas.

El contrato de trabajo puede extinguirse por alguna de las siguientes causas, *además de las ya vistas específicamente para cada tipo de contrato laboral de duración determinada*:

- Mutuo acuerdo de las partes.
- Causas consignadas en el contrato.
- Voluntad de la persona trabajadora.
- Muerte, incapacidad permanente o jubilación de la persona trabajadora.
- Muerte, incapacidad permanente, jubilación o extinción de la personalidad jurídica de la empresaria o del empresario. No obstante, estas circunstancias no pueden ocurrir en el caso de personal empleado público laboral.
- Causas objetivas.
- Despido disciplinario.

A continuación se verán las causas de extinción de la relación laboral más comunes.

6.1. Voluntad de la persona trabajadora

La persona trabajadora, sin necesidad de alegar causa alguna, puede dar por finalizado el contrato de trabajo. Se requiere que la voluntad de la persona trabajadora conste de manera clara e inequívoca.

La extinción de la relación laboral por dimisión de la persona trabajadora no genera derecho a la prestación por desempleo. No obstante, tratándose de trabajadoras víctimas de la violencia de género pueden decidir abandonar definitivamente el puesto de trabajo, considerándoseles en situación legal de desempleo y con ello con derecho a la prestación por desempleo.

6.2. Muerte, incapacidad permanente o jubilación de la persona trabajadora

6.2.1. MUERTE DE LA PERSONA TRABAJADORA

En este caso las retribuciones devengadas y no percibidas se han de abonar a las personas que resulten herederas.

6.2.2. INCAPACIDAD PERMANENTE DE LA PERSONA TRABAJADORA

La declaración de incapacidad permanente de la persona trabajadora produce automáticamente la extinción del contrato cuando se trate de una gran invalidez, de una incapacidad permanente absoluta para cualquier tipo de trabajadora o trabajador o de una incapacidad permanente total para su profesión habitual.

No obstante, en los dos últimos supuestos puede establecerse, en la misma declaración de incapacidad, la reserva del puesto de trabajo durante dos años si se prevé la mejoría de la persona trabajadora.

6.2.3. JUBILACIÓN DE LA PERSONA TRABAJADORA

La jubilación de la persona trabajadora produce, de manera automática, la extinción del contrato de trabajo. Tipos de jubilación:

- *La jubilación forzosa.* La jubilación la decide, en principio, la persona trabajadora de forma voluntaria, cuando reúne los requisitos legales para ello. No obstante, los convenios colecti-

vos pueden contener cláusulas de *jubilación forzosa*. Así en la Administración General de la CAE y sus OO.AA. la jubilación forzosa se producirá al cumplir la persona trabajadora los 65 años, siempre que haya completado el período mínimo de cotización o carencia preciso para adquirir el derecho a alguna pensión.

- *La jubilación voluntaria*. También la extinción del contrato puede producirse por la *jubilación anticipada* que se oferta por quien emplea a cambio de ciertos beneficios destinados a compensar la minoración de la pensión de jubilación como consecuencia de producirse ésta con anterioridad a la edad ordinaria de jubilación (65 años).
- *La jubilación parcial* produce también la extinción del contrato de trabajo. En este caso, sin embargo, la jubilación parcial se simultanea con la celebración de otro contrato de trabajo, entre la persona trabajadora jubilada parcialmente y quien emplea, en este caso a tiempo parcial y de duración determinada. La persona trabajadora jubilada tiene derecho a percibir las retribuciones asignadas al nuevo contrato, así como la pensión de jubilación de manera parcial. Además de los requisitos exigidos a la persona trabajadora para acceder a esta modalidad de jubilación, para que se produzca, se debe celebrar simultáneamente un contrato de relevo, figura que se ha estudiado en el punto 2.4. de este tema.

6.3. Causas objetivas

Las siguientes circunstancias que afectan tanto a quien emplea como a la persona trabajadora, determinan legalmente la extinción de la relación laboral:

- *La ineptitud de la persona trabajadora*. Para que opere como causa extintiva debe ser sobrenvenida a la ocupación del puesto de trabajo. Esta falta de aptitud para el puesto ha de ser permanente y no meramente circunstancial, referida al conjunto del trabajo que debe desempeñar, y que se derive de causas ajenas a la voluntad de la persona trabajadora (si el incumplimiento laboral fuera voluntario, debería extinguirse la relación laboral por causas disciplinarias).
- *La falta de adaptación de la persona trabajadora a las modificaciones técnicas* del puesto de trabajo, modificaciones que han de ser razonables y referidas al puesto de trabajo que debe desempeñar.
- *La necesidad de amortizar puestos de trabajo*, derivada de causas objetivas, técnicas u organizativas.
- *Insuficiencia de consignación presupuestaria*. Los contratos concertados para la ejecución de planes y programas por las Administraciones Públicas y financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales, pueden extinguirse por la insuficiencia de dicha consignación para el mantenimiento del puesto de trabajo.

La extinción del contrato por causas objetivas genera el derecho a la percepción de una indemnización y a la prestación por desempleo.

6.4. Despido disciplinario

El EBEP recoge la posibilidad de imponer la sanción de despido por la comisión de alguna de las faltas disciplinarias tipificadas como muy graves en dicha Ley. Este despido comporta la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo en las Administraciones Públicas con funciones similares a las que se desempeñaban.

Las Administraciones Públicas no pueden despedir por motivos disciplinarios sin la previa tramitación del procedimiento sancionador establecido. Este procedimiento debe atender a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal y desarrollarse con plenos derechos y garantías de defensa de la persona trabajadora.

Sistemas de gestión de la calidad

Sumario: 1. Introducción.—2. Conceptos básicos de la gestión de la calidad.—3. Ciclo PDCA.—4. Modelo EFQM de Excelencia.—5. Norma ISO 9.000.—6. Cartas de Servicio.—7. Metodología 5S.

1. INTRODUCCIÓN

Cada vez es más frecuente encontrarnos con experiencias de aplicación de algún tipo de sistema de gestión de la calidad en el ámbito público, superándose el mito de que la implantación de estos sistemas de gestión se reduce exclusivamente al ámbito privado, y más específicamente al industrial.

De la misma forma que nadie pone objeciones, e incluso ve como lógica a la certificación externa de la actividad de, por ejemplo, un laboratorio de carácter municipal que tiene procedimientos similares a los de otro laboratorio de iniciativa privada, son cada vez más frecuentes los centros educativos públicos, los hospitales, los ayuntamientos o las unidades administrativas en general que implementan en su modelo de gestión los principios de lo que se ha venido a llamar «sistemas de gestión de la calidad».

Efectivamente, el origen de estos sistemas de gestión de la calidad hay que situarlo en la industria estadounidense a principios del siglo xx, donde surgió la definición clásica de calidad como «producto conforme con la especificación previa». Esa conformidad se aseguraba por medio del control de calidad, entendido como «conjunto de actividades y técnicas utilizadas para verificar los requisitos prefijados».

El siguiente avance en la implantación de sistemas de gestión de calidad lo aportó Japón, que incorporó los avances en gestión americanos a su devastada industria tras la Segunda Guerra Mundial, destacando la implantación generalizada en los años 60 de los denominados «círculos de calidad», que superando los meros controles favorecían además la participación de las personas involucradas en la «fabricación-producción-gestión» a través de las sugerencias de mejora. El siguiente paso fue la extensión de las actividades de mejora a todos los ámbitos de las organizaciones y a todo tipo de organizaciones, dando lugar a lo que se conoció como «Calidad Total», cuya aplicación sistemática en las organizaciones japonesas permitió al país oriental convertirse en potencia económica de primer orden mundial.

Occidente desarrolló en los sesenta y setenta el «Aseguramiento de la Calidad», fundamentalmente por la influencia de las multinacionales de la industria del automóvil y de otros sectores avanzados como la electrónica, y no es hasta los ochenta, como consecuencia de las crisis económicas, cuando se busca superar el aseguramiento de la calidad en el entorno productivo por medio de mejoras en todos los órdenes de las organizaciones: estilos de dirección, gestión de las personas que las integran, nuevos mercados que cuentan con mayor oferta, etc...

La «satisfacción del cliente», y consecuentemente su «fidelización», se convirtieron en otro de los ejes de la gestión. Y si bien Estados Unidos se incorporó a la gestión de la Calidad Total a principios de los ochenta, en Europa no es hasta los primeros años de los noventa cuando se dan las primeras experiencias de gestión a partir de este nuevo enfoque.

Como consecuencia de todo ese recorrido, nos encontramos en la actualidad con dos grandes tendencias en la gestión de la calidad:

- Por un lado el Aseguramiento de la Calidad a través de certificaciones, como por ejemplo las Normas ISO 9000.
- Por otro la Excelencia en la Gestión a partir de los criterios que marcan los diferentes modelos: Malcolm Baldrige en Estados Unidos, EFQM en Europa, Deming en Japón e Iberoamericano.

2. CONCEPTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD

Como ya se ha dicho más arriba la gestión de la calidad es aplicable a cualquier tipo de organización, tanto del ámbito público como privado, ya que dicho de manera sencilla consiste en:

- satisfacer al cliente,
- optimizar el uso de los recursos mediante la adecuada gestión de los procesos,
- contar con la participación de las personas de la organización.

Esa gestión de la calidad se puede abordar desde diferentes herramientas o «modelos metodológicos», pero, sea cual sea el enfoque elegido, siempre estará inspirado en los siguientes conceptos básicos o valores centrales:

- *Orientación a Resultados*: Esfuerzo por satisfacer, de manera equilibrada, las necesidades y expectativas de los grupos de interés de la organización; clientes/personas usuarias, clientes/ciudadanía, sociedad que abarca su ámbito competencial, etc.
- *Orientación al Cliente*: Conocer las necesidades actuales y emergentes de clientes/personas usuarias y clientes/ciudadanía, creándoles un valor sostenido.
- *Gestión por procesos*: Considerar la organización como un conjunto de procesos interrelacionados que hay que gestionar.
- *Gestión basada en hechos y datos*: Soportar las decisiones de gestión en la comprobación de hechos y el uso de datos que se captan, explotan y analizan.
- *Desarrollo e implicación de las personas que integran la organización*: Contar con las personas, impulsar su participación a todos los niveles; buscar el desarrollo de sus capacidades profesionales y la asunción de responsabilidades.
- *Aprendizaje, Innovación y Mejoras continuas*: Impulsar el aprendizaje, compartir el conocimiento, fomentar la innovación y la mejora de manera continuada.

3. CICLO PDCA

Quizá la idea que más se asocia con la calidad sea la mejora continua y, más en concreto, el llamado PDCA o «ciclo de mejora». En realidad, la metodología PDCA no es otra cosa que una forma de plasmar la manera natural de acción del ser humano.

Cuando en nuestra vida personal actuamos en algo que nos importa y nos interesa,

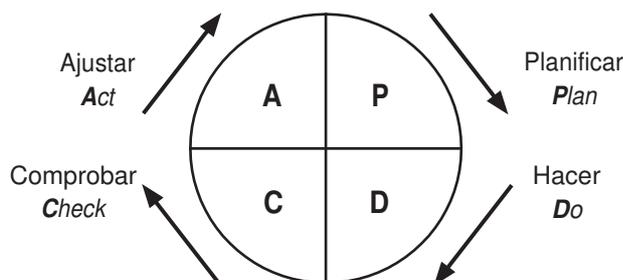
- a) pensamos lo que vamos a hacer para que salga bien,
- b) lo hacemos adecuando lo previsto a la situación con que nos encontramos,
- c) comprobamos el resultado de lo que hemos hecho y lo valoramos respecto de lo que queríamos conseguir, y
- d) extraemos conclusiones para acciones futuras similares.

Eso es el PDCA; planificar, hacer, comprobar, ajustar, de manera sistemática:

- Planificar: decidir qué vamos a hacer para satisfacer al cliente y cómo lo vamos a hacer.
- Hacer: actuar conforme a lo planificado; realizar actividades relacionadas entre sí y orientadas a un resultado (procesos).

- Comprobar: como ha ido la acción y qué resultados ha obtenido (mediante hechos y datos).
- Ajustar: obtener conclusiones e incorporarlas a la siguiente planificación para superar errores, utilizar mejor los recursos, conseguir mejores resultados.

El nombre le viene dado por las letras iniciales de las 4 fases del ciclo en inglés (*Plan-Do-Check-Act*), y si bien el concepto del «ciclo de mejora» lo ideó el ingeniero y estadístico estadounidense Walter A. Shewhart, también es conocido como el «Ciclo Deming», en honor a William Edwards Deming, profesor universitario estadounidense asociado al desarrollo y crecimiento de Japón tras la Segunda Guerra Mundial.



Los modelos y metodologías que veremos a continuación, el Modelo EFQM de Excelencia, las Normas ISO 9000, las Cartas de Servicio o la Metodología 5S no son sino diferentes opciones estructuradas, no excluyentes en tanto en cuanto pueden ser complementarias, que utilizan permanentemente y de distintas maneras este ciclo PDCA.

4. MODELO EFQM DE EXCELENCIA*

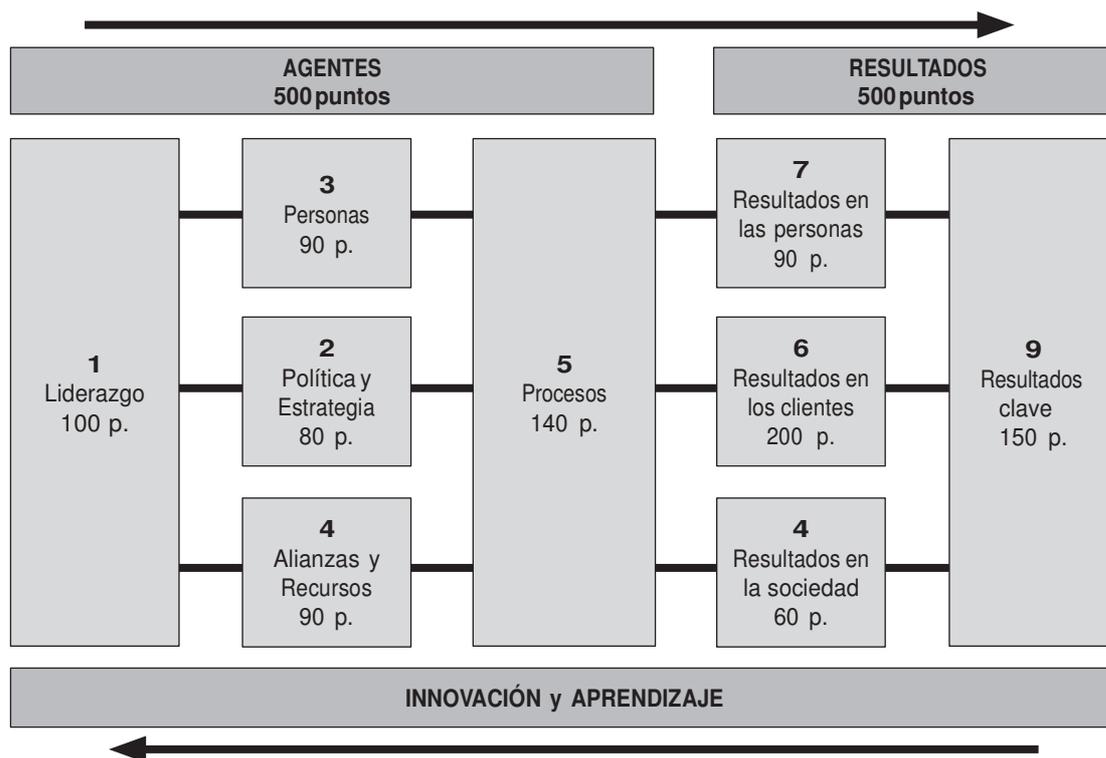
En 1988 catorce grandes empresas crean la Fundación Europea de Calidad-*European Foundation for the Quality Management EFQM* para impulsar la aplicación de la Calidad Total-Excelencia en las organizaciones europeas y obtener así ventajas competitivas para Europa. En 1999, la EFQM contaba con casi mil miembros de la mayoría de los países europeos y de gran parte de los sectores empresariales u organizaciones no lucrativas.

En 1992 publica por primera vez el Modelo Europeo de Calidad Total, que en su versión actualizada se denomina de Excelencia. Ese mismo año, 1992, se otorga por primera vez el *European Quality Award*, premio que supone un mecanismo de reconocimiento para las organizaciones más destacadas y una plataforma para la difusión de las mejores prácticas de gestión existentes en el ámbito europeo.

El Modelo EFQM de Excelencia y el premio a él asociado, tiene sus antecedentes en el *Modelo Deming* japonés y en el *Modelo Malcolm Baldrige* estadounidense, en cuanto que son también modelos pensados para evaluar organizaciones, otorgar reconocimientos a las mejores, e impulsar la mejora de la gestión dentro de los principios de Calidad Total.

El Modelo EFQM, al igual que los otros dos mencionados, va actualizándose para adaptarse a las nuevas situaciones con las aportaciones de multitud de expertos. Asimismo la EFQM aporta adaptaciones del Modelo a distintos tipos de organizaciones y ha desdoblado los premios en Gran Empresa, PYMES, Sector Público. En el año 1998 se otorga por primera vez el premio para Sector Público.

* Todas las referencias al Modelo EFQM de Excelencia recogidas en este temario se atienen a la versión 2003 del mencionado Modelo, en tanto en cuanto la versión 2010, aprobada en el Foro EFQM celebrado en septiembre de 2009, tan sólo está disponible en inglés, y no se prevé su completa implementación hasta finales de 2010.



La figura representa gráficamente el Modelo EFQM, con los nueve criterios que utiliza y su peso relativo en el conjunto del total de 1.000 puntos.

Se distinguen 5 criterios de Agentes Facilitadores que reflejan cómo actúa la organización, y 4 criterios de Resultados que tratan de lo conseguido por la organización. Dicho de otra manera:

— Los 5 criterios de Agentes son las causas:

- Liderazgo
- Política y Estrategia
- Personas
- Alianzas y Recursos
- Procesos

— Los 4 criterios de Resultados son los efectos:

- Resultados en los clientes
- Resultados en las personas que integran la organización
- Resultados en la sociedad
- Resultados clave de la organización

Eso es lo que representa la flecha superior en sentido izquierda-derecha. Asimismo, los Resultados aportan información para orientar las acciones en los Agentes, mediante el aprendizaje y la innovación. Eso es lo que trata de reflejar la flecha inferior de derecha a izquierda. Las barras que unen los distintos criterios significan la existencia de interrelaciones entre ellos.

Otras forma de resumir el Modelo EFQM de Excelencia es la siguiente:

«Los resultados excelentes en el rendimiento general de una organización, en sus clientes, personas y en la sociedad en la que actúa se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las personas de la organización, las Alianzas y Recursos y los Procesos».

El Modelo EFQM de Excelencia facilita a una organización su avance en la mejora de la gestión (hacia la Excelencia), de manera sistemática y estructurada. La base de la *Calidad Total* o la

Excelencia en la Gestión es «hacer las cosas en el futuro mejor que como las hacemos hoy», la cuestión es «qué se considera mejor». También de manera sencilla es «mejor» lo que supone mayor satisfacción en el cliente, recursos más aprovechados, personas de la organización más satisfechas en su trabajo. Pero abordar mejoras de manera no ordenada, sin una sistemática, no garantiza suficientemente el avance sostenido en el tiempo. Los modelos de gestión y, por tanto el que nos ocupa, aportan estructura y sistema.

El Modelo se puede considerar una metodología para evaluar la gestión de una organización, que se usa para la «autoevaluación» (la propia organización se evalúa) y, si se desea, para que lo hagan personas externas cualificadas, aportando un contraste. Hay que entender que evaluar no tiene sentido y es inútil si no tiene como consecuencia la adopción de decisiones y planes para seguir mejorando; recordemos de nuevo el PDCA o Ciclo de Mejora.

Una autoevaluación utilizando el Modelo EFQM aporta a la organización una visión compartida del grado de avance de su gestión, que se concreta en la identificación de «puntos fuertes» y «áreas de mejora»; éstas últimas constituyen la base para planificar qué hacer en el futuro. Autoevaluaciones sucesivas permiten constatar el avance conseguido a intervalos de tiempo. Efectivamente, el Modelo incorpora una forma de puntuación que sintetiza el resultado de la evaluación y permite calibrar el avance.

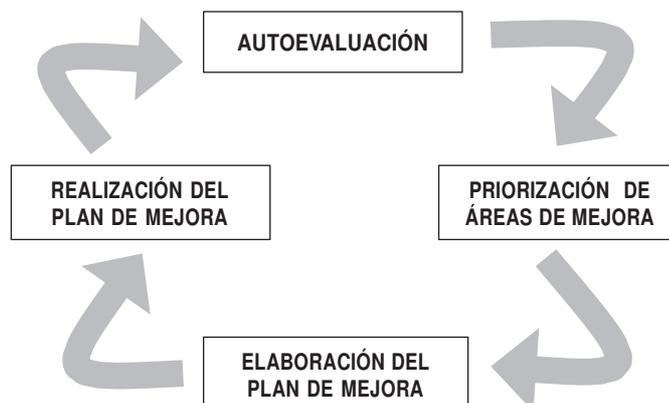
Utilizar un modelo ampliamente aceptado tiene la ventaja de sentar las bases para realizar comparaciones e intercambios con otras organizaciones, lo que adquiere un especial interés tratándose de organizaciones de la Administración Pública que por naturaleza no compiten entre sí.

Si se desea, y en determinadas condiciones, evaluadores externos pueden aportar una visión más independiente (o simplemente desde otro punto de vista) señalando «puntos fuertes» y «áreas de mejora» tal y como ellos las ven; con ello tendremos una confirmación y/o un enriquecimiento de las percepciones y reflexiones propias. La intervención de evaluadores externos está ligada, generalmente, a un reconocimiento externo. Ya hemos mencionado el Premio Europeo, y en nuestra realidad contamos con los reconocimientos que otorga el Gobierno Vasco a través de la Fundación Vasca para la Excelencia EUSKALIT: Diploma de Compromiso (no lleva aparejada evaluación externa), Q de Plata (nivel de avance superior a los 400 puntos del Modelo) y Q de Oro (nivel de avance superior a los 500 puntos del Modelo).

