IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Erakunde autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

# Temario de la Agrupación Profesional de Personal de Apoyo del Gobierno Vasco (conserje, ordenanza, subalterno, ...)

**2021**

IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Erakunde autonomiaduna
Organismo Autónomo del

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

# Temario de la Agrupación Profesional de Personal de Apoyo del Gobierno Vasco (conserje, ordenanza, subalterno, ...)

2021

El IVAP conserva los derechos patrimoniales (copyright) de las obras publicadas, y favorece y permite la reutilización de las mismas bajo la licencia de uso BY-NC-ND.

Esta obra se publica en la edición electrónica bajo una licencia Creative Commons BY-NC-ND. Se puede copiar, usar, difundir, transmitir y exponer públicamente siempre que: 1) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); 2) no se usen para fines comerciales; 3) se mencione la existencia y especificaciones de esta licencia de uso.

Edita: Instituto Vasco de Administración Pública
Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea

ISBN: 978-84-7777-632-1

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Índice

## 1.
## PARTE GENERAL

TEMA 1. Constitución. Estructura y contenido. Derechos y Deberes fundamentales . . . 9

TEMA 2. La organización territorial del Estado. Aspectos generales. Las Comunidades Autónomas; su organización y competencia. Los Estatutos de Autonomía . . . 21

TEMA 3. Derecho de la Unión Europea. Breve panorama de las instituciones: Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión, Parlamento y Tribunal. Actos jurídicos: reglamentos y directivas . . . . . 39

TEMA 4. Organización política y administrativa de la CAPV. Principios generales. Aspectos Generales de la distribución de competencias entre el Estado y la CAPV. EL Parlamento Vasco. El Gobierno Vasco y el Lehendakari . . . . . 61

TEMA 5. Aspectos generales de la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la CAPV y los Territorios Históricos. El concierto económico. Competencias de las Instituciones Locales . . . . . 79

TEMA 6. IGUALDAD: Contexto-antecedentes. Objeto y fin. Principios generales: Igualdad de trato; Igualdad de oportunidades; Respeto a la diversidad y a la diferencia; Integración de la perspectiva de género; Acción positiva; Eliminación de roles y estereotipos en función del sexo; Representación equilibrada; Colaboración y coordinación. Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa . . . . . 93

TEMA 7. Administración Electrónica. El acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. El funcionamiento electrónico del sector público: sede electrónica y portal de internet, sistemas de identificación y firma electrónica. El archivo electrónico. El expediente administrativo . . . . . 111

TEMA 8. Normalización del uso del euskera. Derechos lingüísticos de la ciudadanía. Capacitación lingüística de los empleados públicos. Planes de normalización del uso del euskera . . . . . 127

TEMA 9. Personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas. Clases de empleados públicos. Derechos y deberes de los empleados públicos de las Administraciones Públicas vascas. Retribuciones. Régimen disciplinario . . . . . 141

ISBN: 978-84-7777-632-1

TEMA 10. Aspectos básicos de la protección de datos personales: conceptos, principios y derechos . . . . . 165

TEMA 11. Prevención de riesgos laborales. Objeto. Derechos y obligaciones: derecho de protección frente a los riesgos laborales. Principios de la actividad preventiva. Plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva. Formación de los trabajadores . . . . . 175

TEMA 12. Prevención de riesgos laborales: Posturas corporales . . . . . 187

TEMA 13. Nociones básicas de primeros auxilios. . . . . 197

TEMA 14. Gobierno abierto. Concepto y principios informadores. Acceso a la información pública y buen gobierno. . . . . 213

## 2.
## ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

TEMA 15. Administración educativa no universitaria. Principios generales, organización de los centros docentes . . . . . 231

## 3.
## ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

TEMA 16. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Derecho de acceso a archivos y registros públicos . . . . . 247

TEMA 17. La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas. La información y atención al público. Atención ante quejas y reclamaciones. Personas con discapacidad. Atención intercultural en la Administración Vasca. . . . 261

TEMA 18. La comunicación en la Administración. Uso correcto del lenguaje administrativo. Comunicación escrita. Lenguaje administrativo no sexista. Contenido y presentación de documentos escritos: correspondencia, comunicaciones, autorizaciones, notificaciones, instancias, certificaciones, compulsas, etc. . . . . 279

TEMA 19. Comunicación oral. Comunicación y atención en persona y por teléfono: avisos, información, peticiones, acompañamiento, desvío de llamadas, etc. Criterios generales. La comunicación no verbal . . . . . 307

## 4.
## VIGILANCIA, CONTROL Y LABORES DE APOYO

TEMA 20. Control de acceso, identificación, recepción, información y atención a las personas que solicitan acceder a las dependencias administrativas . . . . . 323

TEMA 21. Apoyo a actividades de reunión y de comunicación: preparación de salas y dependencias, de mobiliario (mesas de reunión, mesas presidenciales, sillas, etc.) y de medios materiales (pizarras, papelógrafos, rotuladores). Puesta en funcionamiento de medios audiovisuales: proyectores, sistemas de audio (altavoces y micrófonos), etc.. . . . . 337

TEMA 22. Trabajos auxiliares de oficina: Fotocopiado, uso de escáner, encuadernación, máquinas destructoras, etiquetado, plastificado, guillotinado, grapado, taladro . . . . . 343

ISBN: 978-84-7777-632-1



## 5.
## CORRESPONDENCIA Y PAQUETERÍA

TEMA 23. Correspondencia y Paquetería. Certificados. Acuses de Recibo. Telegramas. Reembolsos. Giros telegráficos. Notificaciones, o cualquier otro envío oficial. Características, definición del producto / servicio y correcta cumplimentación . . . . . 359

## 6.
## ALMACENAMIENTO, CONTROL DE EXISTENCIAS Y MOVIMIENTO DE MATERIALES

TEMA 24. Almacenamiento de materiales: estanterías, colgadores, espacios, etc. Almacenamiento de materiales peligrosos . . . . . 375

TEMA 25. Control de existencias de material: registros, fichas, albaranes, etc. . . . . 381

TEMA 26. Movimientos de material y equipos: maquinaria a utilizar y otros útiles. Manejo y transporte de materiales combustibles e inflamables . . . . . 385

TEMA 27. Retirada y reciclaje de residuos: correcta clasificación, recogida y retirada selectivas de residuos . . . . . 397

## 7.
## MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE EQUIPOS E INSTALACIONES

TEMA 28. Nociones básicas de cerrajería, fontanería, saneamiento, electricidad, carpintería, albañilería, calefacción y aire acondicionado. Herramientas y útiles para mantenimiento y pequeñas reparaciones y/o sustituciones . . . . . 409

TEMA 29. Criterios de mantenimiento y revisión de elementos de seguridad: extintores, puertas cortafuegos . . . . . 435