Al igual que otros modelos, el Modelo EFQM de Excelencia puede aplicarse a toda una organización o a una parte de la misma. Asimismo se puede ir extendiendo paulatinamente desde la parte al todo. Su utilización comienza realizando una autoevaluación, si bien previamente conviene que se haya comenzado a trabajar en la mejora y exista un cierto conocimiento del Modelo, en especial por parte de las personas que van a participar de manera directa.

Es el Equipo Directivo quien debe realizar la autoevaluación, es decir, un grupo formado por las personas de la organización que tengan responsabilidades relevantes en la gestión.

Los resultados de las autoevaluaciones son un conjunto de Puntos Fuertes y Áreas de mejora que posteriormente habrá que priorizar para elaborar un Plan de Mejora (con objetivos, acciones, recursos y responsables). La puesta en marcha del Plan y su seguimiento traerá consigo una mejora de la gestión, que se comprobará en una siguiente autoevaluación, generalmente en el plazo de uno o dos años.



Si en un momento determinado la organización decide optar a un reconocimiento externo, tendrá que elaborar una Memoria, un documento que recoja lo que se viene haciendo para gestionar en relación al Modelo, y presentarlo al organismo gestor del reconocimiento. Si la Memoria presentada muestra suficiente avance, se realiza la evaluación externa que posibilitará el reconocimiento.

El uso del Modelo se soporta claramente en el trabajo en equipo, solo así la metodología es válida y eficaz. Es más, uno de sus efectos más valiosos es precisamente que se va creando una visión compartida de la gestión y su problemática, se abren canales de comunicación interpersonales e interdepartamentales y se aprende a trabajar en grupo para un objetivo preciso y siguiendo un método, es decir, a trabajar en equipo. La extensión de la participación a otros niveles de la organización admite diversas fórmulas. Pueden crearse grupos de trabajo que se ocupen de distintos criterios, se pueden hacer consultas mediante cuestionarios apropiados, etc... Pero en última instancia, quien identifique las Áreas de Mejora, las priorice, y elabore un Plan de mejora, es el Equipo Directivo.

5. NORMA ISO 9.000

Las normas UNE-EN-ISO de la serie 9000 son también un modelo de referencia para incorporar en una organización principios y enfoques de gestión basados en la calidad. Son normas internacionales emitidas por la Organización Internacional de Normalización (*International Organization for Standardization*), organismo creado en 1946 y con sede en Ginebra, que tiene la misión de promover el desarrollo de normas internacionales en el ámbito de fabricación, comercio y comunicación.

La familia ISO 9000, normas relativas a sistemas de calidad, tiene su antecedente en una norma estándar británica y se extiende a partir de su versión de 1994. En el año 2000 se produce una revisión en profundidad de estas normas, entrando en vigor las denominadas ISO 9000 del 2000:

- La principal norma de la familia es la norma ISO 9001:2000 - Sistemas de Gestión de la Calidad-Requisitos, que se certifica.
- Se complementa con la ISO 9000:2000 —Sistemas de Gestión de la Calidad— Fundamentos y Vocabulario (no se certifica),
- y con la ISO 9004:2000 —Sistemas de Gestión de la Calidad— Recomendaciones para la mejora del desempeño, que tampoco se certifica.

Las normas ISO 9000:94 estaban pensadas para organizaciones de manufactura de productos y su aplicación a otro tipo de actividades requería de un esfuerzo importante para su interpretación y adaptación. Con las ISO 9000:2000 se convierten en un referente plenamente válido para incorporar la gestión de la calidad en todo tipo de organizaciones.

El Modelo ISO 9001:2000 aporta a todo tipo de organizaciones una guía para incorporar la gestión de la calidad adoptando un sistema, es decir, un modo de gestionar las actividades de la organización de manera sistemática, orientada a la satisfacción del cliente, y con buen empleo de los recursos. Puede aplicarse tanto a una organización entera, como a una parte de su estructura o a una parte de sus productos o procesos. Si hablamos de Administración Pública puede aplicarse a toda una entidad, a una unidad concreta o a algunos de los servicios que presta.

Además, ese Sistema de Gestión de la Calidad puede ser auditado por una entidad de certificación, que supone una garantía ante terceros. La obtención de una Marca ISO 9001 otorgada por alguien externo a la organización y acreditada para ello dice que esa organización es gestionada de acuerdo con lo que la norma establece o, lo que es lo mismo, con el modelo que propone. En el caso de la Administración Pública esos «terceros» se concretan bien en los usuarios de los servicios que el sistema alcanza, bien en la ciudadanía en general.

Por tratarse de un modelo que adopta la gestión por procesos y la orientación al cliente, y que, en definitiva, asume los principios de la calidad total, es plenamente compatible con el Modelo EFQM de Excelencia. Además, puede resultar complementario porque, al ser un modelo prescriptivo, concreta algunos aspectos sobre qué hay que hacer (por ejemplo, para controlar y mejorar los procesos) que resultan valiosos.

Esto no significa en absoluto que imponga «recetas de gestión», muy al contrario, su aplicación permite moverse en un campo amplio de alternativas de gestión posibles. De otro modo no sería posible su aplicación a distintas organizaciones.

La Norma ISO 9001:2000, por ser aplicable a todo tipo de organizaciones, debe ser interpretada desde las características de cada organización y de las actividades que desarrolla o servicios que presta.

Si estamos hablando de Administración Pública, habrá que tener en cuenta las connotaciones que esto tiene, en general y en concreto, para la entidad de que se trate. De hecho, la propia norma indica que, en relación al servicio, hay que determinar «los requisitos legales y reglamentarios» que, al tratarse de una entidad de la Administración, serán quizá más abundantes o tendrán más peso que en otro tipo de organizaciones.

Dotarse de un Sistema de Gestión de la Calidad según la Norma ISO conlleva una serie de actuaciones, es decir, un proceso, que podemos describir en varias fases:

- *Diseño y desarrollo*: Consiste en «leer» la norma e interpretarla, con el fin de concretar qué hacemos, cómo, por qué, para quién, sobre qué requisitos legales, y cómo lo vamos a recoger documentado.
- *Documentación*: Se trata de elaborar la documentación en que el sistema se va a soportar, teniendo como referencia el contenido de la Norma ISO: cómo hacemos las cosas y cómo las podemos hacer mejor, es decir, dando mejor servicio, utilizando mejor los recursos, trabajando mejor..., todo ello «escuchando lo que la norma nos dice». El documento resultante (procedimiento, instrucción, modelo-soporte, etc...) será el necesario para recoger esa forma de hacer que consideramos «la mejor posible en el momento», para desarrollar nuestra actividad o prestar los servicios.
Otra parte del trabajo se dedica a precisar cómo vamos a hacer lo que todavía no hacemos y que la norma nos indica; seguimiento de los procesos, medida, auditorías internas, acciones de mejora, etc... Hay que llegar a modos adecuados a nuestra realidad, de los que obtengamos beneficio, que nos sean útiles.
- *Implantación*: Comenzar a hacer las cosas tal y como las recogen los documentos elaborados.
- *Comprobación de la implantación*: Para ello se utilizan fundamentalmente las auditorías internas. Con ellas comprobamos si efectivamente hacemos las cosas como decimos. Hay que detectar lo que no se cumple, pensar por qué ocurre y plantearnos si hay cosas que se pueden hacer mejor.
- *Ajuste del sistema*: Adoptar las medidas necesarias para que los incumplimientos no vuelvan a ocurrir, modificar las formas de hacer establecidas para mejorarlas, plantear objetivos a conseguir, etc...

Este proceso es un ciclo PDCA en el que la planificación abarca tanto el Diseño y Desarrollo como la Documentación del sistema.

Terminado el ciclo Diseño-Desarrollo-Documentación-Implantación-Comprobación-Ajuste, se puede optar por someter el Sistema a la auditoría de una entidad de certificación y obtener la marca correspondiente. Como ya apuntamos, ello supondrá ofrecer garantías a los clientes / ciudadanía y mejorar nuestra imagen. También supone asumir la disciplina de que alguien externo compruebe nuestra forma de gestionar y, al hacerlo regularmente, quedemos comprometidos a respetar y mantener el sistema del que nos hemos dotado, sin olvidar las aportaciones para la mejora del sistema que los auditores externos pueden hacernos.

Por último, recordar que lo importante de un Sistema de Gestión de la Calidad según ISO 9001:2000 no es implantarlo, ni siquiera obtener una certificación sino, sobre todo, integrarlo en la gestión de la organización y mantenerlo en el tiempo, sustentando en él la mejora.

6. CARTAS DE SERVICIO

Con origen en el Reino Unido a inicios de los noventa, las iniciativas sobre Cartas de Servicios se extienden progresivamente al continente europeo, y distintos Estados publican sus Disposiciones

sobre Cartas de Servicios, Cartas del Ciudadano o Cartas del Usuario de los Servicios Públicos. Estas Disposiciones son una forma de abordar e impulsar el proceso de reforma de la Administración y que más o menos explícitamente, consideran la gestión de la calidad como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública.

Siendo como son Disposiciones que regulan las Cartas de Servicios, se convierten en marcos generales para la evaluación y mejora, que sirven de referencia normativa para que los distintos órganos o entidades afectadas elaboren Cartas de Servicios propias y las gestionen; de alguna manera, se pueden considerar modelos de gestión de los servicios públicos. Todas las Disposiciones que regulan las Cartas de Servicios tienen un contenido común: hablan de información, estándares para los servicios, indicadores de calidad, acceso a los servicios y atención a la ciudadanía, estableciendo unas pautas generales y unos requisitos mínimos.

Las Cartas de Servicios deben aportar una sistemática para la gestión de los servicios públicos, orientada al cliente / persona usuaria o cliente / ciudadanía y basada en la mejora continua, y que tiene como nota diferencial la adopción de compromisos por parte de la Administración con las personas a las que sirve.

Podemos definir la *Carta de Servicios* como un documento escrito a través del cual las organizaciones informan públicamente sobre los servicios que gestionan y los compromisos de calidad en su prestación, así como de los derechos y obligaciones que asisten a la ciudadanía y a los usuarios directos. El compromiso de calidad radica en la propia prestación del servicio.

Constan de una parte «visible», lo que se comunica al cliente / ciudadanía, y otra «no visible» para el cliente / ciudadanía, los procesos internos en que se soportan los servicios y compromisos.

VISIBLE

La Carta de Servicios (documento) que se difunde:

- Servicios que se prestan.
- Normativa de referencia.
- Formas de acceso a los mismos.
- Compromisos en la prestación (por ejemplo, plazos de respuesta a consultas, plazos de resolución de expedientes, etc.).
- Canales para quejas y sugerencias.

La actualización de la Carta en el tiempo con la incorporación de mejoras.

NO VISIBLE PARA EL CLIENTE / CIUDADANÍA

Funcionamiento interno y recursos que permiten cumplir los compromisos adquiridos:

- Procesos / procedimientos de tramitación de expedientes.
- Proceso de tratamiento de quejas y sugerencias, ...
- Soportes informáticos, de telecomunicación, etc...

Evaluación y mejora:

- Captación de la «voz del cliente», encuestas y sondeos, análisis de quejas y sugerencias, etc.
- Detección de incumplimientos; medida del grado de cumplimiento de los compromisos.
- Evaluación global sistemática; identificación de áreas de mejora y elaboración de planes y acciones.

Al considerar la parte «no visible» de las Cartas de Servicios, se pone de manifiesto su relación con la gestión de los procesos: es necesario «normalizar» las actividades implicadas en la prestación de los servicios para estabilizar los resultados cara al cliente (solo así se pueden man-

tener los compromisos); disponer de mecanismos de seguimiento y de medición de resultados de los procesos; evaluar, identificar áreas de mejora, priorizarlas, planificar e implantar acciones de mejora.

Suponen una forma de entender la comunicación con la ciudadanía, mejoran la imagen de la entidad, y constituyen una plataforma para implicar a las personas que prestan el servicio junto con los gestores en el servicio al cliente / ciudadanía y su mejora.

El abordaje de la incorporación de las Cartas de Servicios es similar al que requiere la implantación sistemas de gestión basados en la idea de mejora continua.

Al igual que en los Sistemas de Gestión de la Calidad según Norma ISO, un enfoque inspirado en la Calidad Total y la Excelencia, implica la participación de las personas de la organización en el diseño, implantación y mantenimiento del sistema a través del trabajo en grupo.

Las Cartas de Servicios se alinean plenamente con el Modelo EFQM de Excelencia y su empleo como sistema de gestión de los servicios públicos afecta de manera directa al Criterio 5-Procesos y Criterio 6-Resultados en los Clientes.

7. METODOLOGÍA 5S

La Metodología 5S (cinco eses) nació en la empresa japonesa Toyota en los años 60. Las 5S son las iniciales de cinco vocablos japoneses correspondientes a la denominación de cada una de las cinco fases que componen el programa:

- 1.^a S: SEPARAR INNECESARIOS, *seiri*. Consiste en identificar y separar los materiales necesarios de los innecesarios y en desprenderse de éstos.
- 2.^a S: SITUAR NECESARIOS, *seiton*. Consiste en establecer el modo en que deben ubicarse e identificarse los materiales necesarios, de manera que sea fácil y rápido encontrarlos, utilizarlos y reponerlos.
- 3.^a S: SUPRIMIR SUCIEDAD, *seiso*. Consiste en identificar y eliminar las fuentes de suciedad, asegurando que todos los medios se encuentran en perfecto estado de uso.
- 4.^a S: SEÑALIZAR ANOMALÍAS, *seiketsu*. Consiste en distinguir una situación normal de otra anormal.
- 5.^a S: SEGUIR MEJORANDO, *shitsuke*. Consiste en trabajar permanentemente de acuerdo con las normas establecidas.

El ideal que propone esta metodología sería un lugar de trabajo en el que:

- No existen materiales ni útiles innecesarios.
- Todo está dispuesto de tal manera que cualquiera puede encontrarlo y disponer de ello fácilmente.
- La limpieza es fácil, todo está limpio y en buen estado con poco esfuerzo.
- Cuando algo falla se ve.
- La situación no solo se mantiene sino que sigue mejorando.

No se trata, por tanto, de actuaciones ocasionales para mejorar el orden y limpieza de un local de trabajo, sino de un camino de avance progresivo para llegar a una situación en la que no se vuelva atrás y se siga persiguiendo la mejora.

Si bien tiene su origen en empresas industriales y sus primeras aplicaciones se centraron en plantas de producción o talleres, su uso se ha extendido a laboratorios, almacenes, oficinas, despachos y, en consecuencia, a organizaciones de servicios.

Para su implantación, es recomendable una fase inicial de «sensibilización» (visita a organizaciones que hayan implantado 5S, lectura de publicaciones, etc.) por parte de las personas del equipo directivo, que deben recibir suficiente formación para conocer en qué consisten las 5S y así liderar debidamente el proyecto de implantación.

Es imprescindible comenzar la implantación por un área piloto y no tratar de abordar en paralelo toda la organización. De este modo enfocaremos nuestros esfuerzos y dedicación en un

punto concreto, para así, tras el éxito de esta fase, poder ir ampliando la implantación al resto de áreas con mayor facilidad.

El equipo directivo debe nombrar a una persona facilitadora que será la que se encargue de la coordinación del proyecto de implantación en el área piloto. Lo ideal es que sea la persona con cargo directivo o mando intermedio responsable del área donde se va a realizar la implantación. Antes de iniciar la implantación, la persona facilitadora deberá hacer un esfuerzo significativo por formarse en la metodología 5S.

Con objeto de dar a conocer el proyecto, es recomendable realizar una formación inicial de sensibilización a todas las personas del área y se configure el equipo de implantación. Es fundamental que participen en el equipo el máximo de personas del área donde se va a realizar la implantación, para que así tomen parte en el análisis y en la toma de decisiones que tendrán una incidencia directa en la organización de su área de trabajo y en las tareas que deberán desarrollar de manera regular.

Las tres primeras S producen cambios significativos en la organización del trabajo, la cuarta S refuerza las tres anteriores ayudando a identificar las situaciones anómalas en el día a día y la quinta S consolida todo el planteamiento.

La implantación de cada una de las 5S se lleva a cabo siguiendo estos 4 pasos, de acuerdo al ciclo PDCA de mejora:

- *Preparación*: Incluye formar al equipo (definiciones, ventajas, errores comunes o laberintos, descripción de tareas a realizar, factores de éxito, ejemplos), preparar registros o fichas, decidir quién va a hacer qué durante la visita a las instalaciones, definir indicadores, tener equipamiento de mejora a mano (carretillas, cajas, etc.).
- *Pasar a la acción*: Incluye realizar el recorrido en el área establecida, tomando la información necesaria, «clasificando» o «definiendo» los materiales y elementos. La metodología lo identifica como «Safari».
- *Análisis y plan de mejora*: Tras el Safari, se reúne el equipo, analiza la información y fotos que han tomado y deciden acciones a tomar (dependiendo de cada S, podrán ser del tipo comprar baldas, instalar soportes, eliminar huecos, etc...).
- *Normalización*: Es fundamental elaborar documentos en los que se formalicen las decisiones, normas y actuaciones definidas durante el paso anterior, incluyendo responsabilidades, ejemplos, etc... Estos documentos habrán de ser detallados y precisos pero lo más breves que sea posible, de forma que se facilite su consulta y modificación. Pueden llevar fotos, dibujos o diagramas que faciliten la comprensión de los conceptos.

El presupuesto y las modificaciones presupuestarias

Sumario: 1. El presupuesto. 1.1. Concepto general y principios que rigen el Presupuesto. 1.1.1.- Definición. 1.1.2. Principios que rigen el Presupuesto. 1.2. Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 1.2.1. Definición e Integración. 1.2.2. La Estructura de los Presupuestos Generales de Euskadi. 1.3. El Ciclo presupuestario. 1.3.1. Concepto. 1.3.2. El Ciclo presupuestario en el ordenamiento jurídico de Euskadi.—2. Las modificaciones presupuestarias. 2.1. Concepto y justificación. 2.2. Clases de modificaciones presupuestarias. 2.2.1. Modificaciones que no afectan al total del Presupuesto. 2.2.2. Modificaciones que afectan al total del Presupuesto. 2.2.3. Modificaciones por especialidad de los créditos. 2.2.4. Modificaciones de créditos de compromiso.

1. EL PRESUPUESTO

1.1. Concepto general y principios que rigen el Presupuesto

Con casi toda probabilidad, el Presupuesto y el acto de su aprobación son el documento y la decisión de mayor trascendencia gestora para cualquier Administración Pública y esa importancia procede, sin duda, de su naturaleza multiforme. Por una parte, el Presupuesto es un *documento jurídico-político* que autoriza y vincula a las Administraciones para la realización de los gastos y los ingresos con los que cumplir con las funciones decididas por la sociedad, y que se pueden concretar en las tradicionalmente atribuidas al sector público (*intervención en la vida económica; prestación de bienes y servicios públicos; asignación y redistribución de la riqueza*). Por otra, el Presupuesto constituye una potente *técnica de contabilización y gestión* de la que disponen las Administraciones, toda vez que proporciona una información muy valiosa para la mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de esas funciones económicas. Finalmente, el Presupuesto constituye una *garantía para los administrados*, por cuanto la actividad de la Administración se dirige hacia finalidades concretas y conocidas, y está sometida a control.

1.1.1. DEFINICIÓN

De una manera amplia, el *presupuesto* puede definirse como el documento jurídico-político y financiero elaborado con periodicidad anual en el que, contablemente, se refleja el conjunto de gastos que se pretenden realizar durante ese período de tiempo y la previsión de los ingresos que se prevén obtener para su financiación.

Si bien el presupuesto representa una técnica utilizable tanto en la esfera privada como pública, en la primera de ellas el presupuesto tiene una naturaleza meramente orientativa, mientras que en la segunda es plenamente vinculante y limitativa para el órgano gestor público.

Su uso en el ámbito público apareció en el s. XVIII y se generalizó en el XIX con la implantación del Estado de Derecho y el principio de división de poderes, estando por tanto estrechamente ligado al sistema democrático liberal.

Su justificación actual deriva entre otras razones del volumen, diversificación y magnitud de la actividad estatal; de la necesidad de obligar al ejecutivo a cumplir el mandato recibido del legislativo y de la necesaria intervención del Estado en la economía modificando la asignación de recursos que resultaría del libre mercado.

De este modo, el presupuesto se configura como un instrumento propio de la Hacienda Pública y

en él aparecen reflejados los bienes y servicios que ésta adquiere, así como sus transferencias a los sectores público y privado y sus ingresos fiscales. En tanto que el presupuesto público forma parte esencial de un Estado y es un instrumento de política económica de primer orden, su trascendencia es esencial. La importancia y el peso del presupuesto rebasa los límites del sector público de la economía, puesto que afecta de forma fundamental al funcionamiento global de todo el sistema económico.

En cuanto herramienta de gestión el Presupuesto permite identificar el coste y el rendimiento o beneficio de los objetivos públicos previstos, al tiempo que permite el control y evaluación de la ejecución presupuestaria comprobando el grado de cumplimiento de las previsiones en él contenidas.

Aunque también cuándo y con qué medios financieros hacerlo, el presupuesto da respuesta a tres preguntas: ¿Qué bienes o servicios producir? ¿Cómo producirlos? ¿Para quién?

1.1.2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PRESUPUESTO

Los principios presupuestarios son una serie de reglas que resumen la disciplina de la institución presupuestaria y cuyo respeto asegura el cumplimiento de la finalidad básica de dicha institución: permitir el control parlamentario del proceso de asignación de los recursos públicos así como la correspondencia entre dicha asignación y su ejecución.

Estos principios han ido evolucionando a lo largo del tiempo, conforme lo hacía la situación económica y política de las naciones. Los principios tratan de dar respuesta a tres preguntas básicas: ¿Quién debe elaborar y aprobar el presupuesto? ¿Cómo debe ser dicho presupuesto? ¿En función de qué criterios económicos se elabora el presupuesto?

La respuesta se encuentra en los principios políticos, contables y económicos respectivamente. La elaboración de una serie de principios presupuestarios como pilares en los que habrían de sustentarse cuestiones de tanto calado como el contenido de un presupuesto, su elaboración formal o las normas de disciplina político-administrativa a que ha de someterse, fue tratada tempranamente por la escuela económica clásica, que alumbró los llamados «principios presupuestarios clásicos».

1.1.2.1. Principios políticos

Basados en la doctrina de la división de poderes y en la soberanía popular características del siglo XIX, estos principios están encaminados a conseguir el máximo control del ejecutivo. De este modo, para controlar la autorización presupuestaria del legislativo al ejecutivo, las normas establecen una serie de principios que deben informar el proceso presupuestario. Los principios políticos característicos del presupuesto clásico han sido tradicionalmente los siguientes:

- *Competencia*: Garantiza el equilibrio de poderes, en base al siguiente reparto de competencias: el legislativo aprueba el presupuesto y las cuentas generales; el ejecutivo prepara y ejecuta el presupuesto; el judicial fiscaliza. Es el principio fundamental. Pese a su vigencia, la intensidad en la aplicación de este principio se ha relajado a lo largo del tiempo. La prevalencia del Parlamento ha dado paso a un mayor protagonismo del ejecutivo, limitándose alguna de las facultades parlamentarias en esta materia (por ejemplo, la prohibición de incrementar el volumen global de las dotaciones presupuestarias).
- *Universalidad*: Los presupuestos deberán incluir la totalidad de los ingresos y gastos públicos sin minoraciones. En consecuencia, el ejecutivo únicamente podrá gastar los importes contenidos en el presupuesto. Los ingresos tienen, no obstante, carácter estimativo y no vinculan al Gobierno en su cuantía.
- *Unidad*: Todos los ingresos y gastos públicos se incluirán en un solo presupuesto, prohibiendo la existencia de presupuestos extraordinarios y especiales. Es una consecuencia del principio de universalidad y tiene por objeto facilitar al legislativo el ejercicio del control presupuestario.
- *Especialidad*: El Parlamento al aprobar los presupuestos elige una serie de alternativas y los recursos precisos para financiarlas. Dichas elecciones, vinculan al ejecutivo y deben ser cumplidas en su ejecución. Incluye las denominadas especialidades presupuestarias con una triple acepción: para un determinado destino (cualitativa); por un determinado importe (cuantitativa) y para un período de tiempo determinado (temporal).

- *Anualidad*: La autorización parlamentaria del presupuesto, ha de tener una vigencia determinada, el denominado ejercicio presupuestario, que en la mayoría de los países coincide con el año natural y transcurrido el cual perderá su valor, salvo que se prorroguen. Como excepción a este principio y por la naturaleza de determinados créditos se prevé la plurianualidad para alguna clase de gastos (ejemplo: las inversiones), o el pago de obligaciones de ejercicios anteriores con cargo al presupuesto corriente.
- *Publicidad*: La ciudadanía debe tener conocimiento sobre el destino de los recursos que se financian con los impuestos que pagan. La publicidad no sólo debe producirse durante el debate de aprobación y con la publicación del presupuesto aprobado, sino también a lo largo de su gestión mediante informes, comparecencias e interpelaciones al Gobierno por el Parlamento.

1.1.2.2. Principios contables

La contabilidad pública tenía para las y los economistas clásicos un carácter de instrumento de control presupuestario, comprobando que los recursos son gestionados conforme a los principios políticos y económicos. Los principios contables son, en definitiva, una traducción a la técnica contable de los principios políticos. Son los siguientes:

- *Presupuesto bruto*: Se corresponde con el de universalidad. La contabilidad ha de llevarse por un sistema administrativo y no especulativo y como consecuencia del principio de universalidad, se exige que todas las partidas se consignen en el presupuesto, sin aumentos o minoraciones. No caben compensaciones de ingresos y gastos
- *Unidad de caja*: Derivado del principio político de unidad, establece que todos los ingresos y gastos de la Hacienda Pública deben realizarse a través de la misma caja. Persigue coordinar la tesorería de los caudales públicos, prohibiendo las cajas especiales.
- *Especificación*: Tiene su origen en el principio de especialidad y reduce la discrecionalidad del Ejecutivo en la gestión presupuestaria, que ha de acomodarse a lo autorizado por el Parlamento, al aprobar el presupuesto con el límite cualitativo y cuantitativo, los cuales contablemente debe ser comprobados. También se articula en una triple acepción: cualitativa, cuantitativa y temporal.

1.1.2.3. Principios económicos

Para las y los economistas liberales la actividad económica del Estado tenía que ser lo más limitada posible y ajustarse a una serie de reglas que debían orientar el presupuesto y la gestión de la actividad financiera del sector público. Los principios económicos, están íntimamente ligados a la filosofía financiera clásica y hoy han perdido actualidad:

- *Limitación del gasto o gasto mínimo*, derivado del hecho de que el gasto público se considera improductivo desde la perspectiva de las y los economistas clásicos.
- *Equilibrio presupuestario*, regla de oro de la hacienda clásica. Se basa en que deben coincidir los ingresos y los gastos públicos del presupuesto. Tiene por objeto limitar la participación pública en el mercado, pues ello ocasionaría una intromisión en la economía privada y una disminución de la riqueza y capacidad económica de la ciudadanía.
- *Neutralidad impositiva*, porque los impuestos no deben entorpecer ni perjudicar el desarrollo económico de un país.
- *Autofinanciación de la deuda*, que parte del paralelismo entre el Estado y las empresas privadas, considerando que la emisión de deuda pública sólo está justificada para la financiación de inversiones productoras de riqueza. Señala pues, que el endeudamiento excepcional del sector público sólo debe utilizarse para financiar gastos públicos de inversión capaces de generar recursos suficientes como para hacer frente a la amortización y al pago de intereses.

El conjunto de estos principios, si bien se han mantenido en los diversos tratamientos otorgados a la problemática presupuestaria, han perdido, en muchos casos, la importancia que se les

concedió por la ya mencionada escuela económica clásica. Sobre todo los principios económicos ya que la intervención del Estado en la economía y en el mercado ha marcado la evolución de los principios económicos adaptándose al momento actual. Como ejemplo de ello están los programas de estabilidad propiciados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y la necesidad de hacer del presupuesto un instrumento de redistribución de la renta.

Una vez vistos el concepto y los principios generales y clásicos que rigen los presupuestos en cualquier sistema democrático, veamos cual es la traslación que la normativa aplicable en Euskadi ha hecho de tales definiciones y principios.

1.2. Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi

1.2.1. DEFINICIÓN E INTEGRACIÓN

Para tener una primera idea de la definición e integración a la que se refiere este apartado, deben tenerse en cuenta tres normas jurídicas fundamentales:

- A) El Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) señala en el artículo 44 que:

«Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca».

- B) Por su parte, en lo que se refiere a la *definición* la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Decreto Legislativo 1/1997) señala en su artículo 5 lo que el Parlamento Vasco ha entendido como la definición vasca del Presupuesto en los siguientes términos:

«Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi son la expresión formal documental, en términos financieros y contables, del conjunto integrado de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por la Comunidad Autónoma de Euskadi en cada ejercicio económico o presupuestario».

Según esta definición y lo dicho por el Estatuto de Autonomía, algunos de los principios presupuestarios clásicos se pueden adivinar: Documento jurídico: los Presupuestos se aprueban por Ley. Carácter político: los Presupuestos reflejan la toma de decisiones de los grupos políticos que tienen la responsabilidad de gobernar. Periodicidad: es anual, salvo en el caso de prórroga en el que pueden extender su vigencia a ejercicios posteriores. Principio de universalidad: toda operación de la que se deriven derechos u obligaciones de naturaleza económica tendrá el debido reflejo en el presupuesto respectivo (gastos o ingresos). Las operaciones no previstas serán registradas dentro del proceso de ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas aplicables en cada caso. Forma contable: los Presupuestos recogen, de forma detallada, la totalidad de ingresos y gastos, y se presentan de forma equilibrada, es decir, Total Ingresos = Total Gastos. (Principio de equilibrio financiero). Carácter limitativo de los Gastos: los Presupuestos recogen el techo de gastos que se puede realizar. Carácter estimativo de los Ingresos: en los Presupuestos se recogerán los ingresos que se prevean liquidar a lo largo del ejercicio. Coherencia con los escenarios económicos diseñados por los órganos competentes (estabilidad presupuestaria).

- C) Para terminar, y en lo que se refiere a la *integración* de los presupuestos generales de Euskadi, la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi (Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre) señala en su artículo 2 que:

«Los Presupuestos Generales de la CAE están integrados por los correspondientes a cada una de las Entidades que componen el sector público de la CAE, así como por los límites máximos de prestación de garantías y de endeudamiento que les sean de aplicación».

De esta integración podemos concluir que los Presupuestos Generales de la CAE se componen de los correspondientes a los de su sector público y, además, de los límites de prestación de garantías (avales a conceder) y los límites de endeudamiento (prestamos a concertar o deuda pública a emitir) autorizados para el año.

Más concretamente, diremos, que el sector público de la CAE a efectos de integración presupuestaria hoy en día está, a su vez compuesto de las siguientes entidades:

1. La Administración General de la Comunidad Autónoma.
2. Los Organismos Autónomos (entes públicos de la Comunidad que se rijan por el derecho público).
3. Los Entes Públicos de Derecho Privado (entes públicos de la Comunidad que se rijan por el derecho privado).
4. Las Sociedades Públicas.

A día de hoy aunque hay otras entidades del Sector Público Vasco como las Fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los Consorcios públicos (cuando, en determinadas circunstancias, están financiados y controlados por el resto del sector público vasco), sus presupuestos no están integrados en los de la CAE.

También en esta Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi se prevé la posibilidad de que se integren en los Presupuestos Generales de la CAE, los Presupuestos de la Seguridad Social cuando se produzca la transferencia de dicha competencia.

1.2.2. LA ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE EUSKADI

Aunque a lo largo del tiempo hayan existido o se hayan teorizado como posibles varios tipos de presupuestos (presupuesto por tareas, presupuesto compensatorio, presupuesto base cero, etc.) en función del modo en que se asignan los recursos para cada política pública que se quiere acometer y en función, igualmente, a la información y la finalidad económica a obtener (el pleno empleo, la lucha contra el ciclo económico, etc.), los Presupuestos Generales de la CAE responden a lo que se viene llamando el *Presupuesto por Programas*.

Este presupuesto se caracteriza por ser la primera vez en que se integra la presupuestación, la programación y la planificación económica, configurándose el presupuesto como la secuencia anual del plan económico concretado en programas. Supone la integración de las dos visiones del presupuesto, la macroeconómica como instrumento de política económica y la microeconómica como medio para la asignación de los recursos disponibles.

Trata de conseguir tres objetivos básicos: hacer las cosas mejor, con mayor rapidez y con menos coste.

Cada programa debe recoger información acerca de los objetivos por él perseguidos, medios financieros y humanos necesarios, acciones a llevar a cabo para su consecución, información, en su caso, sobre ingresos que se deriven de la realización del programa y que estén recogidos en el estado de ingresos del presupuesto respectivo, responsable/s de su ejecución, así como indicadores que permitan el control del grado de consecución de los objetivos previstos en el programa.

Esta caracterización presupuestaria de «Presupuesto por Programas» hace que la estructura de los Presupuestos generales de la CAE, además de tener una estructura típicamente económica y en función de la organización administrativa, deba de tener información de los programas a ejecutar con sus objetivos, con sus indicadores y los métodos de seguimiento, control y evaluación de los resultados de la gestión económica.

Así, el Título III de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi establece la siguiente estructura para los Presupuestos de la Administración General de la C.A.E. y sus Organismos Autónomos Administrativos:

- *Estructura Económica*, según la naturaleza económica de los gastos e ingresos: operaciones corrientes, operaciones de capital o inversoras y operaciones financieras.

- *Estructura Orgánica*, según la estructura organizativa de las entidades de que se trate: departamentos, direcciones, entidades del sector público como el Parlamento, el Tribunal Vasco de Cuentas, etc...
- *Estructura por Programas*, según las actividades a realizar: seguridad, sanidad, educación, producción de bienes públicos, deuda pública, etc.
- *Estructura Territorial*, según el Territorio Histórico en que se produzca el gasto o la inversión.

Del mismo modo, la estructura de los Presupuestos de los Entes Públicos de Derecho Privado y las Sociedades Públicas se adecuará al Plan General de Contabilidad con las adaptaciones que, en su caso, resulten de aplicación. Las actividades de estas entidades deben quedar reflejadas en los «Presupuestos de Explotación y Capital» de las mismas, a los que se añadirá un estado de compromisos futuros.

Adicionalmente, se incluirá en los Presupuestos una Memoria con las actividades a realizar y objetivos a alcanzar, así como cuantificación de los mismos, y además se acompañarán los Estados Financieros Previsionales.

1.3. El ciclo presupuestario

1.3.1. CONCEPTO

Se conoce con el nombre de *ciclo presupuestario* o fases del Presupuesto, la sucesión de diferentes momentos u operaciones que afectan al presupuesto. De forma breve, el ciclo presupuestario consta en general de cuatro grandes fases (preparación y elaboración, aprobación, ejecución y control) y su duración es variable. La característica más importante del ciclo presupuestario es la atribución de competencias para cada una de las fases y refleja la importancia central que tiene el presupuesto en el esquema democrático de la división de poderes.

Podemos así afirmar que las diferentes fases del ciclo presupuestario se desarrollan con una casi perfecta alternancia entre los protagonistas de las mismas: ejecutivo y Parlamento. El Gobierno prepara el presupuesto sometiendo al Parlamento el Proyecto de Ley; el Parlamento examina este proyecto y lo aprueba con las enmiendas que considere necesarias; aprobada la Ley de Presupuestos, la Administración es responsable de su ejecución; por último, el Parlamento controla esa ejecución comprobando la correspondencia entre autorización y las operaciones desarrolladas en base a la misma.

Estas fases son sucesivas, alternándose en ellas la competencia de ejecutivo y legislativo. Ahora bien, deben hacerse al respecto algunas observaciones; durante el curso del ejercicio presupuestario puede plantearse la necesidad de aprobar nuevos gastos, que deben ser autorizados mediante Ley, aunque con iniciativa reservada al Gobierno de manera análoga a la de la Ley de Presupuestos. Además, en relación con el control, éste es múltiple, existiendo, además del parlamentario, también un control desarrollado por la propia Administración, que, además, se lleva a cabo con las operaciones de ejecución.

El ciclo presupuestario tiene una duración variable conforme a la normativa vigente en cada país. Suele comprender en los países occidentales, como en Euskadi, un período aproximado de entre dos y tres años.

1.3.2. EL CICLO PRESUPUESTARIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE EUSKADI

Aunque como se ha dicho el ciclo presupuestario consta de cuatro fases, en este tema solamente nos referiremos a tres de ellas, las de *elaboración*, *aprobación* y *control* ya que la fase de *ejecución* se contiene en otros temas dedicados al estudio de los ingresos y los gastos presupuestarios.

1.3.2.1. *La elaboración de los Presupuestos Generales de Euskadi*

La elaboración de los Presupuestos como competencia exclusiva que es del Gobierno, se trata de una iniciativa obligada, no facultativa que debe llevarse a cabo siguiendo determinadas pautas en cuanto al tiempo y a los modos de desarrollo.

El artículo 58 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi vigente establece que dentro de la primera semana de junio, el Gobierno, a propuesta del Departamento de Economía y Hacienda, previa aprobación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, comunicará a las y los titulares de los Departamentos las directrices económicas sobre la elaboración de los presupuestos para el siguiente ejercicio, que estas personas trasladarán a los distintos entes de ellos dependientes.

Junto con las directrices económicas, el Gobierno remitirá las normas técnicas elaboradas por el Departamento de Economía y Hacienda.

Cumpliendo las directrices económicas y técnicas anteriores, los distintos Departamentos y demás entes integrantes de la Administración de la C.A.E., elaborarán y enviarán al Departamento de Economía y Hacienda lo siguiente:

- Anteproyectos de gastos e ingresos de cada Departamento, así como de cada Organismo Autónomo y entidad del sector público de ellos dependientes.
- Informe explicativo con las diferencias más significativas con respecto al presupuesto anterior así como los criterios adoptados para su elaboración.
- Liquidación de los presupuestos del ejercicio anterior de las entidades del sector público.
- Resto de información solicitada en las normas técnicas: memorias explicativas, introducción de datos económicos en la aplicación informática al efecto, etc.

El proceso de elaboración del «Anteproyecto de Presupuestos» se extiende desde comienzos de julio hasta su remisión a Consejo de Gobierno para su aprobación a finales de octubre.

El Departamento de Economía y Hacienda somete al acuerdo del Gobierno:

- El Anteproyecto de Presupuestos de la Administración General de la CAE.
- Los Anteproyectos de cada uno de los demás entes integrantes del sector público de la CAE que hemos mencionado.
- El Anteproyecto de «Texto articulado de la Ley de Presupuestos Generales», entre cuyas disposiciones se incluyen tanto el límite de endeudamiento como el de prestación de garantías como ya hemos dicho anteriormente.

Además, según la Ley de Régimen Presupuestario también habrá de incluirse información sobre los beneficios fiscales que afecten a tributos propios de la CAE.

El Anteproyecto así construido es aprobado por el Gobierno vasco que lo convierte en el Proyecto de presupuestos generales para el año que sea y se remite al Parlamento Vasco.

1.3.2.2. *La aprobación de los Presupuestos Generales de Euskadi*

El procedimiento para la tramitación de los presupuestos en el Parlamento Vasco ha de encuadrarse en el más amplio marco del procedimiento legislativo común, en el que no se va a entrar en este tema. Baste con señalar que, tal y como señala el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco «El Parlamento vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus Presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco». Es por tanto, el Parlamento Vasco el competente para su aprobación.

De conformidad a ello, el camino y el tiempo legislativo que regula el Reglamento del Parlamento Vasco se acompasa con el que establece la normativa vasca en la materia que, como se ha repetido varias veces, se encuentra en la Ley de régimen Presupuestario de Euskadi. A grandes rasgos es el siguiente:

Con anterioridad al 1 de noviembre, el Gobierno presenta el Proyecto de Ley de Presupuestos ante el Parlamento, junto con la documentación establecida en el art. 61 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi a la que hemos aludido en el punto 4.1.1. anterior.

A mediados de noviembre, y previa comparecencia de las y los responsables de los distintos Departamentos en la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco, finaliza el plazo de análisis de los grupos parlamentarios y se publica el Proyecto de Ley en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco.

A principios de diciembre finaliza el plazo de presentación de enmiendas y, previa calificación por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento vasco, se procede al debate de las mismas, primero de las enmiendas a la totalidad en el Pleno, y, posteriormente, de las enmiendas parciales en la Comisión. Esta Comisión redacta un dictamen con sus conclusiones que se remite al Pleno del Parlamento para su consideración.

Una vez realizado el debate global del dictamen de la Comisión en el Pleno, se procede a su votación y, en su caso, aprobación antes de la finalización del año.

1.3.2.3. *El control de los Presupuestos Generales de Euskadi*

La función de control de los Presupuestos y, sobre todo, de su ejecución puede ser clasificada desde multitud de perspectivas:

a) Por el *órgano controlador*. Podemos distinguir entre:

- *Control parlamentario*: es un control de tipo político, ejercido por el Parlamento Vasco y que tiene múltiples manifestaciones: en el propio procedimiento de aprobación de los Presupuestos, en las modificaciones presupuestarias, en la aprobación de la Liquidación de los Presupuestos de Ejercicios anteriores o en la recepción de informes provenientes del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- *Control externo*: Recibe este nombre porque se ejerce por un órgano que no pertenece a la entidad controlada. En el ámbito de los Presupuestos General de Euskadi es ejercido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri Kontuen Euskal Epaitegia que, según el artículo 1.2 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, que lo regula «es el supremo órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras y contables del Sector Público Vasco y ejerce sus funciones por delegación del Parlamento Vasco».
- *Control interno*: Se ejerce por un órgano especializado de la Administración y perteneciente al Departamento de Economía y Hacienda y se ejerce sobre otros órganos de la misma Administración. En el ámbito de la Administración General de Euskadi está encomendado a la Oficina de Control Económico en virtud del artículo 4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la CAE.

b) Atendiendo a los *criterios con arreglo a los cuales se evalúa* la actividad financiera:

- *Control de legalidad*: tiene por objeto asegurar que la gestión de las finanzas públicas se acomode a las normas legales aplicables.
- *Control financiero o de revisión* y ajuste de la eficacia, eficiencia y economía de la actividad económica y financiera de la Administración.

c) Por el *momento* en el que el control se realiza:

- *Control previo*: se realiza antes de que se dicte el acto sujeto a control y tiende a evitar las irregularidades antes de que se produzcan.
- *Control permanente*: tiene lugar al mismo tiempo que se realiza la actividad controlada. Tiene también carácter preventivo y es de naturaleza financiera.
- *Control posterior* o consuntivo: normalmente recaerá sobre las cuentas en que la actividad financiera queda registrada, posibilitando la exigencia de responsabilidades.

En la CAE el *control interno* se ejerce bajo las modalidades de control contable y control inter-ventor.

El *control contable* consiste en el seguimiento de la actividad económica del sector público y de la ejecución de los Presupuestos Generales a fin de asegurar y garantizar que todas las operaciones tengan un adecuado reflejo en la contabilidad.

El *Control interventor* se ejerce sobre la actividad económica de la Administración Pública según las siguientes modalidades:

1. *El control económico-financiero y de gestión.*

Se hace para comprobar la adecuación de la gestión económico-financiera de la Administración a las disposiciones y directrices que rijan el comportamiento económico-financiero de las entidades, servicios y unidades que la componen y a los principios de regularidad, legalidad, eficacia, eficiencia y economía que la informan; y para verificar que la contabilidad e información económico-financiera de los entes controlados representan la imagen fiel de su situación financiera, patrimonial y presupuestaria y se adecuan a las disposiciones y principios aplicables. Se hace mediante técnicas de auditoría.