TEMA 30. Mantenimiento básico de vehículos . . . . . 445

## 8.
## COMPETENCIAS DIGITALES

TEMA 31. Competencia digital 1.1: navegar, buscar y filtrar datos, información y contenido digital . . . . . 463

TEMA 32. Competencia digital 1.3: gestionar datos, información y contenido digital . . . . 481

TEMA 33. Competencia digital 4.3: protección de la salud y el bienestar . . . . . 499

# 1
# PARTE GENERAL

ISBN: 978-84-7777-632-1

TEMA 1. Constitución. Estructura y contenido. Derechos y Deberes fundamentales

TEMA 2. La organización territorial del Estado. Aspectos generales. Las Comunidades Autónomas; su organización y competencia. Los Estatutos de Autonomía

TEMA 3. Derecho de la Unión Europea. Breve panorama de las instituciones: Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión, Parlamento y Tribunal. Actos jurídicos: reglamentos y directivas

TEMA 4. Organización política y administrativa de la CAPV. Principios generales. Aspectos Generales de la distribución de competencias entre el Estado y la CAPV. EL Parlamento Vasco. El Gobierno Vasco y el Lehendakari

TEMA 5. Aspectos generales de la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la CAPV y los Territorios Históricos. El concierto económico. Competencias de las Instituciones Locales

TEMA 6. IGUALDAD: Contexto-antecedentes. Objeto y fin. Principios generales: igualdad de trato; igualdad de oportunidades; respeto a la diversidad y a la diferencia; integración de la perspectiva de género; acción positiva; eliminación de roles y estereotipos en función del sexo; representación equilibrada; colaboración y coordinación. Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa

TEMA 7. Administración Electrónica. El acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. El funcionamiento electrónico del sector público: sede electrónica y portal de internet, sistemas de identificación y firma electrónica. El archivo electrónico. El expediente administrativo

TEMA 8. Normalización del uso del euskera. Derechos lingüísticos de la ciudadanía. Capacitación lingüística de los empleados públicos. Planes de normalización del uso del euskera

TEMA 9. Personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas. Clases de empleados públicos. Derechos y deberes de los empleados públicos de las Administraciones Públicas vascas. Retribuciones. Régimen disciplinario

TEMA 10. Aspectos básicos de la protección de datos personales: conceptos, principios y derechos

TEMA 11. Prevención de riesgos laborales. Objeto. Derechos y obligaciones: derecho de protección frente a los riesgos laborales. Principios de la actividad preventiva. Plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva. Formación de los trabajadores

TEMA 12. Prevención de riesgos laborales: posturas corporales

TEMA 13. Nociones básicas de primeros auxilios

TEMA 14. Gobierno abierto. Concepto y principios informadores. Acceso a la información pública y buen gobierno

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 1

- ✓ Constitución.
- ✓ Estructura y contenido.
- ✓ Derechos y deberes fundamentales.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 1

1. **La Constitución Española de 1978 (CE 1978)**
   - 1.1. Antecedentes
   - 1.2. Opciones políticas fundamentales de la CE de 1978
   - 1.3. Otras características
2. **Estructura y contenido de la CE**
   - 2.1. Parte «dogmática» (formada por: Preámbulo, Título Preliminar y Título I)
   - 2.2. Parte «orgánica» (Títulos II a X)
   - 2.3. Parte «final»
3. **Derechos y deberes fundamentales**
   - 3.1. Concepto de «Derechos Fundamentales»
   - 3.2. Clasificación de los derechos fundamentales
   - 3.3. Eficacia de los derechos fundamentales
   - 3.4. Los deberes constitucionales
   - 3.5. Garantías de los derechos constitucionales

# 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (CE 1978)

## 1.1. Antecedentes

La Constitución de 1978 surge como resultado de un proceso de evolución o reforma política que permitió pasar de un sistema autoritario, el régimen político del general Franco (1936-1975), a uno constitucional de forma pacífica. La muerte del general Franco el 20 de noviembre de 1975 supuso la proclamación como Rey de Don Juan Carlos I y la formación de un Gobierno presidido por Adolfo Suárez. Este Gobierno envió a las Cortes un proyecto de Ley para la Reforma Política que fue aprobado por estas y sometido a referéndum. Esta *Ley para la Reforma Política* (1977) sirvió de fundamento para llevar a cabo la transición política y aprobar una Constitución democrática. Partiendo de los cambios establecidos en dicha Ley (en ella se reconocían los derechos fundamentales de la persona como inviolables y se confería la potestad legislativa en exclusiva a la representación popular, con un poder legislativo asentado en unas Cortes bicamerales, elegidas por sufragio universal, directo y secreto), se celebraron las elecciones libres y democráticas de junio de 1977, elecciones de las que saldrían las Cortes que redactaron la Constitución de 1978. El Congreso nombró una ponencia de siete diputados, que elaboró un anteproyecto de Constitución. Este fue discutido y aprobado por el Congreso, y luego por el Senado. Las diferencias entre ambos exigieron la intervención de una Comisión Mixta Congreso-Senado, que elaboró un texto definitivo. Este fue aprobado por las dos Cámaras, sometido a referéndum, y ratificado el 6 de diciembre de 1978.

## 1.2. Opciones políticas fundamentales de la CE de 1978

*Definición de España como Estado social y democrático de Derecho*

Según establece el art. 1.1 CE «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

De acuerdo con su *carácter democrático* la CE de 1978 proclama que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2).

Como elementos básicos que caracterizan al Estado como un *Estado de Derecho* podemos señalar: a) la separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial); b) el principio de legalidad o imperio de la ley (tanto los ciudadanos como los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico); y c) el reconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

La CE da también al Estado un contenido económico y social (*Estado social*): a) se reconoce que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones (políticas públicas) para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; b) reconocimiento de derechos sociales y económicos: derechos de los trabajadores, la función social de la propiedad, la subordinación de la riqueza del país al interés general, …

*La monarquía parlamentaria como forma política del Estado*

La Constitución establece que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria. Esta proclamación contiene dos elementos esenciales relativos a la organización

ISBN: 978-84-7777-632-1

de los poderes del Estado. Por una parte, hace referencia a la forma de gobierno monárquica: la Jefatura del Estado recae en el Rey. Tiene un carácter hereditario y vitalicio. Se le despoja, sin embargo, de poderes efectivos, reconociendo a su función un carácter moderador y simbólico de la «unidad y permanencia del Estado». Por otra parte, se refiere a un sistema de gobierno parlamentario, esto es, un sistema basado en la relación de confianza y exigencia de responsabilidad política por parte de las Cortes al Gobierno (investidura del presidente de gobierno por el Congreso; el Congreso puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la adopción de una moción de censura; existencia de otros instrumentos de control parlamentario; posibilidad de disolución de las Cámaras por el presidente de gobierno).