2. *El control económico-fiscal.*

El control económico-fiscal consiste en la fiscalización de la actividad económica de la Administración General y sus Organismos Autónomos administrativos a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones que le sean aplicables.

Comprenderá:

- a) La fiscalización previa de aquellos actos administrativos u operaciones económicas que determinen las normas aplicables.
- b) La verificación física y selectiva de obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- c) La comprobación de la documentación justificativa del reconocimiento de las obligaciones de pago.
- d) El control previo de los pagos.

3. *El control económico-normativo.*

El control económico-normativo tiene por objeto la fiscalización de los anteproyectos de Ley y proyectos de disposición normativa con contenido económico. Este control abarca, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública, así como sus modificaciones y reestructuraciones. Asimismo, es objeto de este control la regulación que se dicte para el desarrollo de programas subvencionales, así como para sus convocatorias.

El control económico-normativo tiene como finalidad evaluar la incidencia económica, tanto presupuestaria como extrapresupuestaria, de los proyectos de normas o disposiciones objeto de fiscalización.

4. *El control económico-administrativo.*

El control económico-administrativo se ejerce mediante la interposición de los correspondientes recursos y reclamaciones ante los órganos económico-administrativos a los que corresponderá su tramitación y resolución, de conformidad con el procedimiento económico-administrativo vigente.

2. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

2.1. Concepto y justificación

Los Presupuestos, aprobados por el Parlamento en forma de Ley, incluyen unas autorizaciones de gasto que, en ocasiones, no se corresponden con las necesidades, debido a que surgen nuevas e imprevistas actuaciones. En unas ocasiones son los cálculos presupuestarios los que son inexactos, en otras son las nuevas necesidades las que no admiten un retraso en su abordamiento. Es la realidad misma de la ejecución presupuestaria la que impone la necesidad de flexibilizar las autorizaciones del Parlamento.

Toda modificación presupuestaria supone un cambio en la cuantía, en la finalidad o en la anualidad de los créditos aprobados por el Parlamento, esto es, en alguno de los principios que limitan el gasto público. Del mismo modo, las modificaciones presupuestarias, en general, cual-

quiera que sea su clase o naturaleza vienen motivadas por una insuficiencia de crédito y, en general también, afectan al estado de gastos de los entes de la Administración que se rigen por derecho público, si bien hay casos de modificaciones presupuestarias en créditos de entes que se rigen por derecho privado. Se especifican más tarde.

Por ello, las autorizaciones contenidas para cada ejercicio en la Ley de Presupuestos Generales pueden ser modificadas mediante el régimen de modificaciones presupuestarias establecido en el Título V de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, así como mediante las normas al respecto contenidas en el texto articulado de la propia Ley de Presupuestos de cada ejercicio, que suele recoger esta posibilidad excepcional con rango de Ley. Asimismo, puede procederse a la modificación de cualquier otra autorización contenida en los Presupuestos Generales conforme al régimen específico que *por Ley* se establezca para cada caso.

El hecho de que la autorización para proceder a aprobar modificaciones presupuestarias y el propio contenido y tipología de éstas deba de estar siempre en una norma con rango de Ley formal es una consecuencia del principio de separación de poderes que hace que quien aprueba el presupuesto deba ser el mismo que proceda a modificarlo (o autorice hacerlo a diferentes órganos del poder ejecutivo con unos límites).

2.2. Clases de modificaciones presupuestarias

Aunque pueda haber modificaciones presupuestarias especiales en razón de la naturaleza de los créditos, la clasificación más normal es la que diferencia las modificaciones presupuestarias según afecten o no a la cuantía total del Presupuesto. Existen, pues, dos tipos de modificaciones presupuestarias: las que tocan el volumen total del Presupuesto aprobado (normalmente para aumentarlo) y las que mantienen el Presupuesto total intocado pero modifican importes o anualidades entre diferentes créditos. Las modificaciones de naturaleza especial se estudian en los últimos apartados de este tema.

Para entender con corrección cómo opera o cuándo, detectada la necesidad de la modificación, es necesario proceder a la misma, debe entenderse el concepto de *vinculación* de los créditos ya que sólo deberá procederse a una modificación presupuestaria cuando ésta se produzca entre créditos con diferente nivel de vinculación. Según la Ley de Régimen Presupuestario «se entiende por vinculación la configuración crediticia que con sentido propio y con carácter homogéneo conjugue las clasificaciones económica, orgánica y por programas en sus niveles mínimos de desagregación estableciéndose así la limitación del crédito». Es esta clasificación conjunta la que hará que determinados créditos presupuestarios según su naturaleza (personal, gastos corrientes, subvencionales, inversiones, etc.) requieran ser objeto de modificación o no en función de que se toquen diferentes niveles de vinculación y se modifique su carácter limitativo.

2.2.1. MODIFICACIONES QUE NO AFECTAN AL TOTAL DEL PRESUPUESTO

Las modificaciones tradicionales que no afectan a la totalidad del presupuesto (existen otras como la no realización de proyectos o las derivadas de modificaciones en los presupuestos de determinados entes del sector público, pero son residuales) son las *transferencias* y las *redistribuciones de créditos*.

Estas modificaciones son las más numerosas cuantitativamente y normalmente son autorizadas por el Gobierno Vasco y por el Departamento de Economía y Hacienda.

2.2.1.1. *Transferencia de crédito* de pago es la modificación presupuestaria que, sin alterar la cuantía total de los estados de gastos, traslada créditos entre diferentes niveles de vinculación. La transferencia de crédito supone un cambio en el destino o finalidad del crédito debiendo existir base legal para su realización, siendo el criterio fundamental el no desvirtuar los Presupuestos aprobados (que, por ejemplo, un crédito destinado a inversión no se traslade a cubrir gastos corrientes).

2.2.1.2. *Redistribuciones de crédito* son traslados de importes entre créditos de un mismo nivel de vinculación, realizándose fundamentalmente por necesidades de seguimiento presupuestario. También supone un cambio de destino o finalidad del crédito y su nivel de autorización más liviano.

2.2.2. MODIFICACIONES QUE AFECTAN AL TOTAL DEL PRESUPUESTO

Aunque son cuantitativamente minoritarias, las modificaciones que afectan a la cuantía total del Presupuesto, son o pueden ser, por su excepcionalidad en relación al principio de separación de poderes, cualitativamente importantes y por ello su nivel de aprobación es siempre muy elevado (a veces Ley y otras veces Decreto del Gobierno). Sin ánimo de ser exhaustivos, las modificaciones de las que hablamos son las siguientes:

2.2.2.1. *Variación de competencias y o servicios*

Esta modificación supone la realización de nuevas políticas públicas con implicación presupuestaria en función de la asunción de medios materiales y/o personales para el ejercicio de nuevas competencias o servicios. Dice al respecto la Ley de Régimen Presupuestario que «si se asumieran por la CAE nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado o de los Territorios Históricos, se incorporarán al Presupuesto los créditos necesarios para hacer frente a las obligaciones derivadas de dicha competencia y los derechos económicos que se prevean liquidar». Es decir, se incrementará tanto el estado de gastos (para hacer frente a las obligaciones) como el estado de ingresos (por los derechos económicos a liquidar) y, teniendo en cuenta el principio de equilibrio financiero, por la misma cuantía.

Del mismo modo, si se produjera una reversión de competencias y/o servicios al Estado o a los Territorios Históricos una vez aprobado el Presupuesto, se realizará el movimiento presupuestario contrario o de minoración.

2.2.2.2. *Habilitación de créditos*

Los ingresos percibidos que no hubieran sido previstos a la hora de realizar el Presupuesto o cuya cuantía supere la prevista, podrán generar incrementos de los créditos de pago (los destinados a ser ejecutados en el propio ejercicio) del estado de gastos.

En concreto, son susceptibles de habilitación, los ingresos derivados de: Aportaciones o compromisos firmes de aportación para cofinanciar junto a la Administración determinadas actuaciones; Enajenaciones patrimoniales; Prestación de servicios; Reembolso de préstamos; o, Aportaciones recibidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de otros entes públicos o privados.

La habilitación se autorizará por el Gobierno mediante Decreto siempre que el importe de los nuevos créditos no supere el 5% del presupuesto de gastos o por Ley en otros casos.

En el supuesto de aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar conjuntamente gastos con la Administración de la Comunidad Autónoma o con alguno de sus Organismos Autónomos, que extendieran sus efectos a ejercicios posteriores, la habilitación de créditos de pago puede implicar, asimismo, la habilitación del crédito de compromiso (los destinados a ser ejecutados en ejercicios posteriores al de aprobación y vigencia) que corresponda.

2.2.2.3. *Incorporación de créditos*

En un ejercicio económico se podrán incorporar al Presupuesto, los créditos de pago incluidos en el estado de gastos del ejercicio anterior que no estuvieran ligados al cumplimiento de obligaciones reconocidas. Los competentes para ello son el Gobierno y el Departamento de Economía y Hacienda.

El Departamento de Hacienda podrá incorporar los créditos de pago del presupuesto del ejercicio anterior en el caso de: créditos objeto de transferencia y créditos adicionales concedidos en

el último trimestre; créditos que soporten compromisos adquiridos con anterioridad al 1 de diciembre y que no hayan podido realizarse por causas justificadas; créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados, o créditos habilitados a través de la modificación presupuestaria anterior.

El Gobierno podrá incorporar el resto de créditos de pago del presupuesto del ejercicio anterior no ligados a obligaciones reconocidas, con destino a operaciones de capital o financieras.

2.2.2.4. *Créditos adicionales*

Si se trata de un gasto para el que no existe crédito de pago consignado o éste es insuficiente y no ampliable, y no es posible su cobertura mediante otra modificación presupuestaria, se recurrirá a la tramitación de un crédito adicional.

Si el crédito adicional se requiere en el Presupuesto de la Administración general deberá autorizarse por el Parlamento en forma de Ley. Si la necesidad se produjera en un Organismo Autónomo dependiendo de los porcentajes de necesidad frente al total del presupuesto puede recibir autorización del Gobierno o de la Consejera o el Consejero de Economía y Hacienda.

2.2.2.5. *Régimen de convenios*

Si se recibiesen fondos adicionales a los inicialmente previstos como consecuencia de convenios con otras Administraciones Públicas para la realización conjunta de determinados proyectos, podrá incorporarse el correspondiente crédito de pago.

2.2.3. MODIFICACIONES POR ESPECIALIDAD DE LOS CRÉDITOS

2.2.3.1. *Ampliaciones de créditos*

Los créditos calificados como ampliables, tanto los que lo son por naturaleza como los calificados como tales en el Presupuesto y los que lo son en función de la recaudación efectiva, podrán ser objeto de ampliación de crédito. El Gobierno será quien acuerde dicha ampliación de créditos, así como la forma de llevarla a cabo.

2.2.3.2. *Disposiciones y reasignaciones del crédito global*

El Crédito Global existente para financiar insuficiencias de créditos de pago y para la financiación de créditos ampliables, podrá ser incrementado con cargo a excedentes presupuestarios o remanentes de tesorería hasta un porcentaje autorizado (hoy 5%) del total actualizado de créditos de pago (los de ejecución en el propio ejercicio) del Presupuesto.

2.2.4. MODIFICACIONES DE CRÉDITOS DE COMPROMISO

Estas modificaciones se refieren a las afecciones que pueden tener los créditos cuya ejecución se extiende a ejercicios futuros pero que han sido autorizados en el Presupuesto del año.

2.2.4.1. *Redistribución de créditos de compromiso*

Se podrá proceder a la modificación y distribución por anualidades de los créditos de compromiso (plurianuales) autorizados si la necesidad del gasto lo demanda y si el crédito de pago no se ve afectado ni se sobrepasa el crédito de compromiso en su conjunto. Esta redistribución se aprueba por el Gobierno debiendo resultar un incremento nulo en el estado de créditos de compromiso, compensándose los incrementos en unas anualidades con las disminuciones en otras.

2.2.4.2. *Creaciones de créditos de compromiso*

El Gobierno podrá autorizar la creación de créditos de compromiso en los siguientes supuestos: Por retrasos en la ejecución de contratos; Cuando se trate de adquisiciones habituales de bienes o servicios necesarios para el funcionamiento de la Administración; o, en otro caso, hasta un porcentaje autorizado (hoy 5%) del total de los créditos de pago del Presupuesto.

El Departamento de Economía y Hacienda podrá modificar el estado de créditos comprometidos en ejercicios anteriores correspondientes a convenios financieros, operaciones financieras y de cobertura de riesgos, cuyo importe anual esté en función de tipos de interés y otros indicadores similares.

Ejecución del presupuesto de gastos. Fases de ejecución. Documentos contables

Sumario: Introducción.—1. Concepto de Gasto Público.—2. Ejecución del presupuesto de gastos. 2.1. General. 2.2. Autorización del gasto. 2.3. Disposición del gasto. 2.4. Contratación de la obligación. 2.5. Ordenación del pago.—3. Documentos contables de ejecución.

INTRODUCCIÓN

Aunque el contenido se ciñe a la legislación y procedimientos que están en vigor para la ejecución de los presupuestos generales en la vertiente del gasto, se ha evitado realizar referencias normativas que lo convertirían en un texto farragoso para la finalidad que se propone.

No obstante para aquellas personas que deseen profundizar en el tema, recomiendo la consulta de los Textos Refundidos de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, de Régimen Presupuestario de Euskadi, la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco, La Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como la publicación del IVAP denominada Contabilidad Presupuestaria.

1. CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO

Se puede definir como *gasto público* la aplicación por parte de las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones Forales, Municipios, Organismos Autónomos), de sus recursos financieros, destinándolos a financiar el desarrollo de las actividades que les son propias, y en general al cumplimiento de los fines que legalmente tengan asignados.

Desde una perspectiva jurídica, el gasto público se refiere a los gastos de las entidades públicas reguladas por el Derecho Administrativo.

El concepto de gasto público emana del concepto de presupuesto. En este sentido, y centrándonos en el caso de nuestra Comunidad, los estados de gastos de los presupuestos generales, recogerán los créditos (dinero) necesarios para atender los gastos susceptibles de ser ordenados o pagados con cargo al ejercicio presupuestario en cumplimiento de las obligaciones previamente contraídos y devengados.

Los créditos de pago incluidos en los estados de gastos de los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos Autónomos Administrativos:

- a) Se aplicarán al cumplimiento de las finalidades para las que fueron autorizados por las Leyes de Presupuestos Generales y por las modificaciones practicadas de acuerdo con los preceptos de la legislación sobre régimen presupuestario.
- b) Tendrán carácter limitativo, no pudiendo comprometerse ni pagarse ningún gasto más allá de su importe, entendiéndose por tal el importe originalmente aprobado para dicho crédito en los Presupuestos Generales por el Parlamento o, en su caso, el importe modificado de acuerdo con las normas legales aplicables. Sin embargo, en el caso de operaciones plurianuales, cuando los créditos de pago se refieran a obligaciones respecto de las que también esté

dotado un crédito de compromiso, podrá comprometerse el importe equivalente a la suma de las dotaciones de ambos créditos.

- c) La Comunidad Autónoma de Euskadi asumirá las obligaciones económicas que le impongan directamente las leyes emanadas de la misma y otras que le sean aplicables, así como las que se deriven para ello de hechos, actos y negocios jurídicos de conformidad con el ordenamiento jurídico.
- d) En particular, los actos administrativos y disposiciones reglamentarias emanadas de la Comunidad Autónoma, en virtud de los cuáles se pretenda adquirir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos presupuestarios, de carácter limitativo, autorizados en el estado de gastos, adolecerán de nulidad de pleno derecho.
- e) Las obligaciones de pago de cantidades a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos solamente serán efectivas cuando deriven de la ejecución de sus presupuestos, de sentencia judicial firme, y de operaciones de tesorería. No obstante, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sentencia firme, que carezcan de la debida cobertura presupuestaria, deberá llevarse a cabo una vez se doten los fondos necesarios de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.
- f) Las obligaciones de pago a cargo de las demás entidades de la Comunidad Autónoma, serán efectivas de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico privado.
- g) En el supuesto de que las obligaciones de pago a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus organismos autónomos, deriven de relaciones jurídicas que generen también obligaciones para la otra parte, aquéllas no podrán hacerse efectivas si éstas no se han cumplido o garantizado su cumplimiento debidamente (mediante aval o garantía). Se exceptúan las obligaciones reconocidas por sentencia judicial firme.

Resumiendo, la ejecución del gasto público está informada por los siguientes principios:

- Suficiencia financiera, derivada de los créditos contenidos en los Presupuestos Generales.
- Legalidad, de todas las actividades que desemboquen en la asunción de obligaciones económicas.

A los que habría que añadir otros dos:

- Control, llevado a cabo por el propio Parlamento al aprobar los Presupuestos Generales, el Control Contable e intervención llevados a cabo por la Oficina de Control Económico y el Control externo ejercido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- Equidad, economía y eficiencia. La equidad se refiere a la justicia en la función redistributiva del gasto público. La economía y la eficiencia tienen más que ver con criterios de buena conducta financiera.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

2.1. General

2.1.1. FASES DE EJECUCIÓN

La ejecución presupuestaria en su vertiente de gastos afecta a todas las operaciones dirigidas a la correcta utilización de los créditos que figuran en el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma y en el de los Organismos Autónomos.

El proceso de ejecución del mismo se divide en las fases de:

- Autorización de gasto.
- Disposición del gasto.
- Contracción de la obligación.
- Ordenación del pago.

2.1.2. PRINCIPIOS

La ejecución del presupuesto de gastos se acomodará a los siguientes principios:

- *Principio de control administrativo sucesivo*: De modo que todo acto integrante de procedimiento se lleva a cabo previa comprobación del correcto cumplimiento de las operaciones precedentes.
- *Principio de justificación documental*: Todas las operaciones integrantes del procedimiento, incluidos los libramientos a justificar, deben estar adecuadamente soportados.
- *Principio de constancia escrita*: Debe existir constancia escrita del cumplimiento de las operaciones por parte de las y los responsables.

Por otra parte el principio de Universalidad menciona que toda operación de la que se deriven derechos u obligaciones de naturaleza económica tendrá el debido reflejo en el presupuesto respectivo (gastos o ingresos). Las operaciones no previstas serán registradas dentro del proceso de ejecución del presupuesto, de acuerdo con las normas aplicables en cada caso.

2.1.3. COMPETENCIAS

Son competencia de cada Consejero, en el ámbito de su Departamento, las operaciones de Autorización, Disposición y Contracción de la obligación. No obstante, el Gobierno, mediante los decretos que desarrollen la estructura orgánica de los Departamentos, podrá atribuir a otros órganos del Departamento correspondiente las citadas competencias.

Sin embargo, la autorización del gasto estará reservada al Gobierno en los casos en que por su naturaleza y cuantía, así lo determinen las normas sobre contratación y otras disposiciones con carácter de Ley.

Las funciones de ordenación de pagos están reservadas al Departamento de Economía y Hacienda.

2.2. Autorización del gasto

2.1.1. DEFINICIÓN

La *Autorización* del gasto es el acto por el cual se acuerda su realización por importe máximo, cierto o aproximado con cargo a un determinado crédito de pago, reservando a tal fin la totalidad o una parte disponible del mismo.

Se desconoce el adjudicatario (o tercero) del gasto. En esta fase es conocido el concepto de gasto (compra material de oficina, concesión subvenciones, etc.) pero no se conoce «a quién» se le va a comprar el material de oficina, ni «a quién» se le va a conceder una subvención, ni la cantidad exacta, aunque si aproximada o máxima.

1.1.2. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS

Una vez conocida la necesidad de realizar el gasto, hay que conocer el correspondiente crédito presupuestario o aplicación presupuestaria a la que el mismo quedará imputada. Lógicamente no se imputará de igual manera una compra de material de oficina que la concesión de una subvención, dado que los gastos públicos, se presentan de acuerdo con una estructura contable en base a la naturaleza orgánica («quién gasta»), económica («en qué se gasta») y funcional («para qué se gasta») de los mismos. De acuerdo con este criterio los gastos se clasifican en capítulos y dentro de éstos, con mayor detalle, en artículos, conceptos y subconceptos.

Tiene mucha importancia una correcta imputación contable al crédito presupuestario con el que se autoriza el gasto ya que ello permitirá obtener información fidedigna del proceso de ejecu-

ción del presupuesto. Si se comprueba en un momento determinado que la imputación contable no es la correcta y el documento está ya contabilizado, únicamente queda la alternativa de anular la «Autorización» y volver a realizarla contra otro crédito presupuestario.

Uno de los aspectos más importantes es la necesidad de que exista saldo de crédito suficiente en la correspondiente aplicación presupuestaria (cuenta del plan de contabilidad presupuestaria) para poder imputar el gasto.

Ya hemos comentado que la autorización tiene que ir contra un crédito presupuestario determinado, pero no tiene porque existir crédito en el mismo, es suficiente que exista crédito en el nivel de vinculación que la normativa legal determine. Ésta es una cuestión de técnica presupuestaria que puede conocerse con más amplitud consultando las leyes de Régimen Presupuestario de Euskadi y de Presupuestos Generales anuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La comprobación que debe realizarse (la realiza automáticamente el sistema informático) es la siguiente:

Saldo de crédito en el vinculante = *Sumatorio del crédito actualizado de todas las Aplicaciones Presupuestarias del vinculante – Sumatorio de las autorizaciones de todas las Aplicaciones Presupuestarias del vinculante.*

En el momento de la «Autorización» se debe conocer si el gasto que se pretende realizar es de carácter plurianual (a realizar en más de un ejercicio) y se deberá conocer de forma aproximada el importe de las anualidades futuras. El estado de gastos de créditos de compromiso está constituido por el conjunto de gastos de carácter plurianual que pueden comprometerse en el ejercicio corriente para años posteriores. El presupuesto no podrá recoger créditos de compromiso cuya ejecución no comience en el propio ejercicio. Todo crédito de compromiso llevará asociado el correspondiente crédito de pago.

Una vez que se contabiliza la «Autorización» del gasto el sistema informático asigna una *Referencia de Intervención*, que servirá de nexo de unión entre las diferentes fases de ejecución presupuestaria.

Si fuese necesario aumentar el importe de la «Autorización» debido a que el importe del gasto va a ser mayor de lo previsto inicialmente, tal incremento se imputará a la Referencia de Intervención ya existente.

2.3. Disposición del Gasto

2.3.1. DEFINICIÓN

La *Disposición* es el acto por el cual se formaliza, una vez efectuados los trámites legales que sean procedentes, la realización concreta de obras, la prestación o suministro de bienes y servicios o subvenciones, con la consiguiente reserva del crédito de pago por el importe y condiciones exactamente determinadas.

La disposición significa que se «compromete» la realización del gasto. Es en este momento cuando surge la figura del «Tercero», que será la persona, empresa o entidad contratante con la Administración o beneficiaria de la subvención. En esta fase ya se conoce el importe del gasto y quién o quiénes lo van a realizar, es decir el gasto se adjudica a uno o varios terceros

En los contratos administrativos, la disposición del gasto se hace efectiva con la resolución de adjudicación. En los gastos subvencionales, hay que entender que se produce con la concesión, si bien la concesión es también el momento en el que se produce la contracción de la obligación.

2.3.2. SOPORTE DOCUMENTAL

Al documento contable debe acompañar, en los casos sujetos a fiscalización previa, el expediente completo del procedimiento administrativo previo al acto de disposición, incluyendo el documento que contenga la adopción del compromiso, sin firmar por el órgano competente. En los

casos exentos de fiscalización previa sólo se requiere acompañar una copia del documento que contiene la adopción del compromiso, debidamente firmado.

2.3.3. CONTROL INTERVENTOR

La fiscalización previa es una de las modalidades del control económico-fiscal. El control mediante esta modalidad se produce en el momento inmediatamente anterior a la disposición del gasto, de tal manera que el citado compromiso no debe adoptarse antes de que se haya emitido el correspondiente informe de control y sea favorable o, al menos desfavorable pero no suspensivo. Este tipo de fiscalización no se realiza para todo tipo de gastos por cuanto que existen algunos exentos por norma de dicho trámite.

2.3.4. TÉCNICA PRESUPUESTARIA

También se conoce el crédito Presupuestario contra el que se compromete el gasto puesto que tiene que ser el mismo que el de la Fase de «Autorización». Una misma «Autorización» puede dar cabida a una o varias «Disposiciones».

De igual forma que en la fase anterior, es de suma importancia la existencia de saldo para poder contabilizar una «Disposición». Por tanto tiene que existir saldo de Autorizado en la Referencia de Intervención correspondiente.

Saldo de autorizado = *Sumatorio de las autorizaciones de «la» Aplicación Presupuestaria – Sumatorio de las disposiciones de «la» Aplicación Presupuestaria.*

Si en la fase de «Autorizado» se ha determinado que el gasto es plurianual, en esta fase se cuantificarán los compromisos para años futuros por importe y condiciones exactamente determinadas.

2.4. Contracción de la obligación

2.4.1. DEFINICIÓN

Se entiende por *Contracción de la Obligación* la operación de registrar en cuentas los créditos o cantidades exigibles por motivo de que haya sido acreditada satisfactoriamente la prestación objeto de la «Disposición» o el cumplimiento de las condiciones acordadas o establecidas al respecto.

En los gastos subvencionales, la contracción de la obligación vendrá determinada por el momento de la concesión de las subvenciones o ayudas de que se trate, y su exigibilidad estará en función de lo que determinen las correspondientes normas de concesión de subvenciones.

La contabilización de una «Obligación Reconocida» da lugar de forma inmediata a una «Obligación» de pago. Dependiendo de la clase de operación pueden contraerse obligaciones con uno o varios terceros.

2.4.2. SOPORTE DOCUMENTAL

A la documentación contable se acompañarán los documentos acreditativos de la correcta realización de la prestación o la actividad subvencionadora, y que acreditan el derecho al cobro por parte del tercero (contrato firmado, certificaciones de obra, facturas, etc.). En todo caso debe constar la conformidad expresa del órgano gestor a la prestación o a la realización de la actividad.

2.4.3. CONTROL INTERVENTOR

La comprobación de la documentación justificativa del reconocimiento de las obligaciones de pago es una modalidad del control económico-fiscal que se ejerce sobre la contratación de la obligación. A diferencia de lo que sucede en el caso de la fiscalización previa, se trata de un control posterior, efectuado sobre actos ya realizados. Se ejerce sobre todas las obligaciones, sean o no derivadas de un compromiso sujeto en su día a fiscalización previa. También se verificará que el reconocimiento de la obligación está de acuerdo con el contrato o resolución que lo originó.

2.4.4. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS

La Aplicación Presupuestaria ya se conoce puesto que tiene que ser la misma que la de la Fase de «Autorizado» y de «Dispuesto».

Para poder contabilizar una «Obligación» tiene que existir Saldo de Dispuesto en la Referencia de Intervención.

Saldo de dispuesto = *Sumatorio* de las disposiciones de «la» Aplicación Presupuestaria – *Sumatorio* de las obligaciones de «la» Aplicación Presupuestaria.

Aunque el gasto sea plurianual, la obligación sólo se puede corresponder a contraprestaciones ya realizadas, y por tanto no podrán ser exigibles los compromisos a futuros no materializados.

Se deberá conocer también si el gasto en que se está incurriendo está afectado por algún tipo de impuesto, por ejemplo si está soportando IVA, ya que en caso de que la factura tenga IVA soportado deducible habrá que tenerlo en cuenta pues el IVA soportado deducible no supone gasto. De la misma forma se deberá analizar la naturaleza de la operación para conocer si procede practicar retención en concepto de I.R.P.F.

En ambos casos, tanto en el caso del IVA soportado deducible como en el caso de retención en concepto de I.R.P.F., se trata de *Operaciones No Presupuestarias*. Se trata de operaciones que dan lugar a pagos pero que no imputan al Presupuesto porque no suponen gasto.

En el caso de transferencias y subvenciones, es necesario conocer si el pago derivado de la «Obligación», es un pago «a justificar». Si la acreditación satisfactoria de la prestación o el cumplimiento de las condiciones acordadas o establecidas al respecto debe realizarse en la fecha establecida en los contratos, acuerdos o disposiciones en base a los cuales se autorizó y comprometió el gasto, la Obligación será «a justificar». Realizado el pago estas obligaciones se anotarán en un «Registro de pagos a justificar» para su seguimiento y cumplimiento posterior.

El beneficiario o acreedor podrá proponer la realización del pago a una persona o entidad diferente. Para que la cesión del derecho de cobro tenga plena efectividad frente a la Administración, será requisito imprescindible la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión.

2.5. Ordenación del pago

2.5.1. DEFINICIÓN

Se entiende por tal la operación por la que el responsable expide, en relación con una obligación contraída, el mandamiento (orden) de pago contra la Tesorería General del País Vasco.

Las funciones de la Tesorería General del País Vasco consisten en ingresar los derechos y pagar las obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos Autónomos, así como las demás establecidas en el ordenamiento vigente, o relacionadas con las anteriores.

La Tesorería General del País Vasco se rige por los siguientes principios:

- *Puntualidad* en la satisfacción de las obligaciones.
- *Máxima seguridad* en la situación de fondos y valores y en las operaciones.
- *Centralización* de la dirección, sin perjuicio de su gestión descentralizada.

2.5.2. SOPORTE DOCUMENTAL

Los mandamientos de pago expedidos con cargo a los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma o de los Organismos Autónomos deberán acompañarse de la documentación acreditativa de la realización de la prestación por el acreedor/a o de su derecho a la recepción del importe, todo ello en concordancia con los contratos, acuerdos o disposiciones en base a los cuales se autorizó y comprometió el gasto.

La expedición de órdenes de pago con cargo al Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma habrá de acomodarse al plan financiero que en su caso establezca el Gobierno, a propuesta del Departamento de Economía y Hacienda sobre disposición de fondos.

Los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, facilitarán los datos, previsiones y documentación que se solicite sobre pagos a efectuar.

2.5.3. CONTROL INTERVENTOR

El control económico-fiscal que corresponde a esta fase es el control previo del pago, definido como la comprobación de la exactitud del importe y la persona del acreedor del mandamiento de pago en relación con la obligación reconocida.

2.5.4. MEDIOS DE PAGO

Los pagos con cargo a la Tesorería General del País Vasco podrán efectuarse por cualquier modalidad o medio admitido en derecho, de acuerdo con lo determinado para cada caso y las disposiciones dictadas en desarrollo de la Ley que regula las Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2.5.5. LIBRAMIENTOS PROVISIONALES

Si la documentación soporte no pudiese acompañar al mandamiento de pago, el libramiento de éste tendrá carácter de provisional y se llevará a cabo de acuerdo con las normas reglamentarias que se dicten al respecto. Podrán emitirse mandamientos de pago para la entrega de pagos provisionales para la entrega de anticipos de gastos a personas y dependencias de la respectiva Administración cuando así lo exijan razones de eficacia administrativa.

Los mandamientos de pago provisionales se acompañarán, en cualquier caso, del documento expedido por el solicitante del mismo en el que se justifique su necesidad y se imputará al correspondiente crédito de pago.

La aplicación de los fondos recibidos en virtud de mandamientos de pago provisionales deberá justificarse por el receptor en el plazo de un mes. Este plazo podrá ser ampliado por la Consejera o el Consejero de Economía y Hacienda o las Directoras y los Directores de los Organismos Autónomos, pero la ampliación por plazo superior a tres meses requerirá la autorización del Consejero de Economía y Hacienda.

Una modalidad de este tipo de libramientos son los Fondos Anticipados, cantidades entregadas por la Tesorería General a los diferentes Departamentos de la Administración para el pago de gastos de menor cuantía. No obstante los gastos deberán contabilizarse correctamente con cargo a los Presupuestos Generales.

2.5.6. RESIDUOS DE GASTOS

Conceptualmente los llamados «Residuos» en la terminología presupuestaria, se asemejan a los saldos debidos a los terceros o acreedores al cierre contable del ejercicio presupuestario. Se trata

por tanto de cuentas a pagar derivadas de aquellas obligaciones contraídas, y devengadas, cuyo pago se realizará en el ejercicio próximo o siguientes de acuerdo con las condiciones establecidas en las resoluciones o los contratos.

3. DOCUMENTOS DE EJECUCIÓN

A efectos informativos se presentan los documentos contables existentes en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para ejecución del presupuesto de gastos; son los siguientes:

Documento	Definición
«A»	Autorización del gasto.
«D»	Disposición del gasto
«AD»	Autorización y Disposición simultánea del gasto.
«O»	Contracción de la obligación.
«OR»	Residuos de gastos.
«DO»	Disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«ADO»	Autorización, disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«P»	Realización del pago.

Documento	Definición
«A/»	Anulación de la Autorización del gasto.
«D/»	Anulación de la Disposición del gasto.
«AD/»	Anulación de la Autorización y Disposición simultánea del gasto.
«O/»	Anulación de la Contracción de la obligación.
«OR/»	Anulación de Residuos de gastos.
«DO/»	Anulación de la Disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«ADO/»	Anulación de la Autorización, disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«P/»	Anulación del pago, conlleva un reintegro de fondos en la Tesorería General del País Vasco y deberá realizarse siempre en el mismo ejercicio en que se materializó el pago. Si el ejercicio está cerrado se contabilizará un documento de ingreso. La contabilización de una anulación de pago generará automáticamente la anulación de la obligación de pago que lo originó.

i"tJsKO JAU IU.AIUTZA

OBIERNO VA\$

OGASI. EHTAHEMI
ADMINISTRATIO SALA
6.8.10mIKJ)U(().W.ai.J
DeFMIEHTO DE HMIEHDA
YAOMICTRACION PUB-ICA
Ok.iilt->CMroiC

A

EXPEDIENTE ZK. / N° EXPEDIENTE

IMAK/IKJN° MAQUOTA

TALDEA (IX) HONORARIK / ACHUBACION O HESOCOS

EKITALDIA / EJERCICIO

IFISIAL. AGOMOA / IPO FIS-CALIZACION

ISAILA / SOCION

ImROTUA. ZRVCD

1 *****

BAIMENA honako kontzeptu honengaitik:
AUTORIZACION por el siguiente concepto:

AUIR.U.ONIV...UKAZOir./APUCAC ONPIHISUPUSIAA A

1

IMU I EA IcSICII wse l zDsv IZINTKINT I VP I KAK. Gc I AKISC I PROCR. I PROCR I PARTAA I HI.

IFRR.IFRH<TOA/ReReICA

HAIBAT URI ZK. N° PLU.

INBERTSIO E / P. INVERSION

IKOMZHU LA RTUA / CONCom=>R3JMD0

KONTRATU M / T.CON. HIZIKA OHINOM BIACION

ZENBATEKOA / IMPORTE

URHA A--	c=J	c=J	c=J	c=J	CAJNBIAKOA / RUSTO
r;:=KOA I	11	11	11	11	1

Stg...AAN IIIINM ICR LA SECCON	rSKAU AZ.OAR.IN Ed!NLAN POR rS CAUZACON	KONTABILIA TI POR CONTABILIOAO	IRII tzi.IARIN III Ne.N
IIHNT!B.AJM[NOUA /FRIDA AutOF.EAOA OATA / FICHA	ZI:NP!BAIMINOUA /FRMA AUTORIZADA OATAIF!:CHA	IIHNT!BAJM[NOUA /FRMA AUIOIGIDA OATA / FICHA	

11 ARTO" /< ARCHIM>	ISCUIAZTE KO ENBAKIAK N CUNIRADO	I KONTAHUTALE OATA / FICHATA. GIUOAO 1
	1 1 1 1	
	1 1 1 1	
	1 1 1 1	



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ETAHERAI
ADMINISTRAZIO SAIA
K.Mtro & OEI
DEPARTAMENTO DE HACIENDA
Y ADMINISTRACION FISCAL
Oficina de Control Económico

AI

1 ESPITIE-ITEZKI N° EXPEDIENTE!

MAKETA ZK./N° MAQUETA	TALDEA EDO HONDARRAKI ACRUPACION O RESUDOS	EKITALDIA / EJERCICIO
-----------------------	--	-----------------------

1 AISKUAZAZIO MOTA/ TIPO AISCALIZACION

SAILA / SECCION

1 ZERBITZUA /SERVICIO

1 ZENTROA /CENTRO

BAIMEN A OEU/ESTATU honako kon. pili hone lili:
ANULACION DE LA AUTORIZACION FISCAL (Obligac.)

AURREKONTU APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

1

EKIEJ 1 TA ICSTCJI SAISE 1 ZBJSV 1 ZIINTCENT 1 ur 1 KA.K/CACI AK/SC 1 PROCR/PROCR 1 PARIPAR 1 HJI.

1 ERREFERENTZIA / REFERENCIA

HAINBAT URT.ZK./N° PLU

1 INBERTSIO E./ P. INVERSION

1 KONTZEPZU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

KONTRATU M./ T.CON. IZENA / DENOMINACION

ZENBATEKOA / IMPORTE

URTEA AÑO	c:::J	c:::J	c:::J	c:::J	CALDERAKO A/R ESTO
1 KOA	11	11	11	11	1

SAILA/SECCION POR LA SECCION	FISKUAZAZIOARI IN IZENFAN R HSCAUZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENFAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APU-ITEZKI / APUNTE	TXIBO ARCHIVO	SURTARAZITAKO ZENBAK IN' GENERA.OOS	KONTABILITATE DATA/HIC'ACO-ITABIUDAD
1	11	1 1 1 1 1	1
		1 1 1 1 1	
		1 1 1 1 1	
		1 1 1 1 1	



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OOASL EETA HEMI
AADMINISTRAZIO SALA
8<Mo:mIKCVTIO.W8.0aLe,;[e

\$=' JJ= f'
D.GM t> Ct4roiC

AD/

1 K.M. g. H. U. F. F. R. I. N. I. Z. I. A. / I. F. F. U. N. C. I. A. M. C.

1MAKrdZc/ N° MAQUOTA TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS EKITALDIA / EJERCICIO

1FISOW.AZIO MOTA TIPO FIKALIUACION SAILA / SECCION

1zeROtUAISIO-VICK) 1

BAIMIN A eta OIKTOS EZ OAOIUSI zIATU bitoru (dtr. oplohM.pl.
ANULACION OI LA AUR OILUACION Y OSPOSICION por -1 ... <dot(0)0i0:

AUIHRIKOORU-ATUKA IJOAIAFLICACION PHE SUTULSAAIA 1
EKAT 1 HIA ICSICII SAISII. I ZBSV IZINTK!INT1 LtICA.CI AIVSC I PRICICITROCI I DAR.TAR 1 Ht.I

1 /
1
10<OMZenu<co".....".....oo

KONTRATU M/ T.CON.	IZENA / DENOMINACION
HIRUGARBENAREN K. / C. TERCERO	IZENA EDO BAL TZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL
	ZENBATEROA / IMPORTE

IRIA ●●●	c=J	c=J	c=J	c=J	CAJNUAKOA / RUISIO
r;! :KOAT	11	11	11	11	1

EMPAHIN HIN-AN FERIASIUGCDI	TsiizALIZ.U.OAAIN HIN-AN FOR rtsCAUZACDN	IWNIAIUTAR IRBzi.IARIN HIN-AN POR CONTAMUIN0
EIINIBAJMNOUA FIRMA AUIOVIZAOA OATA / FECHA	EIINPE.IIAIMINOUA FIRMA AUTORIZAOA OATA / FECHA	IIINPEIBAIMUNOUA / FIRMA AUIOBBIDA OATA / FECHA

IAIUNE	11,...	CH	SCINIAZITAKO IJINBAJIAK INCHINIRADOS	1e.ONTAIBUVAIe.OATAI FE:CHAOONTA.GILDAO 1
			1 1 1 1	
			1 1 1 1	
			1 1 1 1	
			1 1 1 1	

WSI(«):)AWli.AIUTZA
OBIERNOV.

O

OQASL111 ETA HEMI
 AOMINGTRAZIO SAIA
 6Wllo:m!K(lv)! (OWWI)
\$ JJ= r-
 Ok.r.at.»Cct#OI

EXPEDIENTE ZK./Nº EXPEDIENTE

1MAKrr ZK./W MAQUOTA

TALO:A:OOHONOAIIRAK/ACTIVACION OIUESIOLOS **EKITALDIA / EJERCICIO**

IFISICALAZIO MOIA BI*O FISCALIZACION

ISAILAISOCION

IIEROH(U&VICK)

I ZHI<TID>CH<TIO

Ow.FIUTAKO OBUc:OZ.DAMIURH(OH)OplO k:
 OIUUCACION RO:ONOCIOA 87 41 118.FIU((Id<q;b

ZUR.BE/A JUST ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM.JUSTIFICACION

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA										R.P.P. KTA./ CTA. F.C.P.	BILGETU ZK./Nº INMOVILIZADO
EK/EJ	T/A	CS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	LT	K.A.K.C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	HL

ERREFERENTZIA / REFERENCIA	ORDENA ZK./ Nº ORDEN	HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.	INBERTISIO E./ F. INVERSION
----------------------------	----------------------	-------------------------	-----------------------------

FAKTURA ZK./ Nº FACTURA	FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA
-------------------------	---------------------------------

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCEBO	IF%<NA IDO""-121"""" IHNA/NOMORHORAZOI<k><CIAL	ZENBATEKOA / IMPORTE
-------------------------------	--	----------------------

ENDOSU ZK./ Nº ENDOSO	BEZT HARRAN	HEINA 100 BALIZUAREN IZINA/<O """"<k><CIAL	MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO
-----------------------	-------------	--	-------------------------------

ATX.K. BEZ/C.BET./IVA	ONARRIA / BASE	MOTA / TIPO	ATI<k>PIN ZINRAIZ/IMP.RI%INCIOWA	ORDAINTZERO ZB. / IMPORTE A PAGAR
-----------------------	----------------	-------------	----------------------------------	-----------------------------------

ORDAINE / F.PAGO	IZENA / DENOMINACION	FINANTZA KTA./ CTA. FINAN.	IZENA / DENOMINACION
------------------	----------------------	----------------------------	----------------------

EMLAIAIN IZIN:AN ICR IAS'CCCN	rSKAIIAZOARIN IZIN:AN TOR rS<CAUZACTN	DIRUZAINITZA W<CUSIAHEN IZINI:AN PORTISOBIRIA	KONTABILITATU:IRISZJARI:NI 1011 CONTA:6ILLOHO
IJIN'IIWMINOUA rFMA AUIOIZAOA OATAI FECHA	IZINPIBADMINOUAI FIRMA AUTORIZADA I OATAI F:CHA	ZIINI'IIWMINOUA/FLBA AU10116IDAI OATAI F:CHA	z:INI'IIA MINOUA rfiIMA AUIORZADA DATA/ FECHA

IAIVN>	IIARTI<M ""(ARCHM)	1	SOLAI:AZITAROLJINBAK AK'INCINIRADOS	IKONTA:IBILIDe.OATA/FLCHA CONTA:6ILIDAO 1
			1 1 1 1	
			1 1 1 1	
			1 1 1 1	
			1 1 1 1	



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OOASL ELETHEMI
ADMINISTRATIO SALA
8<Mo:mIKCVYIO..WB.10aJe..i(0
\$=' JJ= f"
D.GM t> Ct4roiC

0/

1

IMAK#IZ< / N° MAQUOTA

TAIGEA [00HONOIRAK / ACTUACION O BENSUCOS

EKITALDIA / EJERCICIO

IFISOW..AZIOMOTA #*O FHC<ALIUCION

ISAILA ISOCCION

IzeROhUAISIHOVICK)

1cem"

ONARTUTAKOOBLIC..u.OAOIUSIzaATUt)ru11holl-rb-MfClit:
ANULACION 011LA OIIUCACCN RHO:INOCIOA por Itpo+U (oOonrb:

ZUR.BE/A JUST. ZURITZERO EPEMUGA/FECHA LIM JUSTIFICACION

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

K.F.P. RTA/ CTA. P.C.P.