*Forma territorial del Estado*

La CE asienta la organización territorial del Estado en tres principios: el principio de la unidad de la Nación española, el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y el principio de la solidaridad entre ellas. El proceso de descentralización del poder se ha llevado a cabo a través de la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

## 1.3. Otras características

*La Constitución como sistema de valores y principios*

La Constitución se configura no solo como una norma organizativa de instituciones y garantizadora de derechos, sino también como un sistema de valores, proclamando expresamente las finalidades que persigue la comunidad política y los principios en que debe fundarse la convivencia. Así, la CE propugna como «valores superiores» del ordenamiento jurídico «la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (art. 1.1), y como «principios», de carácter más concreto que los anteriores, el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, etc.

*La Constitución como norma suprema*

La Constitución se presenta como un texto que tiene dos caracteres jurídicos relacionados. Por una parte, se trata de un texto que tiene «carácter normativo», esto es, un documento que contiene normas jurídicas y que no es un mero texto político o declarativo. Nace con la pretensión de que sus preceptos tengan una efectiva fuerza vinculante, tanto para los ciudadanos como para los poderes públicos, de manera que su cumplimiento sea exigible por vías jurídicas. En este sentido ha sido determinante la creación de instituciones jurisdiccionales (Tribunal Constitucional) y vías procedimentales para hacerlo posible. Por otra parte, se trata además de un texto con un carácter normativo especial: el de ser la «norma suprema» o fundamental del Derecho, la norma de la que dependen la validez y la eficacia de todas las demás.

*El Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución*

La institución que juega un papel fundamental en la defensa del carácter normativo supremo de la Constitución es el Tribunal Constitucional. El TC nace con la función primordial de ser el «intérprete supremo de la Constitución» (art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —LOTC—). No es un órgano político, sino jurisdiccional (aunque no encua-

drado en el seno del Poder Judicial), y, por tanto, independiente en el ejercicio de su función, sin sometimiento a órdenes o indicaciones de ningún otro órgano del Estado. Solo está sujeto a la CE y a su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LOTC). Consta de 12 magistrados, nombrados por el Rey (4 a propuesta del Congreso de los Diputados, 4 a propuesta del Senado, 2 a propuesta del Gobierno y 2 a propuesta del Consejo General del Poder Judicial —CGPJ—).

El TC es el órgano encargado de realizar el llamado control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Solo este tribunal puede declarar la inconstitucionalidad de dichas normas. Las vías procedimentales principales para realizar el control de constitucionalidad son el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad.

Unida a esta función de control de las normas con fuerza de ley, la Constitución le confiere asimismo al TC otras dos funciones fundamentales: la de resolver conflictos de competencia (entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre estas entre sí) y la de ser un instrumento en la defensa de los derechos fundamentales de las personas ante los poderes públicos.

*Plena eficacia derogatoria*

El que la Constitución sea la norma jurídica suprema se manifiesta, además, en la existencia dentro de ella de una cláusula derogatoria de gran amplitud que se aplicará a cuantas disposiciones previas se opongan a sus preceptos (todas las normas previas que la contradigan no serán eficaces o aplicables). Esta derogación supone el efecto directo de la CE tras su entrada en vigor, sin necesidad de un posterior desarrollo legislativo, invocable por los ciudadanos y de forzosa aplicación por Administración y tribunales.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CE

El texto de la Constitución española de 1978 consta de un Preámbulo, un Título Preliminar (arts. 1 a 9), X Títulos (arts. 10 a 169), cuatro Disposiciones Adicionales, nueve Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final. Podemos organizar su contenido distinguiendo entre una parte dogmática, una parte orgánica y una parte final.

### 2.1. Parte «dogmática» (formada por: Preámbulo, Título Preliminar y Título I)

Esta parte contiene:

— Los valores y principios constitucionales que inspiran el orden político del Estado:

- los valores superiores del ordenamiento jurídico: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político;
- la configuración esencial del Estado: Estado social y democrático de Derecho, Soberanía nacional residente en el pueblo, Monarquía parlamentaria, Derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones;
- las señas de identidad del Estado: lengua, bandera, capitalidad.

— Los derechos y libertades fundamentales de las personas (Título I) (al respecto, véase punto 3).

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 2.2. Parte «orgánica» (Títulos II a X)

Es la parte que regula los principales órganos que ejercen el poder público, definiendo su organización, composición, competencias, responsabilidades y las relaciones entre ellos. Dentro de esta parte orgánica es posible distinguir una dimensión horizontal y una dimensión vertical del poder:

— dimensión horizontal: se contempla la organización de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Cabe destacar particularmente la regulación de las Cortes Generales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado; el Gobierno y la Administración o el Poder Judicial;
— dimensión vertical: relativa al reparto de competencias o poderes entre el Estado central y los entes dotados de autonomía política (Comunidades Autónomas), un reparto que luego se desarrollará a través de los Estatutos de Autonomía.

### 2.3. Parte «final»

— Disposiciones Adicionales (cuatro): se trata de previsiones que no fueron reguladas en las partes anteriores por su carácter particular. A destacar la «Primera Disposición Adicional», según la cual «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. 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».
— Disposiciones Transitorias (nueve): se trata de disposiciones que establecen una regulación temporal o transitoria.
— Disposición Derogatoria (una): relativa a las normas que quedan derogadas tras la entrada en vigor de la Constitución.
— Disposición Final (una): se establece la publicación de la Constitución en el Boletín Oficial del Estado, así como en las demás lenguas de España, y su entrada en vigor el mismo día de su publicación.

## 3. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

### 3.1. Concepto de «Derechos Fundamentales»

La expresión «derechos fundamentales» pone de manifiesto la especial naturaleza de los mismos, su consideración como elemento básico y preeminente del ordenamiento, en contraposición con la naturaleza «ordinaria» que puedan tener otros derechos subjetivos. Los derechos fundamentales reconocidos por la CE presentan una doble dimensión: una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva. En su dimensión subjetiva o personal se trata de facultades o libertades que las personas pueden ejercitar en situaciones concretas (derecho a expresarse, a manifestarse, a profesar una religión…), existiendo la posibilidad de exigir su tutela judicial frente a posibles vulneraciones. Por otra parte, y de forma no excluyente, los derechos fundamentales presentan también una dimensión objetiva o axiológica, pues actúan como valores objetivos o elementos estructurales que caracterizan todo el orden político y jurídico (un Estado que no protege derechos fundamentales no es un Estado de Derecho o democrático).

En la CE los derechos fundamentales aparecen regulados en el Título I (arts. 10 a 55), bajo la rúbrica «De los derechos y deberes fundamentales». Conviene señalar, sin embargo,

que, en un sentido estricto, no todos los derechos del Título I son auténticos derechos fundamentales. Esta última denominación tiende a reservarse, normalmente, a lo que la CE ha considerado núcleo central del estatus jurídico de la persona, que se concreta en los derechos consagrados en los arts. 14 a 29 (igualdad, derecho a la vida, libertad..., etc.). Estos derechos aparecen en la Constitución con una protección reforzada.