BILGETU ZK.N° INMOVILIZADO

ER/EJ T/A CS/CI SA/SE ZR/SV ZENT/CENT LT E.A.E.C.A.C. AK/SC PROG/PROG PAR/PAR HL

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK/ N° ORDEN

HAINBAT URT.ZK.N° PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ N° FACTURA

ITAIORRAKIN DATA HICHATACh. RA

IkOMZOu LA..RTUA / CONC*noR3JMIDO

HIRUGARRAREN K./ C. TERCERO

Ib>INA tOO""-IZUA"N I>INA /NOMO"O RAZON IOICIAL

11 ZONBATeic-OA #MIORn

ENDOSUZE / N° ENDOSO

BESTE HARTZAILE K./ C. OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUCAECUNA / FIKHA "HNCIMIUNTO

ATX.K. BEZ/C.RET. IVA

ONARRIA / BASE

MOTA / TIPO

A7KIPIN IIBB..IIZ/ MPJHPIHC OO IVA

MIAIBI BINGAN
FOR ISASUGCDU

FOR ISASUGCDU
FOR ISCAUZACDN

FOR ISASUGCDU
FOR CONTAIUOAO

IZINTI BAIMINOUA FIRMA AUTORIZADA

EIINTI BAIMINOUA FIRMA AUTORIZADA

EIINTI BAIMINOUA FIRMA AUTORIZADA

OATA / FICHA

OATA / FICHA

OATA / FICHA

LAHUNIE

LAHUNIE

LAHUNIE

SCHUTZ DER VERBODENEN VERBODENEN

KONTABILITATE OATA / FICHA GONTA.GILIOAO 1

1	1	1	1	1
1	1	1	1	1
1	1	1	1	1
1	1	1	1	1



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OOASL...IHTAHEMI
ADMINISTRAZIO SALA
6.811 QmIK()t(i).Wai./J
DEPARTAMENTO DE HIEHDA
YAOMICTRACION PUB-ICA
Ok.ilt=>CMroIC

DO/

EXPEDIENTE ZK./ N° EXPEDIENTE	K. MURUPHURINIZIA / REFUNCIÓN M.C.
-------------------------------	------------------------------------

IMAKYT KJN° MAGUOTA	TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS	EKITALDIA / EJERCICIO
---------------------	--	-----------------------

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION	ISAOLA / SOCCON
--	-----------------

ImROTIUA J2RVCD	1 *****
-----------------	---------

OISTOSIZIOA eta ONA. HINTAKOOUCAZIOA OUISITZAU. <id>(Urru... MIIIIV>I:
ANULACION OI LA OISTOSCCIN Y OBLICACION HCCN:ICIOA T(1)u "11<=><410:

ZURBE/A JUST.	ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM JUSTIFICACION
---------------	--

AURREKONTU APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA	K.P.F. ETA/ CTA. P.C.P.	IBILGETU ZK./ N° INMOVILIZADO												
<table border="1"> <tr> <td>EKEJ</td> <td>T/A</td> <td>CS/GI</td> <td>SA/SE</td> <td>ZB/SV</td> <td>ZENT/CENT</td> <td>L/T</td> <td>K.A.K.C.A.C.</td> <td>AK/SC</td> <td>PROGR/PROGR</td> <td>PAP/PAP</td> <td>HL</td> </tr> </table>	EKEJ	T/A	CS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K.C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAP/PAP	HL		
EKEJ	T/A	CS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K.C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAP/PAP	HL			

ERREFERENTZIA / REFERENCIA	ORDENA ZK./ N° ORDEN	HAINBAT URT. ZK./ N° PLU.	INBERTSIO E./ P. INVERSION	URIKOZINIAHAKO/ HIFANUAUOADIS
----------------------------	----------------------	---------------------------	----------------------------	-------------------------------

FAKTURA ZK./ N° FACTURA	1 IAIQIRARJN DATA / FECHA FACIIRA
-------------------------	-----------------------------------

1*****LAOURTUA / CONCerroRIGJMO

HIRUGARENAREN K./ C. TERCERO	IIINA TOO BAO.12JAN IIINA *****O RAIOL< SOC AL	ZENBATEROGA/ IMPORTE
------------------------------	--	----------------------

ENDOSU ZK./ N° ENDOSO	BESTE HARTZAILE K./ C. OTRO PERCEPTOR	IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL	MUCAECUNA/ FECHA de INCIMIEN TO
-----------------------	---------------------------------------	--	---------------------------------

ATXK. BEZ/ C. RET. IVA	GINARRIA/ BASE	MOTA/ TIPO	AIHAKITEN HINB. HIEGFIHING OMA
------------------------	----------------	------------	--------------------------------

Sig...AAIN HINM PCR LA SECCN	rSKAUUAZ OAR: TIN EHTINLAN POR rS CAUZACON	KONPHILITAT IRII tzi IAPIN HINe.VN POR CONTABILIOAO
HINTUBAJMINOUA / FIRMA AUI OF. IIAOA OATA/ FECHA	ZINTUBAJMINOUA / FIRMA AUIORZAGA OATA/ FECHA	HINIBAJMINOUA / FIRMA AUIORIDA OATA/ FECHA

IAIUN>	IIAKT<1" < (ARCHM>	1	<table border="1"> <tr> <td colspan="4">SCHIUAHAZITKO HINBAKIAK N° CUNIRADOS</td> <td>1 KONTAHUTALE OATA/ FECHA TA. GI UOAO</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	SCHIUAHAZITKO HINBAKIAK N° CUNIRADOS				1 KONTAHUTALE OATA/ FECHA TA. GI UOAO	1	1	1	1	1			1	1	1	1			1	1	1	1			1	1	1	1		
SCHIUAHAZITKO HINBAKIAK N° CUNIRADOS				1 KONTAHUTALE OATA/ FECHA TA. GI UOAO	1																												
1	1	1	1																														
1	1	1	1																														
1	1	1	1																														
1	1	1	1																														

Ejecución del presupuesto de ingresos. Fases de ejecución. Documentos contables

Sumario: 1. Ejecución del presupuesto de ingresos. 1.1. Aportaciones de las Diputaciones Forales. 1.2. Tasas. 1.3. Precios públicos.—2. Fases de ejecución del presupuesto de ingresos. 2.1. Reconocimiento de los derechos (Derechos reconocidos). 2.2. Derechos ingresados o recaudación obtenida.—3. Documentos contables de ingresos. 3.1. Gestión no presupuestaria de los ingresos. 3.2. Devoluciones de ingresos indebidos. 3.3. IVA repercutido.

1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi contienen un estado de ingresos comprensivo de los distintos derechos económicos a liquidar durante el ejercicio (art. 8 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi).

El *estado de ingresos* recoge el importe de los recursos financieros que, por todos los conceptos, se prevé liquidar en el ejercicio presupuestario, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (art. 9 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi).

El estado de ingresos o presupuesto de ingresos refleja, por lo tanto, la previsión de todos los ingresos a liquidar por la Administración durante el ejercicio presupuestario, es decir durante el año natural. Comprende todos los recursos que prevé obtener la Administración para financiar su presupuesto de gastos.

La gestión de todos los ingresos que forman parte del presupuesto y las distintas operaciones que se realizan con los mismos es lo que se denomina *ejecución del presupuesto de ingresos*. Dado que el presupuesto de ingresos refleja estimaciones, los ingresos ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario pueden resultar superiores o inferiores a las cifras presupuestadas.

Con el fin de entender mejor la gestión del presupuesto de ingresos de la Administración, se describen a continuación los ingresos que forman parte de dicho presupuesto y su clasificación.

Los derechos de la Hacienda General del País Vasco pueden ser (Art. 31 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco):

- *De naturaleza pública*: son los que pertenecen a la Administración de la CAE derivados de actividades en las que ésta es titular de potestades públicas.
- *De naturaleza privada*: son los que pertenecen a la Administración de la CAE derivados de actividades en las que ésta no es titular de potestades públicas.

Esta clasificación resulta relevante de cara a los procedimientos que se pueden seguir para su recaudación, como se verá más adelante.

Los *ingresos de derecho público* de la Administración de la CAE son fundamentalmente los siguientes (Art. 32 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco):

- Aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución a los gastos presupuestarios de la CAE.
- Tributos propios de la CAE desglosados en:
 - Impuestos, no previstos en el Concierto Económico, que pueda establecer la CAE sobre hechos imposables no gravados por el Estado. En la actualidad el único existente es el impuesto sobre el bingo regulado por la Ley 6/1992, de 16 de octubre.
 - Tasas.

- Precios públicos.
- Recargos sobre impuestos. En la actualidad el único existente a recaudar por la Administración de la CAE es el recargo de la tasa sobre el juego regulado por la Ley 6/1992, de 16 de octubre.
- Transferencias y subvenciones recibidas del Estado o de otros entes públicos.
- Ingresos derivados del endeudamiento público, tanto de las emisiones de Deuda Pública como de las operaciones de crédito o préstamo que realice la Administración de la CAE.
- Multas y demás sanciones económicas impuestas por la Administración de la CAE.
- Intereses correspondientes a ingresos de derecho público.
- Devoluciones de préstamos concedidos por la Administración de la CAE con fines de fomento o interés público.
- Devoluciones de subvenciones concedidas, por incumplimiento de las mismas
- Dentro de los ingresos de derecho público, los tributos propios son ingresos tributarios, siendo el resto ingresos no tributarios.

Los ingresos de derecho privado de la Administración de la CAE son fundamentalmente los siguientes:

- Los derivados de la utilización de los bienes y derechos propiedad de la Administración de la CAE, siempre que no se estén afectos al uso o servicio público.
- Las herencias, legados o donaciones.
- Cualquier otro ingreso no incluido entre los de derecho público.

Como resumen de lo anterior, podemos decir que los ingresos que forman parte del presupuesto pueden ser de naturaleza pública, cuando la Administración los recauda como titular de potestades públicas, o de naturaleza privada, en caso contrario. Esta diferenciación es importante ya que el procedimiento de recaudación es diferente en uno y otro caso, pudiéndose utilizar el procedimiento de apremio en la recaudación de los primeros. La mayor parte de los ingresos que conforman el presupuesto de una Administración Pública son de derecho público, siendo habitualmente los más significativos los impuestos. También las tasas, los precios públicos y las multas así como las transferencias y subvenciones recibidas del Estado, la Unión Europea u otras Administraciones Públicas son ingresos de derecho público. Cuando estos ingresos no son suficientes para financiar los gastos presupuestados se recurre al endeudamiento público, siendo los ingresos derivados del endeudamiento de derecho público. En el caso de la Administración de la CAE, a consecuencia del reparto competencial establecido en Euskadi por el Concierto Económico, la mayor parte de los ingresos provienen de las aportaciones de las Diputaciones Forales.

Pasamos a explicar con un poco más de detalle, las Aportaciones de la Diputaciones Forales, las Tasas y los Precios Públicos.

1.1. Aportaciones de las Diputaciones Forales

Las aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución a los gastos presupuestarios de la Administración de la CAE representan la mayor parte del presupuesto de ingresos de ésta. Por ello dada su significación merecen un comentario aparte.

Las aportaciones de las Diputaciones Forales tienen su origen en la distribución de recursos tributarios, entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, establecidos en el Concierto Económico. De esta forma, las Diputaciones Forales recogen en sus presupuestos de ingresos la recaudación de los tributos concertados y consignan en sus presupuestos de gastos el importe de las aportaciones al Gobierno Vasco; consecuentemente en el presupuesto de ingresos de la Administración de la CAE se recoge igual cifra como aportaciones de las Diputaciones Forales.

La distribución de los recursos obtenidos por las Diputaciones Forales por la recaudación de los tributos concertados, una vez deducido el Cupo a pagar al Estado por las competencias no transferidas a Euskadi, se realiza en consideración a las competencias del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, tal y como establece la Ley de Territorios Históricos (Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos

Forales de sus Territorios Históricos», modificada por la Ley 5/1993, de 16 de julio), y se denomina *distribución vertical*.

Los flujos financieros de las Diputaciones Forales hacia el Gobierno Vasco o aportaciones se determinan básicamente en proporción directa a la renta de cada territorio histórico, tomando en consideración el esfuerzo fiscal de cada territorio histórico. La distribución de las Aportaciones entre los territorios históricos se denomina *distribución horizontal*.

Los principales tributos concertados recaudados por las Diputaciones Forales son: el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido (IVA).

La determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales se realiza actualmente de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, que determina la metodología para el cálculo de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la CAE aplicable al período 2007-2011.

1.2. Tasas

Tal y como establece la Ley de tasas y precios públicos de la CAE (Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido), las *tasas* son tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público y en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando:

- los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios, o
- no se presten o realicen por el sector privado.

De acuerdo con el artículo 11 de la mencionada Ley de tasas y precios públicos, se podrán establecer tasas por la utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público o por la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público consistentes en:

- La tramitación o expedición de licencias, visados, matrículas o autorizaciones administrativas de cualquier tipo.
- La expedición de certificados o documentos a instancia de parte.
- Legalización o sellado de libros.
- Actuaciones técnicas y facultativas de vigilancia, dirección, inspección, investigación, estudios, informes, asesoramiento, comprobación, reconocimiento o prospección.
- Examen de proyectos, verificaciones, contrastaciones, ensayos y homologaciones.
- Valoraciones y tasaciones.
- Inscripciones y anotaciones en registros oficiales y públicos.
- Servicios académicos y complementarios.
- Servicios portuarios y aeroportuarios.
- Servicios sanitarios.

Como ejemplo de tasas de la Administración de la CAE se pueden citar las siguientes:

- Tasa por la inscripción en convocatorias de personal de la Administración de la CAE.
- Tasa por autorizaciones de juego.
- Tasa por expediciones de títulos académicos (título de bachiller, certificado de aptitud de escuelas oficiales de idiomas, título superior de música, etc.).
- Tasa por expedición del carné «Gazte txartela-Carné joven».

1.3. Precios públicos

De acuerdo con lo establecido en la Ley de tasas y precios públicos, tienen la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios

o realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público que no tengan la consideración de tasa.

Como ejemplo de precios públicos de la Administración de la CAE se pueden citar los siguientes:

- Venta de publicaciones.
- Matrículas por servicios de enseñanza en Conservatorios de Música.
- Venta y alquiler de viviendas sociales.

Todos estos ingresos así definidos correspondientes a la Administración de la CAE se clasifican de acuerdo con su naturaleza económica en la siguiente clasificación económica:

Capítulo 1. *Impuestos directos*

En este capítulo no se presupuestan ni recaudan ingresos ya que de acuerdo con la distribución competencial existente en Euskadi (Ley de Territorios Históricos), los impuestos directos (IRPF, Sociedades) se recaudan por las Diputaciones Forales.

Capítulo 2. *Impuestos indirectos*

El único ingreso presupuestado en este capítulo es el correspondiente al impuesto sobre el juego del bingo.

El resto de impuestos indirectos, al igual que sucede con los directos, no se presupuestan ni recaudan por la Administración de la CAE ya que de acuerdo con la distribución competencial existente en Euskadi (Ley de Territorios Históricos), los impuestos indirectos (IVA, etc.) se recaudan por las Diputaciones Forales.

Capítulo 3. *Tasas, precios públicos y otros ingresos de derecho público*

Este capítulo recoge una parte de los ingresos de derecho público, siendo los más significativos los siguientes:

- Tasas.
- Precios públicos.
- Diversos ingresos en régimen de derecho público. En este epígrafe se incluyen todo el resto de ingresos de derecho público como son:
 - Recargos sobre impuestos.
 - Multas y sanciones.
 - Intereses correspondientes a ingresos de derecho público.
 - Las devoluciones de subvenciones concedidas por incumplimiento de las mismas.

Capítulo 4. *Transferencias y subvenciones recibidas para gastos corrientes*

En este capítulo se recogen fundamentalmente las aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución a los gastos presupuestarios de la CAE, así como las aportaciones de Fondos Europeos con destino a operaciones corrientes.

Capítulo 5. *Ingresos patrimoniales*

En este capítulo se recogen los ingresos de derecho privado entre los que se encuentran fundamentalmente los siguientes:

- Intereses de las cuentas bancarias de la Tesorería General del País Vasco.
- Ingresos procedentes del inmovilizado propiedad de la Administración de la CAE, por ejemplo arrendamiento de inmuebles no afectos al servicio público y no correspondientes a viviendas sociales.

Capítulo 6. *Enajenación de inversiones reales*

En este capítulo se recogen los ingresos de derecho privado procedentes de la enajenación de bienes y derechos no financieros propiedad de la Administración de la CAE que no se hallen afectos al uso o servicio público.

Capítulo 7. *Transferencias y subvenciones recibidas para operaciones de capital*

En este capítulo se recogen los ingresos por transferencias y subvenciones recibidas para operaciones de capital, siendo las más significativas las correspondientes a Fondos Europeos y a aportaciones de otras Administraciones Públicas para la realización de inversiones, como por ejemplo la financiación del Estado de la nueva red ferroviaria vasca.

Capítulo 8. *Disminución de activos financieros*

En este capítulo se recogen las devoluciones de préstamos concedidos por la Administración de la CAE (Ingresos de derecho público) así como la enajenación de inversiones financieras propiedad de la Administración de la CAE.

Capítulo 9. *Aumento de pasivos financieros*

En este capítulo se recogen fundamentalmente los ingresos derivados del endeudamiento público.

Todos estos ingresos deben hacerse efectivos o recaudarse de acuerdo con los siguientes procedimientos en función de su naturaleza.

Los ingresos de *naturaleza pública* se hacen efectivos por medio del procedimiento administrativo de recaudación. (Art. 40 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco).

La efectividad de los derechos de *naturaleza privada* se lleva a cabo de acuerdo con el ordenamiento jurídico privado. (Art. 40 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco).

El procedimiento administrativo de recaudación o gestión recaudatoria conducente a la obtención de los ingresos de derecho público, tributarios y no tributarios, a favor de la Administración de la CAE, se regula en el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco (Decreto 212/1998, de 31 de agosto).

La gestión recaudatoria se realiza en dos períodos, el período voluntario y el período ejecutivo. En período voluntario la gestión recaudatoria corresponde:

- En el caso de tasas e ingresos de derecho público no tributario, a los órganos de la Administración de la CAE en relación con sus propias competencias administrativas.
- En el caso del resto de ingresos tributarios, al Departamento competente en materia de Administración tributaria, en estos momentos el Departamento de Economía y Hacienda.

En el período ejecutivo, la gestión recaudatoria corresponde al Departamento competente en materia de tesorería, en la actualidad el Departamento de Economía y Hacienda.

RECAUDACIÓN EN PERÍODO VOLUNTARIO

- Inicio del período voluntario: con carácter general para las deudas tributarias la recaudación en período voluntario se inicia a partir de la fecha de notificación de la liquidación. Para las deudas no tributarias, el período voluntario se inicia a partir de la notificación de la resolución ejecutiva que declara la obligación del pago.
- Plazo de pago: con carácter general, las deudas notificadas entre los días 1 y 15 de cada mes se pueden pagar desde la fecha de notificación hasta el día 5 del mes siguiente. Las deudas notificadas entre los días 16 y el último de cada mes, desde la fecha de notificación hasta el día 20 del mes siguiente.

- Ingresos en período voluntario: durante el período voluntario, el importe de las deudas se ingresará en las cuentas de la Tesorería General del País Vasco puestas a disposición para tal fin.
- Terminación del período voluntario: la recaudación en período voluntario termina el día del vencimiento de los plazos de ingreso anteriores.

RECAUDACIÓN EN PERÍODO EJECUTIVO

- Inicio del período ejecutivo: con carácter general, la recaudación en período ejecutivo se inicia el día siguiente al vencimiento del plazo de ingreso en período voluntario.
- Procedimiento de apremio: La Administración de la CAE tiene la potestad de utilizar el procedimiento de apremio en la recaudación ejecutiva de deudas de derecho público. El procedimiento de apremio se inicia cuando se dicta, por el órgano competente para la recaudación en período ejecutivo, la *providencia de apremio*, título que tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago. El inicio del período ejecutivo produce el devengo de los *recargos del período ejecutivo* de tres tipos: recargo ejecutivo, recargo de apremio reducido y recargo de apremio ordinario. Dichos recargos se calculan sobre la totalidad de la deuda no ingresada en período voluntario. El recargo ejecutivo es del 5% y se aplica cuando se satisface la deuda antes de la notificación de la providencia de apremio. El recargo de apremio reducido es del 10% y se aplica cuando se satisface la deuda y el propio recargo en los plazos estipulados en la notificación de la providencia de apremio. El recargo de apremio ordinario es del 20% y se aplica en el resto de los casos. No se dirige procedimiento de apremio, ni se devenga recargos de período ejecutivo, frente a entidades deudoras que estén sometidas en su actuación al derecho público, es decir otras Administraciones Públicas.
- Recaudación de ingresos en período ejecutivo: durante el período ejecutivo, el importe de las deudas se ingresará en las cuentas de la Tesorería General del País Vasco puestas a disposición para tal fin, o en las indicadas por las Diputaciones Forales o la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando la gestión recaudatoria esté concertada con dichas entidades en virtud de convenios suscritos con las mismas.
- Terminación del procedimiento de apremio: el procedimiento de apremio termina con el pago de la deuda, con la declaración de crédito incobrable o con la declaración de haber quedado extinguida la deuda por cualquier otra causa legal. Dentro del plazo de prescripción, el procedimiento de apremio se reanuda si se tiene noticias de que la o el deudor de la deuda declarada incobrable es solvente.

2. FASES DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

La gestión o ejecución del presupuesto de ingresos se realiza en las siguientes fases sucesivas o simultáneas:

- El reconocimiento de los derechos (Derechos reconocidos).
- El ingreso efectivo o recaudación de los mismos (Derechos ingresados o recaudación obtenida).