### 3.2. Clasificación de los derechos fundamentales

El Título I CE (arts. 10 a 55) se engloba bajo el título «De los derechos y deberes fundamentales». El artículo 10.1 afirma, de modo introductorio, que el orden político y la paz social se fundamentan en la dignidad de la persona y en los derechos inviolables que le son inherentes. Por su parte, el art. 10.2 obliga a que la interpretación de los derechos y libertades recogidos en la Constitución se haga «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». Esta cláusula implica una apertura de la Constitución al Derecho Internacional de los derechos humanos.

Tras el art. 10, el Título I se estructura en 5 Capítulos:

— Capítulo I: bajo el título «De los españoles y extranjeros», este Capítulo establece normas sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad, determina la mayoría de edad a los 18 años, y recoge principios generales del régimen de extranjería.
— Capítulo II: titulado «De los derechos y libertades», es el apartado constitucional en el que se recogen los derechos. Consta de dos Secciones precedidas por un artículo (art. 14) en el que se recoge una cláusula general que establece la igualdad de todos los españoles ante la ley, prohibiendo la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

- Sección 1.ª (arts. 15 a 29): se considera, junto con el art. 14, el «núcleo duro» de los derechos fundamentales. Se trata de los derechos fundamentales en sentido estricto (arts. 14-29). Esta consideración se debe a que son derechos constitucionales que poseen un sistema complejo y reforzado de garantías:

  — reserva de ley orgánica: su regulación debe hacerse por ley orgánica;
  — procedimiento agravado de reforma: su reforma exige seguir el procedimiento más estricto o rígido de los dos que recoge la Constitución;
  — procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios;
  — recurso de amparo ante el TC.

  Entre estos derechos se encuentran: el derecho a la vida, la libertad ideológica y religiosa, derecho a la libertad personal, a la intimidad, inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones, protección de datos de carácter personal, libertad de residencia y circulación, libertad de expresión e información, derecho de reunión, de asociación, de participación política, derecho a la tutela judicial efectiva, libertad de sindicación, derecho a la huelga, a la educación, libertad de enseñanza, autonomía universitaria...
- Sección 2.ª (arts. 30 a 38): las garantías de que disponen estos derechos serían: la reforma constitucional por el procedimiento ordinario, la reserva de ley ordinaria (se tienen que regular por ley), ... Entre otros derechos se recogen el derecho a la propiedad, a contraer matrimonio, derecho de fundación, al trabajo, a la negociación

ISBN: 978-84-7777-632-1

colectiva, a adoptar medidas de conflicto colectivo, libertad de empresa, .... Recoge asimismo algunos deberes de los ciudadanos (obligaciones tributarias, deber de trabajar).

— Capítulo III: recoge los «Principios rectores de la política social y económica». No son derechos subjetivos en sentido estricto, sino que se trata de mandatos dirigidos a los poderes públicos para orientar su actuación. Si se recoge algún derecho, este solo podrá ser ejercitado e invocado ante los tribunales de acuerdo con la ley que lo haya desarrollado. No son, por tanto, directamente invocables ante los tribunales ordinarios. Aquí se encuentran los principios relativos a la protección de la familia y la infancia, la salud, fomento del deporte, medio ambiente, derecho a la vivienda, acceso a la cultura, participación de la juventud, protección de la tercera edad, defensa de los consumidores, entre otros.
— Capítulo IV: recoge las garantías de las libertades y derechos fundamentales (véase punto 3.5).
— Capítulo V: se refiere a la suspensión de los derechos y libertades.

## 3.3. Eficacia de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales son plenamente exigibles frente a los poderes públicos, de manera que cualquier persona, en cuanto titular de uno de esos derechos, puede exigir su respeto y no vulneración sin necesidad de su previo desarrollo por ley. Esto es aplicable no solo a los derechos comprendidos en los artículos 14 a 29, sino también a los otros derechos constitucionales, los cuales, como derechos subjetivos reconocidos por la Constitución, son también directamente exigibles (aunque su sistema de protección sea menos rígido). Conviene recordar también que las normas del Capítulo III (los principios rectores) no otorgan derechos directamente exigibles por los ciudadanos pues necesitan de la actuación del legislador para poder ser invocados en los tribunales.

## 3.4. Los deberes constitucionales

Los ciudadanos, al igual que los poderes públicos, están expresamente sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE). Sin embargo, lo que esta les impone, por lo general, son deberes de carácter genérico, remitiéndose a leyes que los desarrollen y que establezcan obligaciones concretas para los ciudadanos, quedando entonces obligados a comportamientos concretos jurídicamente exigibles.

*Deberes militares y objeción de conciencia*

El art. 30 establece el derecho y el deber de los españoles de defender a España, o lo que es lo mismo, de participar en la defensa de esta. Será la ley la que regule las obligaciones militares de los españoles.

*Deberes tributarios*

La CE establece la obligación de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31). El término incluye a todas las personas físicas y jurídicas residentes en España, con independencia de su nacionalidad, incluso a las que se encuentren en el país de forma tran-

sitoria. En todo caso, serán las leyes fiscales las que conviertan este deber en obligaciones concretas.

*Otros deberes*

La CE contempla que «podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general», así como la posibilidad de regular deberes de los ciudadanos en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. En todos estos casos está claro que tendrá que ser una ley la que determine y regule estas concretas obligaciones.

## 3.5. Garantías de los derechos fundamentales

El mero reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales no basta para garantizar su efectiva eficacia. Junto con su reconocimiento formal, la CE establece un sistema de protección que garantiza la eficacia real de los mismos. En este sentido es posible distinguir entre garantías jurisdiccionales (se desarrollan a través de jueces y tribunales) y garantías no jurisdiccionales. Empezaremos por estas últimas.

### 3.5.1. Garantías no jurisdiccionales

a) *Carácter vinculante y eficacia directa*

Todos los derechos recogidos en la Constitución (Título I, Capítulo II) vinculan a todos los poderes públicos, siendo este un límite que deben respetar en su actuación. Además, todos ellos son directamente aplicables y pueden ser ejercidos por los ciudadanos tal y como se encuentran recogidos en la CE, aun cuando no hayan sido desarrollados por ley (a diferencia de los principios rectores del Capítulo III, que sí necesitan de la actividad del legislador).

b) *Reserva de ley*

Los derechos no pueden ser regulados por cualquier norma. La CE exige que la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales (la concreción de lo que la Constitución señala sobre los mismos) se realice, forzosamente, por ley, o lo que es lo mismo, se impide su regulación a otro órgano que no sea el legislativo.

Esta reserva de ley es genérica para todos los derechos fundamentales reconocidos en el Capítulo II del Título I. Si bien, esta reserva se refuerza en el caso de los derechos de la Sección 1.ª de este Capítulo II (arts. 14 a 29), exigiéndose su desarrollo mediante ley orgánica. Esta requiere para su aprobación o modificación de la mayoría absoluta del Congreso.

c) *Contenido esencial de los derechos fundamentales*

La CE impone al legislador, cuando regule sobre los derechos fundamentales, la obligación de «respetar el contenido esencial» de los mismos. Este contenido esencial constituye un núcleo mínimo indisponible para todos los poderes públicos.

d) *El Defensor del Pueblo*

El art. 54 CE contempla esta figura como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I. Con este objeto supervisará la actividad de la Administración Pública, para detectar posibles vulneraciones de esos derechos, instando en su caso a la rectificación de dichos compor-

ISBN: 978-84-7777-632-1

tamientos. La CE se remite a una ley orgánica para la regulación de esta figura. Este mandato constitucional se ha cumplido con la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, *del Defensor del Pueblo*.

Esta institución, sin embargo, carece de competencias ejecutivas. Su proyección es más política que jurídica, actuando a nivel de persuasión en base a su autoridad, ya sea directamente (a través de expedientes y recomendaciones) o a través de sus informes a las Cortes Generales. En efecto, el Defensor del Pueblo debe dar cuenta periódica de su actuación a las Cortes mediante informes anuales que presenta oralmente ante los Plenos de ambas Cámaras y que luego serán publicados. Así, la eficacia de su actuación dependerá en buena medida de la publicidad de los resultados de su investigación.

*Nombramiento y estatuto personal*

Su mandato dura 5 años y puede ser reelegido. El único requisito para acceder al cargo es ser español mayor de edad en plenitud de disfrute de sus derechos civiles y políticos. Será designado por las Cortes a través de un complejo sistema que exige mayoría cualificada de 3/5 en ambas Cámaras. El Defensor del Pueblo se relacionará con las Cortes a través de una Comisión mixta Congreso-Senado.

*Funciones*

Su *ámbito de competencia* se extiende a la actividad de toda autoridad, funcionario o persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas, incluyendo las Administraciones Públicas autonómicas, y ello aunque la Comunidad Autónoma haya creado un figura análoga (en el País Vasco el *Ararteko*), con un ámbito de actuación en este caso restringido a las actividades de la Administración pública de la propia Comunidad Autónoma.

Su actuación se puede iniciar de oficio o a instancia de cualquier persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo. Las quejas han de estar firmadas, excluyéndose las de carácter anónimo. Las actuaciones son gratuitas, sin que se necesite representación ni asistencia letrada.

El Defensor del Pueblo cuenta con *facultades inspectoras y de investigación*, lo que incluye la obligación legal de todo poder público de prestarle la colaboración que precise para sus investigaciones (comprobar datos, hacer entrevistas, estudiar expedientes...).

El Defensor del Pueblo puede presentar demandas ante los tribunales ordinarios. Posee también la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el TC. Puede asimismo hacer sugerencias y recomendaciones de diversos tipos a la Administración y a las Cortes (para modificar una normativa, para la adopción de determinadas medidas...).

### 3.5.2. Garantías jurisdiccionales

#### a) *Protección judicial*

La CE señala que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Esa es la protección jurisdiccional ordinaria de la que disfrutan todos los derechos.

Ahora bien, la CE otorga además una protección jurisdiccional extraordinaria a los derechos reconocidos en los arts. 14-29 y la objeción de conciencia (art. 30.2). A estos se les reconoce además:

— Un procedimiento ante los tribunales ordinarios basado en los principios de *preferencia* (prioridad en la tramitación) y *sumariedad* (proceso acelerado o especialmente rápido). En este caso la protección la llevaría a cabo un juzgado o tribunal ordinario integrado en el Poder Judicial.
— La protección del Tribunal Constitucional (TC) —que no forma parte del Poder Judicial— mediante el «recurso de amparo constitucional», que veremos más en detalle a continuación.

b) *El recurso de amparo ante el TC*

El recurso de amparo constitucional constituye el último recurso interno o estatal para la defensa de algunos derechos fundamentales: los derechos de los arts. 14 a 29 más el art. 30.2. Es un instrumento fundamental para la defensa de los citados derechos y libertades de los ciudadanos ante la actuación de los poderes públicos. Podrán interponerlo toda persona física o jurídica que se hubiera visto afectada por el acto u omisión recurrido, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

Hay que destacar el carácter «subsidiario» de este recurso en la protección de los derechos y libertades. Esto es, el acceso al TC no es inmediato, sino que serán los jueces y tribunales ordinarios los «garantes naturales» de los mismos (sea por la vía ordinaria o por la preferente y sumaria). Solo cuando se hayan agotado los instrumentos ordinarios de defensa ante esos garantes judiciales nacionales se podrá acudir en amparo ante el TC.

c) *La protección internacional y supranacional*

Hoy en día también existe un reconocimiento de los derechos humanos a nivel internacional o supraestatal, reconocimiento que lleva incorporados también mecanismos de protección o de garantía. Desde el momento en que España reconoce y acepta los convenios e instrumentos internacionales sobre derechos humanos, acepta también los mecanismos de protección de los mismos. Así, por ejemplo, hay que destacar la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), con sede en Estrasburgo, órgano encargado de la protección de los derechos recogidos en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de la Persona. España, como firmante de este Convenio, está sujeta tanto a respetar los derechos en él consagrados (en buena medida coincidentes con los recogidos por la CE) como a la jurisdicción del TEDH.

Al TEDH podrán acceder tanto personas físicas como jurídicas, eso sí, siempre después de haber agotado previamente todas las vías internas, incluido, en su caso, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Sus sentencias, una vez firmes, tienen fuerza vinculante, teniendo el Estado la obligación de cumplir con su contenido (por ejemplo, mediante la concesión de una «satisfacción equitativa» al particular que ha sufrido la violación de un derecho).

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 2

✓ La Organización Territorial del Estado.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 2

1. **Introducción**

2. **La Administración Local**

   2.1. Introducción
   2.2. Tipología de entidades locales
   2.3. Principios del Régimen local
   2.4. Concepto de la autonomía local
   2.5. Potestades
   2.6. La provincia

      2.6.1. Organización
      2.6.2. Competencias

   2.7. El municipio

      2.7.1. Organización
      2.7.2. Competencias

3. **Las Comunidades Autónomas**

   3.1. Introducción
   3.2. Los principios informadores del Estado Autonómico
   3.3. Procedimientos de acceso a la autonomía
   3.4. Organización
   3.5. Competencias
   3.6. Estatutos de Autonomía

# 1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 dedica a la «Organización Territorial del Estado» su Título VIII. Y en su artículo 137 establece 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 propios intereses».