2.1. Reconocimiento de los derechos (Derechos reconocidos)

Se entiende por *reconocimiento de derechos* el acto por el cual se formaliza un derecho económico a favor de la Administración, constituyéndose las personas físicas o jurídicas que deben satisfacer una determinada cantidad de dinero en deudores de la misma, «Deudores por derechos re-

conocidos». Dado que el presupuesto de ingresos es estimativo, se pueden reconocer derechos por un importe superior al presupuestado.

Para reconocer contablemente un derecho a favor de la Administración han de cumplirse las siguientes condiciones:

- a) Que se tenga constancia de que se ha producido un acontecimiento que haya dado lugar al nacimiento de un derecho de cobro.
- b) Que el derecho de cobro tenga un valor cierto y determinado.
- c) Que el deudor pueda ser determinado.

Como criterio general, los derechos se reconocen en el momento en que se dictan los correspondientes actos de liquidación que los cuantifican.

Se exponen a continuación los criterios de reconocimiento de los derechos más significativos:

- Impuestos. En principio se aplica el criterio general, es decir se reconocen los derechos cuando se realiza el acto administrativo de liquidación del impuesto.
- Tasas. Los derechos se reconocen en el momento del devengo de la tasa, establecido para cada una de ellas en la Ley de tasas y precios públicos de la Administración de la CAE. El devengo de las tasas, en función del hecho imponible de que se trate, se produce:
 - Cuando se otorga el título de concesión, autorización o cesión de la utilización del dominio público.
 - Cuando se presta el servicio o se realiza la actividad que constituye el hecho imponible. No obstante, cuando el pago de la tasa se realiza junto con la solicitud para la iniciación de la actuación correspondiente, el derecho se reconoce en el momento en que se presenta dicha solicitud, esto es en el momento de la recaudación.
- Precios públicos. Los derechos se reconocen en el momento en que se exige el precio público mediante la realización por la Administración de los actos de liquidación. Los precios públicos son exigibles, en virtud de lo establecido en la Ley de tasas y precios públicos, cuando se efectúa la entrega de bienes o se inicia la prestación de los servicios.
- Multas. Las multas son ingresos de derecho público liquidados como consecuencia de la comisión de infracciones al ordenamiento jurídico. Estos derechos se reconocen cuando el ente impositor cuenta con un título legal ejecutivo para exigirlos o bien, si el cobro es anterior, por denuncia anterior a sanción firme, en el momento de su recaudación.
- Recargos de período ejecutivo. Son ingresos de derecho público que se exigen como consecuencia del impago de cualquier deuda de derecho público en el período voluntario establecido para su cobro. Su reconocimiento se efectuará cuando finaliza el período voluntario de pago y éste no se ha efectuado, en el momento que cada uno de los recargos, explicados anteriormente, es exigible.
- Transferencias y subvenciones recibidas. Las transferencias y subvenciones recibidas por la Administración de la CAE se reconocen, como criterio general, en el momento en que surge el derecho a su percepción, siempre que su cuantificación pueda efectuarse con fiabilidad. Cuando no se conoce con certeza el importe exacto a percibir, se pospone su reconocimiento al momento en que se reciben los ingresos efectivos.
- Ingresos patrimoniales. Los intereses de las cuentas bancarias de la Tesorería General del País Vasco se reconocen a su devengo.
- Enajenación de inversiones reales. Los derechos derivados de la enajenación de bienes patrimoniales se reconocen cuando se efectúa la venta de los mismos, dándose de baja del inventario.
- Endeudamiento público. La emisión de Deuda Pública se reconocerá a la suscripción de la misma y las operaciones de préstamo en el momento de la formalización del préstamo.

Todos estos derechos reconocidos pueden anularse en algún momento y por distintos motivos. Se entiende por *Anulación del reconocimiento de derechos* el acto por el cual se anula total o se minorá parcialmente un derecho económico a favor de la Administración. La anulación de derechos nunca podrá ser superior a los derechos reconocidos.

Los derechos reconocidos pueden anularse por los siguientes motivos:

- Como consecuencia de la anulación de la liquidación de la que se deriven, ya sea de oficio por la Administración o como consecuencia de resolución de recursos o de sentencias judiciales.
- Por aplazamiento y fraccionamiento de pago. Se puede aplazar o fraccionar el pago de un derecho reconocido relativo a ingresos de derecho público, previa solicitud del deudor, cuando su situación económico-financiera, discrecionalmente apreciada por la Administración, le impida transitoriamente efectuar el pago de sus deudas. Las cantidades cuyo pago se aplaza devengan el interés de demora establecido legalmente. La tramitación y resolución de solicitudes de aplazamiento de deudas corresponde al Departamento competente en materia de tesorería (Art. 22 y siguientes del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco). Los derechos anulados por aplazamiento se reconocen a su vencimiento.
- Por insolvencia del deudor. La insolvencia del deudor de derechos de naturaleza pública sólo se puede declarar en el procedimiento de apremio. Una vez comprobada en el curso del procedimiento de apremio la insolvencia del deudor, éste es declarado fallido por el órgano de recaudación y la deuda incobrable. La declaración de deuda incobrable motiva su baja de la contabilidad. La deuda se rehabilita si, dentro del plazo de prescripción, se tiene conocimiento de la solvencia del deudor.(Art. 67 del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco)
- Por prescripción de la deuda.
 - Los derechos de la Hacienda General del País Vasco están sometidos a prescripción, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables a cada uno de ellos (Art. 44 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco)
 - Los derechos de naturaleza pública prescriben a los 4 años (Art. 44 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco)
 - En todo caso, los plazos de prescripción de los derechos de naturaleza pública, se pueden interrumpir por cualquier acción administrativa, o por el ejercicio de acciones por parte del deudor así como por su interposición de reclamaciones o recursos. (Art. 44 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco). La prescripción será declarada de oficio por el órgano competente para desarrollar la gestión recaudatoria.
 - La prescripción de los derechos de naturaleza privada se rige por el ordenamiento jurídico privado.
- Por condonación de la deuda. Las deudas sólo pueden ser objeto de condonación en virtud de Ley, en la cuantía y términos que en la misma se determinen. (Art. 41 del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco)
- Por otras causas legalmente establecidas.

2.2. Derechos ingresados o recaudación obtenida

Se entiende por *derecho ingresado* el acto por el cual se hacen efectivos los ingresos correspondientes a derechos previamente reconocidos.

Los ingresos se hacen efectivos por su cobro en metálico, así como en especie, o por compensación.

Los derechos ingresados o recaudación obtenida nunca podrán ser superiores a los derechos reconocidos. En el caso de producirse cobros sin haber reconocido previamente el derecho, se registrarán ambas fases presupuestarias de forma simultánea, es decir se reconocerá el derecho de forma simultánea a su cobro.

La anulación de derechos reconocidos que ya hubieran sido cobrados supone la obligación de devolver al deudor el importe indebidamente percibido por la Administración, por lo que se puede producir una devolución de ingresos.

Derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores (residuos de ingresos).

Las dos fases de ejecución del presupuesto de ingresos que hemos descrito en los párrafos anteriores se refieren al presupuesto corriente o del ejercicio. Sin embargo existe también una gestión presupuestaria para los derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores.

Los derechos reconocidos en un ejercicio presupuestario que ni se recaudan ni se anulan en dicho ejercicio permanecen vivos en los ejercicios siguientes, hasta su recaudación u anulación, con la denominación de *derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores* o *residuos de ingresos*.

Al cierre de un ejercicio presupuestario, todos los saldos de derechos reconocidos en dicho ejercicio pendientes de recaudación y no anulados pasan a formar parte de deudores por derechos reconocidos de ejercicios anteriores mediante la operatoria contable «Paso de residuos».

En la ejecución presupuestaria de estos derechos reconocidos de ejercicios anteriores hay que tener en cuenta que los derechos ya están reconocidos. Cualquier reconocimiento de derechos adicional tiene que formar parte del presupuesto corriente o del ejercicio. La recaudación de estos derechos o su anulación tienen el mismo tratamiento que los derechos del presupuesto corriente.

3. DOCUMENTOS CONTABLES DE INGRESOS

Todos los actos y operaciones de contenido económico realizadas por la Administración deben ser registrados en la contabilidad. Por lo tanto las operaciones correspondientes a la gestión o ejecución del presupuesto de ingresos se registran en la contabilidad presupuestaria a través de los documentos contables. Los documentos contables existentes en la Administración de la CAE necesarios para mostrar la ejecución del presupuesto de ingresos son los siguientes:

- Documento «**R**» que sirve para registrar contablemente el reconocimiento de los derechos a favor de la Administración.
- Documento «**R/**» que sirve para registrar contablemente la anulación de los derechos reconocidos en el ejercicio a favor de la Administración.
- Documento «**MI**» que sirve para registrar contablemente la recaudación obtenida ya sea de derechos reconocidos en el ejercicio corriente o en ejercicios anteriores.
- Documento «**MI/**» que sirve para registrar contablemente la anulación de un ingreso indebidamente obtenido, siempre que el ingreso se haya recaudado en el mismo ejercicio. La devolución del ingreso propiamente dicha, que origina un pago es decir una salida de fondos de la Tesorería, se registra con un documento de pago no presupuestario. Cuando el ingreso se haya recaudado en un ejercicio anterior, la devolución del ingreso se tramitará mediante un documento de gasto «**ADO**».
- Documento «**RI**» que sirve para registrar contablemente el reconocimiento del derecho y su recaudación de forma simultánea.
- Documento «**RI/**» para registrar simultáneamente la anulación de un ingreso recaudado y la anulación del derecho reconocido correspondiente.
- Documento «**RR**» para el registro en el ejercicio siguiente de los derechos reconocidos en los ejercicios anteriores pendientes de cobro (Paso a Residuos de ingresos). Este documento no supone un nuevo reconocimiento de los derechos sino el paso a derechos reconocidos de ejercicios anteriores por lo que se utilizará en el cierre de cada ejercicio presupuestario.
- Documento «**RR/**» que sirve para registrar contablemente la anulación de derechos reconocidos en ejercicios anteriores.

Por lo tanto los documentos contables referidos a la fase de «Reconocimiento de los derechos» o «Derechos reconocidos» son los siguientes: «**R**», «**R/**», «**RR**» y «**RR/**». Los documentos contables referidos a la fase de «Recaudación obtenida» o «Derechos ingresados» son los siguientes: «**MI**» y «**MI/**». Y por último, los documentos contables referidos simultáneamente a ambas fases de ejecución presupuestaria son: «**RI**» y «**RI/**».

También podemos distinguir entre los documentos contables utilizados en la gestión del presupuesto corriente o del ejercicio: «**R**», «**R/**», «**MI**», «**MI/**», «**RI**» y «**RI/**», y los utilizados en la gestión de presupuestos de ejercicios anteriores o residuos: «**RR**», «**RR/**», «**MI**» y «**MI/**».

La información mínima que deben contener los documentos contables de ejecución de ingresos es la siguiente:

1. Aplicación presupuestaria a la que se va a imputar el ingreso.
2. Referencia de intervención
3. Concepto resumido consistente en una breve explicación del ingreso.
4. Tercero: NIF o DNI y denominación de deudor.
5. Importe en euros del ingreso.

1. **La aplicación presupuestaria**, es decir la mayor desagregación del presupuesto de ingresos, consta de la siguiente estructura:

- Ejercicio presupuestario.
- Código indicativo de si se trata del presupuesto ordinario o de incorporación de remanentes (se denomina agrupación).
- Código indicativo de si la aplicación presupuestaria es de gastos o de ingresos.
- Estructura orgánica: sección presupuestaria, servicio, centro, que gestiona el ingreso.
- Territorio al que se imputa el ingreso: Álava, Bizkaia, Gipuzkoa o sin territorializar.
- Estructura económica: capítulo, artículo, concepto y subconcepto presupuestario, que refleja la naturaleza económica del ingreso.
- Programa presupuestario al que se imputa el ingreso.
- Partida presupuestaria.

Los documentos contables de ingresos llevarán una aplicación presupuestaria o varias aplicaciones presupuestarias (anexo de aplicaciones) por cada documento contable.

2. **La Referencia de Intervención** es el código que sirve de nexo de unión entre las dos fases de ejecución del presupuesto de ingresos. De tal forma que cuando se quiera registrar contablemente el cobro o anulación de un derecho reconocido con una referencia de intervención determinada, los documentos contables correspondientes llevarán esa misma referencia de intervención.

Un derecho reconocido podrá aumentarse. Para ello, se utilizará la misma referencia de intervención que se quiera ampliar y el documento contable será un documento complementario.

También podrá aumentarse el importe cobrado de un derecho reconocido. Se utilizará un documento contable con la misma referencia de intervención que se desee aumentar y ese documento contable será un documento complementario.

3. **Terceros.** En lo que respecta al tercero deudor se podrán utilizar terceros reales o ficticios. Si bien hemos dicho que para reconocer un derecho resulta necesario que el deudor pueda ser determinado (tercero real), al tramitar los documentos contables de ingresos existen ocasiones en las que se recurre a la figura de terceros ficticios. Ello es así cuando el volumen de terceros deudores es tan importante que resulta aconsejable la utilización de terceros ficticios, como agrupación de todos los terceros reales, los cuales figurarán no en la ejecución presupuestaria sino en los sistemas utilizados por los órganos gestores para la gestión de sus ingresos. Ejemplos típicos de esta circunstancia son: las multas de tráfico, los ingresos por recibos mensuales de venta o arrendamiento de viviendas sociales, etc., en general siempre que el número de terceros deudores así lo aconseje.

4. **Otra información.** En los documentos que registran la recaudación además de la información mínima anterior se indica:

- La forma de ingreso: por transferencia bancaria, en metálico, mediante talón o «en formalización».
- La cuenta financiera de la Tesorería General del País Vasco dónde se ha efectuado el ingreso. Cuando la recaudación se obtiene por compensación se produce un cobro «virtual» y la cuenta financiera es una cuenta de formalización.

En los documentos de anulación de derechos reconocidos se debe indicar la causa de la misma: anulación de la liquidación, aplazamiento, insolvencia o prescripción.

Todos los documentos contables llevarán como documentación anexa el soporte documental necesario que justifique el reconocimiento del derecho económico a favor de la Administración de la CAE, su anulación, su cobro o su devolución.

3.1. Gestión no presupuestaria de los ingresos

En la gestión de los ingresos existen una serie de operaciones que se tramitan de forma independiente al presupuesto de ingreso que se denominan *operaciones no presupuestarias*. Vamos a distinguir tres casuísticas:

1. OPERACIONES ESTRICTAMENTE NO PRESUPUESTARIAS EN LAS QUE LA ADMINISTRACIÓN ACTÚA DE MERA INTERMEDIARIA

En ocasiones la Administración recibe ingresos en su Tesorería cuyo destino no es la financiación de su presupuesto de gastos sino su traspaso a un tercero, habitualmente otra Administración Pública. Tal es el caso, entre otros, de determinados Fondos Europeos recibidos para su remisión a ayuntamientos destinatarios de las subvenciones.

Estos ingresos no forman parte del presupuesto de ingresos y se denominan ingresos no presupuestarios. Los documentos contables necesarios para su registro son diferentes de los indicados anteriormente. Se trata de documentos de ingresos no presupuestarios. Su devolución también se gestiona con documentos de pagos no presupuestarios.

2. OPERACIONES TRANSITORIAMENTE NO PRESUPUESTARIAS Y CUYO DESTINO FINAL ES LA IMPUTACIÓN AL PRESUPUESTO DE INGRESOS (INGRESOS PENDIENTES DE APLICACIÓN)

En otras ocasiones la Administración recibe ingresos en su Tesorería de los que en un momento inicial se desconoce toda la información necesaria para imputarlo al presupuesto de ingresos, como por ejemplo: el tercero, la aplicación presupuestaria o el expediente a que se refiere el ingreso, entre otros datos.

Por eso, y de forma transitoria, estos ingresos se registran como «Ingresos pendientes de aplicación» mediante un documento contable de ingresos no presupuestarios.

Una vez conocido e identificado el ingreso se procede a su imputación presupuestaria con los documentos «RI» si el derecho no estaba reconocido o «MI» en caso contrario. Simultáneamente a su imputación presupuestaria, se anula el ingreso pendiente de aplicación mediante un documento de pago no presupuestario.

3. OPERACIONES NO PRESUPUESTARIAS AUXILIARES DERIVADAS DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS (IVA REPERCUTIDO O PAGO DE DEVOLUCIONES DE INGRESOS)

En otras ocasiones existen operaciones no presupuestarias que tienen su origen en operaciones de ejecución del presupuesto de ingresos. Tal es el caso de las devoluciones de ingresos indebidos y del IVA repercutido en las operaciones de la Administración que así lo requieran, como por ejemplo la venta de publicaciones o la venta de viviendas sociales o el alquiler de locales no afectos al servicio público.

3.2. Devoluciones de ingresos indebidos

Las devoluciones de ingresos indebidos, en el mismo ejercicio que su recaudación, se registran en el presupuesto de ingresos con un documento contable que anula la recaudación (MI/ o RI/) pero no ordena ningún pago.

El registro de la obligación de devolver el ingreso indebido y su pago se materializan con documentos no presupuestarios.

3.3. IVA repercutido

En estos casos cuando se liquida un ingreso con IVA repercutido, el principal de la operación se contabiliza como derecho reconocido y se imputa al presupuesto de ingresos. Sin embargo el IVA repercutido se registra en una cuenta no presupuestaria, ya que no es un ingreso que financie el presupuesto de gastos sino que debe ser liquidado a las Haciendas Forales en la periodicidad establecida.

Liquidación del presupuesto y cuentas anuales

Sumario: 1. Cierre del ejercicio.— 2. La liquidación de los Presupuestos Generales. 2.1. Resultados del Ejercicio. 2.2. Cuenta de Tesorería del Ejercicio. 2.3. Cuentas de Liquidación del Ejercicio presupuestario de la Administración General y de los Organismos Autónomos Administrativos. 2.4. Cuentas de Liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas. 2.5. Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados.—3. Cuentas Anuales de la Administración de la Comunidad Autónoma. 3.1. Balance. 3.2. Cuenta del resultado económico-patrimonial. 3.3. Memoria.—4. Fiscalización por el Tribunal Vasco Cuentas Públicas.—5. Aprobación.—6. Régimen de prórroga.—7. Otros informes relacionados con la liquidación de los presupuestos. 7.1. Remanente de Tesorería. 7.2. Ahorro Bruto y Capacidad/Necesidad de Financiación o Saldo Presupuestario no Financiero. 7.3. Déficit/Superávit de Caja no Financiero y Variación Neta de Pasivos Financieros.

1. CIERRE DEL EJERCICIO

El ejercicio presupuestario coincide con el año natural, es decir el 31 de diciembre de cada año se cierran los Presupuestos Generales del ejercicio respecto a los derechos liquidados (ingresos) y obligaciones devengadas (gastos) hasta esa fecha.

Con ese fin, en el último trimestre de cada año, se publica una Orden sobre operaciones de cierre, en la que se establecen las fechas límite para la recepción, en la Oficina de Control Económico, de los documentos contables correspondientes al presupuesto en vigor.

Los créditos de pago incluidos en el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma y en el de sus Organismos Autónomos Administrativos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones devengadas durante el mismo quedan anulados de pleno derecho salvo que se incorporen al respectivo presupuesto del ejercicio siguiente de acuerdo con los requisitos que se establecen en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi.

Del mismo modo, los créditos de compromiso que, al último día del ejercicio presupuestario, no hayan sido utilizados quedan anulados, salvo incorporación al ejercicio siguiente de los créditos de pago asociados.

2. LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES

Una vez cerrado el ejercicio presupuestario se procede a realizar la liquidación del presupuesto que consiste en una serie de operaciones para obtener información acerca de la realización definitiva de los programas presupuestarios. Se trata de reflejar la ejecución real de las autorizaciones de gastos y las previsiones de ingresos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios.

Del mismo modo que se elabora y aprueba un presupuesto para cada una de las entidades que componen el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se debe proceder a su liquidación de forma independiente.

La documentación que compone la liquidación de los Presupuestos Generales debe elaborarse, una vez cerrado el ejercicio presupuestario, con anterioridad al 31 de mayo del ejercicio siguiente. Los Servicios correspondientes de la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda se encargan de su elaboración.

La liquidación está compuesta e integrada por los siguientes documentos:

1. Resultados del Ejercicio.
2. Cuenta de Tesorería del Ejercicio.
3. Cuenta de Liquidación del Ejercicio presupuestario de la Administración General.
4. Cuenta de Liquidación del Ejercicio presupuestario de los Organismos Autónomos Administrativos.
5. Cuenta de Liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas.
6. Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados.

Una copia de la documentación que compone la liquidación se acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del ejercicio siguiente a su elaboración, a título informativo.

2.1. Resultados del Ejercicio

Los resultados del ejercicio se estructuran en:

- Superávit o Déficit del Presupuesto Corriente.
- Superávit o Déficit por operaciones de ejercicios anteriores.

El Superávit o Déficit del Presupuesto Corriente mide el grado en que los ingresos del año han cubierto los gastos realizados en el mismo. Se obtiene como la diferencia entre los derechos reconocidos y liquidados y las obligaciones devengadas con cargo a los créditos autorizados para gastos.

El Superávit o Déficit por operaciones de ejercicios anteriores se obtiene por diferencia entre las obligaciones reconocidas pendientes de pago de ejercicios anteriores, que han sido anuladas en el ejercicio y los derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores, anulados en éste.

2.2. Cuenta de Tesorería del Ejercicio

Esta cuenta está compuesta por las operaciones realizadas por la Tesorería General del País Vasco en el año natural, distinguiendo las que corresponden al Presupuesto vigente, a los Presupuestos cerrados, y a ingresos y pagos de cuentas no presupuestarias (acreedores y deudores no presupuestarios), con indicación de la situación de la Tesorería General al inicio y al final del ejercicio presupuestario, según el siguiente esquema:

Situación de la Tesorería al final del ejercicio anterior	
MÁS:	Ingresos Presupuestarios Ejercicio corriente Ejercicios anteriores No presupuestarios
MENOS:	Pagos Presupuestarios Ejercicio corriente Ejercicios anteriores No presupuestarios
Situación de la Tesorería al final del ejercicio	

Integran la Tesorería General del País Vasco todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Administración General de la CAE y de sus organismos autónomos, por operaciones tanto presupuestarias como no presupuestarias. Sólo la parte que debe mantenerse en efectivo

se encuentra en las cajas de la Tesorería General del País Vasco; el resto está depositado en cuentas abiertas en bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito o en entidades de crédito extranjeras.