De ello, se deduce que la distribución territorial del poder prevista por la Constitución Española de 1978 permite distinguir entre:

1. La Administración local integrada por municipios y provincias.
2. Y la Administración autonómica, integrada por las Comunidades Autónomas.

# 2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

## 2.1. Introducción

El Título VIII de la Constitución dedica a la regulación de la Administración Local los artículos 140 a 142. De modo que los enunciados constitucionales en los que se consagra la autonomía local son escasos y breves. Y además se observa un enorme desequilibrio entre la regulación constitucional dedicada a las Comunidades Autónomas y la dedicada a la regulación de la Administración Local, cuestión que resulta lógica si se parte del hecho de que las Comunidades Autónomas son el eje sobre el que se hace pivotar la descentralización territorial del poder.

En las páginas siguientes prestaremos especial atención a las provincias y a los municipios que son considerados como entidades locales genuinas y necesarias, con personalidad jurídica propia. No obstante, con carácter previo, es necesario advertir que entre las entidades que integran la Administración Local en España pueden distinguirse entre: Entidades Locales territoriales y otras Entidades Locales. Una clasificación que será desarrollada en el siguiente apartado.

## 2.2. Tipología de entidades locales

La clasificación de las entidades que integran la Administración Local se encuentra en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL). Son Entidades Locales Territoriales las tres siguientes:

1. El municipio que conforma la entidad básica de la organización territorial del Estado.
2. La Provincia que es la entidad local determinada por la agrupación de municipios.
3. Y la Isla en los archipiélagos balear y canario. La isla cuenta con autonomía para la gestión de sus intereses y está gobernada, administrada y representada por los Cabildos y Consejos Insulares.

Y, por su parte, siguiendo el artículo 141.3 de la Constitución que reconoce que «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» se consideran como otras Entidades Locales las siguientes:

1. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que pueden constituirse para la administración descentralizada de núcleos de población separados. Estas entidades

ISBN: 978-84-7777-632-1

se constituyen bajo la denominación de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, etc.
2. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios. Son agrupaciones de municipios que comparten por sus características intereses comunes que requieren una gestión propia o que exigen la prestación de servicios en ese ámbito.
3. Las Áreas metropolitanas.
4. Y, las Mancomunidades de municipios creadas para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia.

Antes de finalizar este apartado, conviene precisar que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una especial configuración político administrativa integrada por los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Estos Territorios Históricos tienen una naturaleza y competencias muy diferentes a las provincias de régimen común.

En suma, los Territorios Históricos son entes territoriales de naturaleza sustantiva y de carácter público para la realización de los intereses generales de su ámbito respectivo. Y están dotados de organización, instituciones y régimen privativo de naturaleza política. En concreto, la organización institucional de los Territorios Históricos Vascos la conforman las Juntas Generales y la Diputación Foral.

## 2.3. Principios del Régimen local

Los principios del Régimen local se reconducen a los siguientes:

1. **Principio imperativo:** este principio rige para las entidades locales y significa que no va a existir ninguna parte del territorio español que no pertenezca a un municipio o a una provincia. Así se desprende de la primera parte del artículo 137 de la Constitución que prevé que: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan».
2. **Principio de autonomía de los entes públicos territoriales**. El artículo 137 de la Constitución establece que «Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Se introduce así la noción de ente territorial autónomo y se otorga a municipios y provincias autonomía para la gestión de sus respectivos intereses diferenciándose entre la autonomía política reconocida a las Comunidades Autónomas y la autonomía administrativa propia de las entidades locales. En suma, las provincias, los municipios y las islas son entidades dotadas de autonomía entendida esta como la potestad de autoorganización y autogobierno.
3. **Principio de suficiencia de las haciendas locales o suficiencia financiera** que está previsto en el artículo 142 de la Constitución en los siguientes términos: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».
4. **Principio de subsidiariedad.** Este principio significa que, de modo general, el ejercicio de las competencias públicas corresponde a las autoridades más cercanas a la ciudadanía. Esto se traduce en que la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener presente la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

## 2.4. Concepto de la autonomía local

Acotar o definir el significado del término autonomía local no es nada fácil. Nosotros vamos a optar por el concepto de autonomía local definido en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 que fue ratificada por España en 1988. El artículo 3 dice:

> «1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.
>
> 2. Este derecho se ejerce por Asambleas y Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley».

De esta definición merecen ser destacados los siguientes elementos:

1. La «capacidad efectiva» hace referencia al derecho de las entidades locales para gestionar determinados asuntos públicos que le son propios con la dotación de medios materiales y humanos necesarios para poder ejercerlos.
2. Las entidades locales no pueden estar sometidas a autoridades superiores, eso se deduce del hecho de que la gestión de los asuntos locales deba realizarse «bajo su propia responsabilidad».
3. La expresión «una parte importante de los asuntos públicos» hace referencia a la necesaria existencia de un ámbito competencial que pueda ejercerse por las entidades locales.

## 2.5. Potestades

En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro del ámbito de sus competencias, corresponden a los Municipios, Provincias e Islas las siguientes potestades tal y como se prevé en el artículo 4 de la LBRL:

- La potestad reglamentaria y de autoorganización.
- La potestad tributaria y financiera.
- La potestad de programación o planificación.
- Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes; las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

## 2.6. La provincia

La provincia, considerada como división territorial del Estado en su acepción moderna, con la Diputación provincial como órgano de gobierno de la misma surge con la Constitución de

ISBN: 978-84-7777-632-1

Cádiz de 1812, aunque es con la aprobación del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, cuando se consagra la división de España en provincias.

La provincia a partir de la Constitución de 1978 se erige en una entidad local dotada de autonomía. Así, la provincia, tal y como prevé el artículo 141 de la Constitución, se configura como una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Pero, asimismo, la provincia es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. En este sentido, se dice que la provincia tiene una naturaleza bifronte.

Y téngase en cuenta, que el territorio español se divide en 50 provincias con sus respectivos límites, denominaciones y capitales.

### 2.6.1. Organización

El Gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponde en el caso de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

Y en la organización provincial, igual que ocurre con la organización del gobierno municipal, existen 2 tipos de órganos:

Por un lado, una serie de **órganos de carácter necesario** que deben estar presentes en todas las provincias.

Y, por otro lado, los **órganos complementarios o potestativos** que se prevén y se regulan por las propias Diputaciones.

Pues bien, el gobierno provincial está integrado por los siguientes órganos necesarios:

1. **Presidente**: es el órgano unipersonal que asume la dirección de la Diputación. Es elegido de entre los Diputados en la misma sesión constitutiva de la Diputación por mayoría absoluta del Pleno de la Diputación en primera votación, siendo suficiente mayoría simple en la segunda votación.

   La duración del mandato es de 4 años, aunque puede ser destituido del cargo mediante una moción de censura adoptada por la mayoría absoluta de los diputados. Y sus funciones están previstas en el artículo 34 de la LBRL.
2. **Vicepresidentes:** el o los vicepresidentes de la Diputación son nombrados libremente por el Presidente de entre los miembros de la Junta de Gobierno. Al Vicepresidente le corresponde sustituir al Presidente en la totalidad de sus funciones y por orden de su nombramiento.
3. **Junta de Gobierno**: la componen el Presidente y un número de diputados no superior a un tercio del total que son nombrados y separados libremente por el Presidente, dando cuenta de ello al Pleno.

   La Junta de Gobierno tiene por finalidad la de asistir y asesorar al presidente en el ejercicio de sus funciones y ejercer las competencias que le sean delegadas.
4. **Pleno de la Diputación**: el Pleno lo integran el Presidente y los diputados elegidos conforme a un sistema indirecto entre y por los concejales que han sido elegidos en los municipios de la Provincia. El mandato de los diputados es idéntico al del Presidente de la Diputación, esto es, de 4 años. Sus funciones son muy similares a las de un Pleno municipal.

#### 2.6.2. Competencias

El punto de partida del estudio de las competencias de la provincia es el siguiente: aunque, tal y como hemos señalado, la provincia goza de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, es una entidad a la que se le reconocen muy escasas competencias siendo también escasos los recursos financieros de los que dispone.

Es el artículo 36. 1 de la LBRL el que establece cuáles son las competencias propias de la Diputación provincial. En concreto, estas competencias son reconducibles a las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de dichos servicios en la totalidad del territorio nacional.
b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.
d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

Y el artículo 37 de la LBRL contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a estas la gestión ordinaria de servicios propios.

### 2.7. El municipio

El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

#### 2.7.1. Organización

El gobierno y la administración municipal, salvo en los municipios que funcionan en sistema de concejo abierto, corresponde al ayuntamiento integrado por el alcalde y los concejales.

**Los concejales** serán elegidos, por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Y **el alcalde** será elegido, entre los primeros de la lista de candidaturas que han obtenido concejales en las elecciones municipales, por los concejales o por los vecinos en la forma prevista por la Ley. Para la elección del alcalde es necesario mayoría absoluta de los votos de los concejales en la sesión constitutiva. Si no se logra esa mayoría será elegido alcalde quien encabece la lista más votada, y en caso de empate se resuelve por sorteo.

El alcalde es el presidente de la corporación y ostenta la mayoría de las competencias ejecutivas mientras que al Pleno le corresponden todas aquellas atribuciones que implican la adopción de decisiones políticas de especial trascendencia. Asimismo, le corresponden todas aquellas funciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que el Estado o las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales. También, corresponde al alcalde el nombramiento de tenientes de alcalde en quienes puede delegar el ejercicio de algunas de sus funciones.

Para finalizar tener en cuenta que por lo que respecta a la organización municipal, existen unos órganos necesarios y otros que son complementarios. Los necesarios y que por tanto existen en todos los municipios son los siguientes: alcalde, tenientes de alcalde, Pleno y co-

ISBN: 978-84-7777-632-1

misión especial de cuentas. Y respecto a los órganos complementarios advertir que no solo las leyes de las Comunidades Autónomas pueden contemplar una organización municipal complementaria, sino que también los propios municipios, pueden establecer y regular otros órganos complementarios.

#### 2.7.2. Competencias

La Constitución no precisa cuáles serán las competencias que ejercerán los municipios, que serán determinadas por el Estado y las Comunidades Autónomas respectivas.

El artículo 25 de la LBRL opta por una fórmula abierta que permite a los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Y ese artículo, en su apartado 2, contiene el listado de materias en que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y son, entre otras, las siguientes:

— Seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
— Protección civil, prevención y extinción de incendios.
— Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. Patrimonio histórico-artístico.
— Protección del medio ambiente. Protección de la salubridad pública.
— Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
— Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

## 3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 3.1. Introducción

Respecto a la organización territorial del Estado se puede afirmar que existe una pluralidad de variantes, hasta el punto de que cada Estado es un caso distinto, y lo es además en cada momento histórico preciso. Los ordenamientos constitucionales hoy en vigor, en lo que respecta a la organización territorial del Estado responden a estos 2 principios: centralización y descentralización. Y entre ambos extremos, cabe una amplia pluralidad de modelos.

Los 2 modelos clásicos de organización territorial del Estado son: el modelo unitario y el modelo compuesto.

— **El modelo unitario o centralizado**. Es la forma más simple de organización de los poderes del Estado. Y este modelo se caracteriza por las siguientes 3 notas:

- Existe un solo ordenamiento jurídico en todo el Estado. Y, por tanto, la posición jurídica de los ciudadanos es también uniforme en todo el territorio, disfrutando de los mismos derechos y estando sometidos a los mismos deberes.
- Existe un solo conjunto de instituciones que son competentes en todo el territorio del Estado.
- Con la excepción del poder legislativo (único en todo el Estado) los poderes públicos organizan jerárquicamente sus diversas instancias territoriales. La Adminis-

tración integra una serie de órganos territoriales estructurados según criterios de subordinación, y sometidos a una única instancia superior que es el gobierno del Estado. Y los Tribunales a su vez, se organizan según un modelo piramidal, siendo las decisiones de los órganos inferiores revisables por los superiores.

Este modelo unitario encuentra su origen en la concentración de poder que realizó la Monarquía Absoluta entre los siglos XVI y XVIII y que trataba de simplificar el confuso sistema de privilegios heredado de la organización feudal típica de la Edad Media y fue modificado en el sistema creado por la Revolución francesa.

— **Y el modelo compuesto**. Este modelo sufre un cambio sustancial a partir de la Constitución de Estados Unidos (1787) con el federalismo. Las formas de organización y denominación de los Estados políticamente descentralizados o compuestos son muy variadas. Normalmente se emplean 2 términos para definir las modalidades de este tipo de Estados: Estado federal y Estado regional.

La fórmula federal, iniciada por la Constitución norteamericana de 1787, cuenta con una mayor tradición, se encuentra ampliamente extendida y representa el «modelo clásico» de Estado compuesto. Son ejemplos de Estados federales junto a los Estados Unidos de América los siguientes: Australia, Austria, Bélgica, India, Rusia o Sudáfrica.

El Estado regional, por su parte, constituye una fórmula mucho más reciente y de extensión limitada: sus orígenes se sitúan en la Constitución Española de 1931 y su aplicación se reduce a algunos países europeos.

La denominación de Estado federal no implica un mayor grado de descentralización respecto a un Estado que se denomina regional. La única contraposición que actualmente parece aceptable es la que se establece entre Estado unitario y Estado compuesto que garantiza constitucionalmente las autonomías territoriales reconociéndoles autosuficiencia para la gestión de sus propios intereses.