2.3. Cuentas de Liquidación del Ejercicio presupuestario de la Administración General y de los Organismos Autónomos Administrativos

La Cuenta de Liquidación del Ejercicio presupuestario, tanto para la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi como para cada uno de sus Organismos Autónomos está integrada por los siguientes documentos:

1. Cuadros demostrativos de los créditos de pago. Se presentan con el siguiente detalle:
 - Créditos de pago autorizados inicialmente.
 - Modificaciones de los créditos de pago: incorporaciones, habilitaciones, ampliaciones, transferencias,...
 - Créditos de pago finales.
 - Obligaciones de pago contraídas con cargo a los créditos totales autorizados.
 - Pagos realizados durante el ejercicio.
 - Remanentes de crédito.
 - Obligaciones pendientes de pago.

Esta información se presenta desglosada a diferentes niveles, como:

- Sección.
- Programa.
- Capítulo.
- Programa y Capítulo.
- Programa, Capítulo, Artículo y Concepto.

2. Cuadros demostrativos de los créditos de compromiso. Se presentan con el siguiente detalle:
 - Créditos de compromiso autorizados inicialmente.
 - Modificaciones.
 - Créditos de compromiso finales.
 - Créditos comprometidos.

Esta información, con su distribución plurianual, se presenta desglosada por Presupuesto de origen, Sección, Programa y Concepto.

3. Cuadros demostrativos del estado de ingresos: Se presentan con el siguiente detalle:
 - Previsiones de ingresos.
 - Derechos reconocidos y liquidados.
 - Ingresos recaudados durante el ejercicio.
 - Derechos pendientes de cobro.

Esta información se presenta desglosada a diferentes niveles, como:

- Programa.
- Capítulo.
- Programa y Capítulo.
- Programa, Capítulo, Artículo y Concepto.

2.4. Cuentas de Liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas

La Cuenta de Liquidación de los Presupuestos de cada uno de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas está integrada por los siguientes documentos:

1. Liquidación de los presupuestos de explotación y de capital, con el siguiente detalle:
 - a) Estado de ingresos y su ejecución.
 - b) Estado de gastos y su ejecución.
 - c) Estado de compromisos futuros y su ejecución.
2. Cuentas Anuales de cada una de dichas entidades, así como las Cuentas Anuales consolidadas de los grupos de sociedades, con los informes de auditoría respectivos.
3. Informe de gestión.
4. Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados.

2.5. Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados

Cada programa presupuestario de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos Autónomos Administrativos, recoge la información relativa a los objetivos por él perseguidos, acciones a llevar a cabo para su consecución e indicadores para su seguimiento.

La finalidad de esta Memoria es exponer cómo se han cumplido cada uno de estos objetivos previstos y los cambios producidos en los mismos en conexión con la ejecución de los Presupuestos al cierre de ejercicio, es decir la eficacia de los programas presupuestarios.

Cada documento se estructura en los siguientes apartados:

- Descripción del Programa y su responsable.
- Detalle de los objetivos programados.
- Grado de cumplimiento de los objetivos.
- Resumen de los gastos e ingresos presupuestarios del Programa.

3. CUENTAS ANUALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Las *Cuentas Anuales* son el conjunto de documentos destinados a mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y del resultado económico-patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma, referidas al ejercicio presupuestario.

Comprenden, entre otros, el Balance, la Cuenta del resultado económico patrimonial, y la Memoria.

3.1. Balance

El Balance comprende con la debida separación, el activo, el pasivo y el patrimonio neto de la entidad.

El activo recoge los bienes y derechos de la entidad, así como los gastos diferidos. En el activo se incluye todo bien o derecho integrado en la contabilidad de la Administración, sea o no ésta titular del mismo, del cual se espera en un futuro que contribuya a la consecución de sus objetivos.

El pasivo recoge las deudas exigibles por terceros.

El patrimonio neto viene determinado por la diferencia entre el activo y el pasivo.

3.2. Cuenta del resultado económico-patrimonial

Esta Cuenta recoge el resultado económico-patrimonial obtenido en el ejercicio y está formada por los ingresos y los gastos del mismo, excepto cuando proceda su imputación directa al patrimonio neto de acuerdo con lo previsto en las normas de reconocimiento y valoración.

3.3. Memoria

La memoria completa, amplía y comenta la información contenida en los otros documentos que integran las Cuentas Anuales.

Entre las Notas que conforman la Memoria, cabe destacar las siguientes:

- Deudores por derechos reconocidos y acreedores por obligaciones reconocidas.
- Endeudamiento Público.
- Garantías prestadas.
- Conciliación entre el resultado económico-patrimonial y el resultado presupuestario.

3.3.1. DEUDORES POR DERECHOS RECONOCIDOS Y ACREEDORES POR OBLIGACIONES RECONOCIDAS

Estos apartados recogen información de los deudores por derechos reconocidos y de los acreedores por obligaciones reconocidas al cierre del ejercicio, diferenciando los procedentes del ejercicio corriente y los de ejercicios anteriores.

Asimismo, detalla la evolución durante el ejercicio de los derechos a cobrar y las obligaciones a pagar de ejercicios anteriores, proporcionando información, por año de origen, de la situación inicial de los derechos a cobrar y las obligaciones pagar, de los ingresos y pagos que se han realizado en el ejercicio, de las anulaciones habidas en el mismo y finalmente de los derechos a cobrar y las obligaciones a pagar al cierre.

Los ingresos y pagos que se han realizado en el ejercicio son integrantes de la Cuenta de Tesorería del Ejercicio. Las anulaciones de derechos a cobrar y de obligaciones a pagar dan lugar al Superávit o Déficit por operaciones de ejercicios anteriores que, a su vez, integra los Resultados del Ejercicio.

3.3.2. ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

El *Endeudamiento Público* lo constituyen las emisiones de deuda pública y las operaciones de crédito o de préstamo con entidades financieras, tanto en moneda nacional como extranjera. En las operaciones de endeudamiento por plazo superior a un año su importe debe ser destinado a la financiación de gastos de inversión.

En este apartado se da información de las emisiones y amortizaciones del ejercicio, los intereses devengados y pagados y la situación del endeudamiento al cierre del ejercicio, con indicación de las emisiones y préstamos formalizados y dispuestos, y sus características principales: importe pendiente de vencimiento, moneda, tipo de interés, fechas de vencimiento,...

3.3.3. GARANTÍAS PRESTADAS

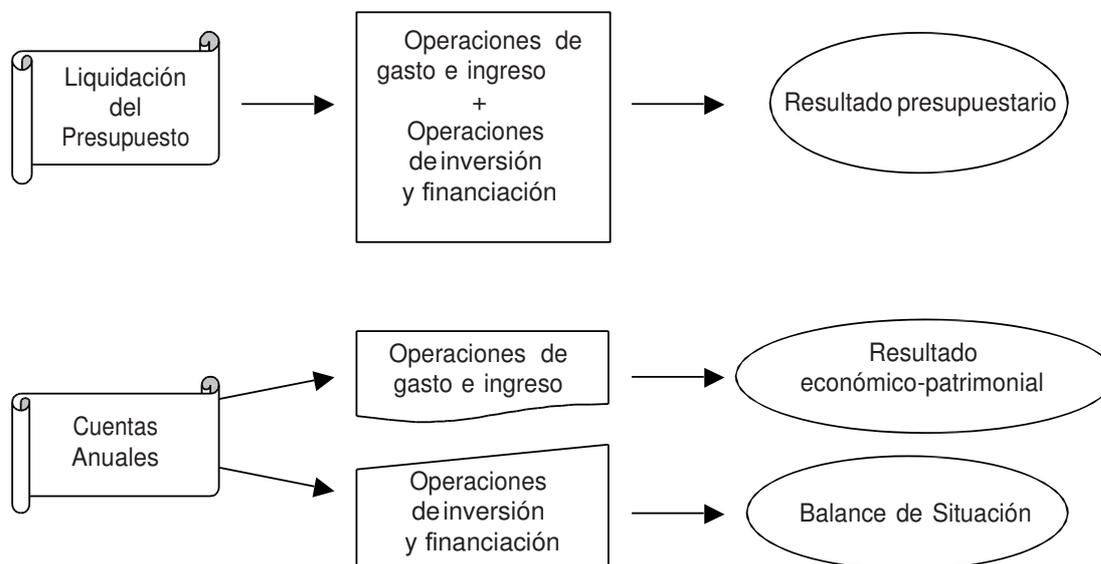
La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con fines de fomento o interés público, puede prestar garantías por las cuales se obliga a pagar por un tercero, en el caso de no hacerlo éste. Las garantías pueden formalizarse bajo las denominaciones de fianza, aval, afianzamiento, reafianzamiento o cualquier otra análoga.

Este apartado proporciona información de las garantías concedidas en el ejercicio, así como de la situación al cierre del mismo, con indicación de las garantías formalizadas, liberadas y ejecutadas en el ejercicio.

3.3.4. CONCILIACIÓN ENTRE EL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL Y EL RESULTADO PRESUPUESTARIO

El cálculo del resultado del ejercicio en la liquidación del presupuesto y en contabilidad patrimonial se realiza de forma diferente.

El resultado del ejercicio en la liquidación del presupuesto se determina por la diferencia entre la totalidad de los ingresos (derechos reconocidos) y gastos (obligaciones reconocidas) realizados. En contabilidad patrimonial las operaciones que suponen bienes, derechos y obligaciones para la entidad se recogen en el Balance de situación, siendo los ingresos y gastos incurridos para la obtención de los mismos los que componen el resultado económico-patrimonial del ejercicio.



La conciliación entre ambos resultados es la siguiente:

RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL Beneficio (Pérdida)
MENOS: Partidas consideradas como gastos en la liquidación del Presupuesto pero que no lo son según la contabilidad patrimonial.
MÁS: Partidas consideradas como ingresos en la liquidación del Presupuesto pero que no lo son según la contabilidad patrimonial.
MÁS: Partidas consideradas como gastos en contabilidad patrimonial pero que no tienen reflejo presupuestario.
MENOS: Partidas consideradas como ingresos en contabilidad patrimonial pero que no tienen reflejo presupuestario.
RESULTADO PRESUPUESTARIO Superávit (Déficit)

4. FISCALIZACIÓN POR EL TRIBUNAL VASCO CUENTAS PÚBLICAS

El Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, una vez elaborada la Liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, debe remitirla al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas al mes siguiente a su confección.

En el ejercicio de la función fiscalizadora el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas examina y comprueba la documentación relativa a la Liquidación debiendo emitir su informe dentro de los cuatro meses siguientes a su recepción. En el mismo debe pronunciarse, necesariamente, sobre:

- a) Cumplimiento de la legislación vigente en materia de gestión de fondos públicos.

- b) Racionalidad en la ejecución de los gastos públicos basados en criterios de economía y eficacia.
- c) Sometimiento de la documentación financiera presentada a los principios contables que resultan de aplicación.

La fiscalización tiene por objeto verificar la adecuación al ordenamiento jurídico así como examinar la eficacia y eficiencia de la actividad económico-financiera de las entidades integrantes del Sector Público Vasco y proponer medidas de racionalización y mejora de la misma.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas fiscaliza, entre otras materias:

- a) Los contratos celebrados.
- b) La situación y variaciones del Patrimonio.
- c) Los créditos adicionales, así como las incorporaciones, transferencias, habilitaciones y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
- d) La legalidad, regularidad y eficacia de los ingresos presupuestarios.

La fiscalización se extiende también al cumplimiento de la finalidad para la que hayan sido concedidas las ayudas y subvenciones de la Administración.

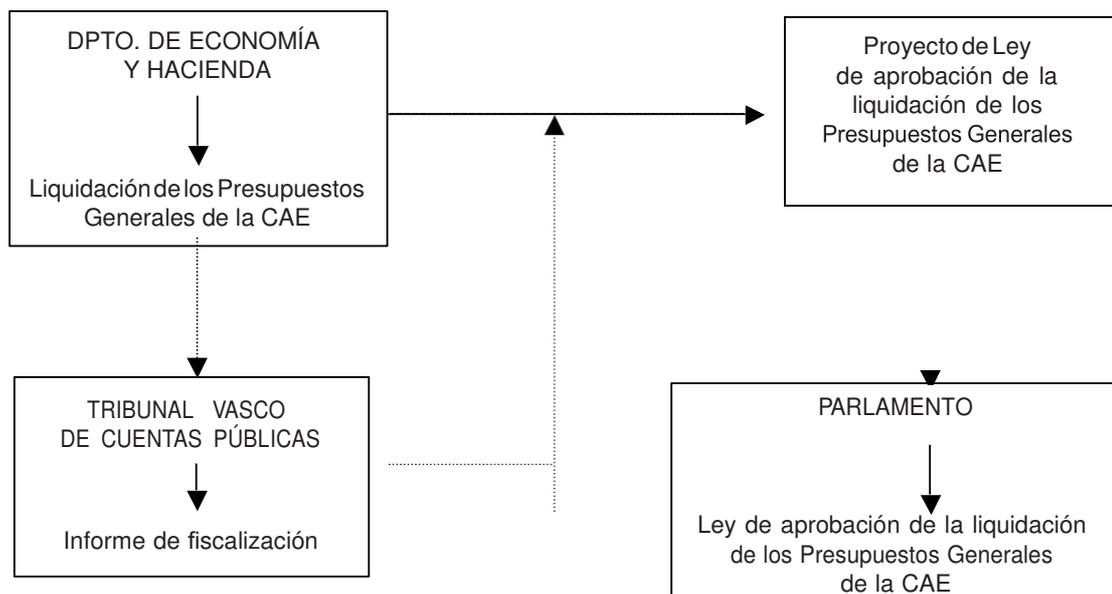
El Tribunal ejerce su función fiscalizadora mediante el examen de cuantos datos, antecedentes, informes, documentos y soportes informáticos juzgue preciso recabar en relación a las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería.

Con anterioridad a la elaboración de su informe, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas debe dar cuenta de los resultados de la fiscalización efectuada, a las entidades fiscalizadas a fin de que éstas aleguen o aporten los documentos o justificaciones que estimen oportuno en los plazos que al efecto se establezcan.

El informe emitido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas es puesto en conocimiento de las entidades fiscalizadas y del Parlamento, y sus conclusiones se publican en el Boletín Oficial del País Vasco.

5. APROBACIÓN

La documentación relativa a la Liquidación de los Presupuestos Generales, junto con las Cuentas Anuales, que reflejan la situación financiera y patrimonial de la Comunidad Autónoma, debe ser remitida por el Gobierno al Parlamento para su debate y aprobación, mediante el correspondiente Proyecto de Ley, en el plazo de dos meses desde la emisión del correspondiente informe de fiscalización por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.



6. RÉGIMEN DE PRÓRROGA

En el supuesto de que al inicio de un ejercicio presupuestario no estén aprobados sus Presupuestos, la Ley de Presupuestos Generales del ejercicio precedente extenderá su vigencia al mismo y estaremos en una situación de prórroga presupuestaria.

Las autorizaciones contenidas en los Presupuestos Generales del ejercicio precedente se entenderán prorrogadas como sigue para el período de vigencia de la prórroga:

- a) *Límites de plantilla*: se podrá proceder a la cobertura de la plantilla hasta completar el límite aprobado en los Presupuestos objeto de prórroga. Asimismo, el Gobierno podrá proceder a partir del primer día del nuevo ejercicio económico a incrementar las retribuciones del personal a su servicio en un porcentaje máximo y provisional, aplicado individualmente, idéntico al autorizado en la última Ley de Presupuestos Generales.
- b) *Créditos de pago y créditos de compromiso*: se entenderán prorrogados en los importes del ejercicio anterior siempre que no financien programas o actuaciones que por su naturaleza debieron finalizar en el ejercicio objeto de prórroga.
- c) *Créditos ampliables*: tendrán la calificación de ampliables durante el período de prórroga los créditos que la hubiesen tenido en el presupuesto prorrogado hasta el límite establecido en el mismo.
- d) *Prestación de garantías*: durante el período de prórroga se podrán conceder garantías en las mismas condiciones y hasta un importe máximo igual al autorizado en los Presupuestos Generales objeto de prórroga.
- e) *Endeudamiento y operaciones de crédito*: los límites fijados en los Presupuestos Generales objeto de prórroga serán de aplicación durante el período de vigencia de ésta.

Los importes de los créditos que son objeto de prórroga serán los aprobados el último día del ejercicio económico finalizado, una vez computadas todas las modificaciones presupuestarias (transferencias, ampliaciones, etc,...) autorizadas en dicho ejercicio, es decir, el importe de los créditos que se prorrogan es lo que se conoce como «Crédito Final» del ejercicio anterior.

Durante el período de prórroga los regímenes de transferencias, incorporaciones, habilitaciones y reposición de créditos se regularán por la normativa contenida en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi y en la Ley que aprobó los Presupuestos objeto de prórroga.

7. OTROS INFORMES RELACIONADOS CON LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

7.1. Remanente de Tesorería

El Remanente de Tesorería al cierre del ejercicio, es una variable que muestra la situación financiera acumulada. Se trata de una variable fondo, que se refiere a un momento determinado del tiempo: el final del ejercicio contable.

El Remanente de Tesorería es la diferencia entre los derechos reconocidos y liquidados y las obligaciones contraídas, procedentes de las liquidaciones de los presupuestos. El sumatorio de los resultados de los ejercicios liquidados a una fecha, constituye el Remanente de Tesorería de la Administración General o del organismo autónomo de que se trate.

El Remanente de Tesorería puede constituir un recurso para la financiación de los presupuestos ya que con cargo a él, pueden incrementarse los créditos de pago.

En la cuantificación de los remanentes de tesorería utilizables para la financiación de los Presupuestos deben tenerse en cuenta los derechos que se consideren de dudoso cobro y las contingencias que previsiblemente puedan producirse. Asimismo, también se tendrá en cuenta la posible existencia de ingresos que estén afectos a la financiación de unos concretos gastos futuros.

Si a la finalización de un ejercicio el Remanente de Tesorería fuera negativo, debe procederse a reducir el Presupuesto del año en curso en dicha cuantía. Si ello no fuera posible y la evolución

de los recursos no permitiera la absorción del remanente negativo en el ejercicio, el Presupuesto del ejercicio siguiente deberá presentarse con un superávit inicial que permita su absorción.

7.2. Ahorro Bruto y Capacidad/Necesidad de Financiación

El Ahorro Bruto se obtiene como la diferencia entre los recursos corrientes y los empleos (gastos) corrientes. Cuando el ahorro bruto registra un valor positivo, significa que los recursos corrientes obtenidos durante el ejercicio además de financiar todos los gastos corrientes, se utilizan para financiar operaciones de capital o financieras, mientras que cuando es negativo, el exceso de empleos corrientes aumenta la necesidad de financiación.

Si al ahorro bruto añadimos las operaciones de capital obtenemos la Capacidad/Necesidad de Financiación (o Saldo Presupuestario no financiero) en función de que esta variable sea positiva o negativa.

<p>OPERACIONES CORRIENTES</p> <p>INGRESOS</p> <p><i>Impuestos directos (cap. 1)</i></p> <p><i>Impuestos indirectos (cap. 2)</i></p> <p><i>Tasas y otros ingresos (cap. 3)</i></p> <p><i>Transferencias y subv. corrientes (cap. 4)</i></p> <p><i>Ingresos patrimoniales (cap. 5)</i></p>	<p>GASTOS</p> <p><i>Gastos de personal (cap. 1)</i></p> <p><i>Gastos de funcionamiento (cap. 2)</i></p> <p><i>Gastos financieros (cap. 3)</i></p> <p><i>Transf. y subv. gastos corrientes (cap. 4)</i></p>
AHORRO BRUTO	
<p>OPERACIONES DE CAPITAL</p> <p>INGRESOS</p> <p><i>Enajenac. inversiones reales (cap. 6)</i></p> <p><i>Transf. y subv. operac. capital (cap. 7)</i></p>	<p>GASTOS</p> <p><i>Inversiones reales (cap. 6)</i></p> <p><i>Transf. y subv. operac. capital (cap. 7)</i></p>
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (SALDO PRESUPUESTARIO. NO FINANCIERO)	
<p>OPERACIONES FINANCIERAS</p> <p>INGRESOS</p> <p><i>Disminuc. activos financieros (cap. 8)</i></p> <p><i>Aumento pasivos financieros (cap. 9)</i></p>	<p>GASTOS</p> <p><i>Aumento activos financieros (cap. 8)</i></p> <p><i>Disminuc. pasivos financieros (cap. 9)</i></p>
SUPERÁVIT / DÉFICIT DEL PRESUPUESTO	

7.3. Déficit/Superávit de Caja no Financiero y Variación Neta de Pasivos Financieros

El déficit/superávit de caja no financiero se define por la diferencia que existe entre el total de los ingresos no financieros recaudados en un período de tiempo determinado y el de los pagos no financieros realizados en ese mismo período.

En su cálculo se consideran los ingresos y pagos que proceden de la ejecución del presupuesto vigente y aquellos otros que tienen su origen en presupuestos anteriores, incluyéndose todas estas operaciones con independencia del registro contable en el que se encuentren en el momento de su determinación, es decir, ya estén aplicadas al presupuesto o pendientes de aplicación.

La variación neta de pasivos financieros se obtiene por diferencia entre:

- Los derechos presupuestarios reconocidos netos derivados de la creación o emisión de pasivos financieros (Capítulo 9 «Pasivos financieros» del presupuesto de ingresos).
- Las obligaciones presupuestarias reconocidas netas derivadas de la cancelación, amortización o reembolso de pasivos financieros del ejercicio (Capítulo 9 «Pasivos financieros» del presupuesto de gastos).