En el panorama político actual emergen diferentes fórmulas intermedias que pueden situarse entre el modelo de Estado unitario y el modelo de Estado compuesto. Este es el caso del modelo de Estado autonómico que tiene características propias de un Estado federal, como es la distribución del poder político entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero carece de otras características importantes propias del Estado federal.

En el caso concreto de España, es el artículo 2 de la Constitución el que nos aporta la solución respecto a la forma en cómo debe articularse territorialmente el Estado.
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».

Este artículo 2 opta por una nueva forma de organización del Estado que va más lejos de una pura descentralización administrativa. Se reconoce el derecho de las nacionalidades y regiones a constituirse en Comunidades Autónomas con poder político y no meramente administrativo.

Se siguió el precedente introducido por la Constitución de la II República española, que no llegó a desarrollarse al desaparecer con el período franquista. La forma en que se produce la transición política española y el cambio de régimen, la presión de las fuerzas polí-

ISBN: 978-84-7777-632-1

ticas y el deseo de lograr un texto constitucional con el mayor consenso posible llevaron a este 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 País Vasco que reclamaban sus Estatutos de Autonomía republicanos. Unas reivindicaciones que se fueron extendiendo de manera que la consolidación de la democracia iba de la mano de la consecución de alguna forma de autonomía.

Así, tras las primeras elecciones democráticas celebradas en junio de 1977, se restablecen las autonomías de Cataluña y País Vasco y la fórmula se extendió a otros territorios como Navarra, Galicia, Aragón, País Valenciano y Canarias, luego a Andalucía, más tarde a Extremadura, las Islas Baleares, etc.

En este contexto, el artículo 2 de la Constitución española reconoce el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y se fijan las bases o los principios informadores de esa nueva estructura territorial del Estado.

### 3.2. Los principios informadores del Estado autonómico

La unidad y la autonomía son dos de los principios constitucionales básicos de la nueva estructura territorial del Estado y de estos 2 principios se derivan todos los demás. Los otros principios son: la primacía o preferencia del poder central y de su Derecho; el principio dispositivo (voluntario); y el principio de solidaridad. Todos estos principios son los principios informadores del Estado autonómico.

1. **Principio de unidad**: se refiere a dos aspectos:

   a) Por un lado, la unidad de los elementos que conforman el Estado (la unidad de los elementos estructurales del Estado):

      i) El territorio español es un ámbito jurídico-político y económico único, unitario.
      ii) El pueblo es único (artículo 1.2 Constitución): el pueblo español es el titular de la soberanía.
      iii) En cuando al Derecho, el Ordenamiento jurídico español es único. Y la Constitución es la que se encuentra en la cumbre de la pirámide de ese ordenamiento jurídico.
      iv) En cuando a los poderes, el territorio español dispone de un único Poder Judicial (principio de unidad jurisdiccional) y de un único Tribunal Constitucional.

   (b) Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, la unidad del propio Estado. Es decir, la existencia de un único Estado. Ello se refleja en lo siguiente:

      i) El Estado es sujeto ante el Derecho Internacional.
      ii) La nacionalidad es la misma para todos los ciudadanos del Estado español: la nacionalidad española.
      iii) La representación del Estado en el exterior es también única.
      iv) La defensa militar es única.

2. **Principio de autonomía**. El principio de autonomía presenta una doble vertiente:

   a) Por un lado, la autonomía como derecho. Esto se desprende de los artículos 2 y 143 de la Constitución. Se consideran a las nacionalidades y regiones como sujetos de derecho. La autonomía es un derecho general que se reconoce.

b) Y, por otro lado, la autonomía como principio de organización del Estado. A esto se refiere el artículo 137 de la Constitución y esta autonomía se manifiesta en la constitución de entes públicos de naturaleza territorial dotados de una serie de competencias sobre determinadas materias. Así desde un punto de vista territorial, la Constitución configura un sistema basado en tres niveles de poder:

   i) Del Estado (como titular de la soberanía).
   ii) De las Comunidades Autónomas (como titulares de la autonomía política).
   iii) Y de los municipios y provincias (como titulares de la autonomía administrativa).

Y los rasgos que definen la autonomía propia de las Comunidades Autónomas son los siguientes:

— Se trata de un poder limitado: autonomía no es soberanía. Es un poder derivado de la Constitución, no originario. La Comunidad Autónoma se crea por unos intereses propios y la actuación de la comunidad se dirigirá a la defensa de esos intereses propios. La diferencia con el Estado es que al Estado le corresponde la defensa del interés general.
— Se trata de una autonomía política, no meramente administrativa, cuyo contenido esencial reside en la noción de «autogobierno».
— La autonomía es optativa. Este rasgo será analizado más adelante al tratar el principio de voluntariedad.
— La autonomía es general, es decir, se predica de todos los niveles territoriales.
— La autonomía es un principio progresivo o gradual. Las Comunidades Autónomas pueden incrementar su autonomía si no la tienen plena desde un primer momento, hasta llegar al techo autonómico permitido por la Constitución.

Hemos reconocido los principios de autonomía y de unidad: ¿Son contradictorios o pueden ser compatibles? En principio, se puede pensar que son incompatibles pero la compatibilidad se logra colocando el principio de unidad por encima del principio de autonomía. Es decir, el principio de autonomía no puede quebrar el principio de unidad. Ello significa que la autonomía de las Comunidades Autónomas se refiere a un poder limitado. Y esta limitación se refiere a distintos aspectos:

3. **Supremacía del Poder central**: el principio de jerarquía se deduce del hecho de que la autonomía emana de la Constitución y la Constitución deriva de la unidad. La autonomía no solo está limitada por la unidad sino subordinada a ella. El artículo 149.3 de la Constitución establece la supremacía del Derecho estatal en toda materia que no sea de competencia exclusiva autonómica. Y del mismo modo, los Estatutos de Autonomía, están subordinados a la Constitución.
4. **Principio dispositivo**: 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 opción autonómica es por tanto renunciable. Así nos encontramos con el siguiente marco:

   a) Los sujetos de la opción autonómica deciden acceder o no a la autonomía.
   b) Después, delimitan el territorio de la Comunidad.
   c) Escogen también la vía de acceso: el previsto en el artículo 143 o el 151 de la Constitución.
   d) Asumen el ámbito de competencias requerido.
   e) Y se dotan de una organización institucional para ejercerlas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

5. **Principio de solidaridad**. La solidaridad pretende asegurar la unidad real del Estado. La tensión dialéctica entre unidad y autonomía encuentra su síntesis en el principio de solidaridad.

### 3.3. Procedimientos de acceso a la autonomía

La Constitución prevé cinco procedimientos diferentes de acceso a la autonomía: 2 ordinarios y 3 especiales.

Los 2 tipos generales de autonomías son los que acceden por la vía del artículo 143 y por la vía del artículo 151 de la Constitución. El artículo 143 es el procedimiento ordinario más simple. Se inicia por acuerdo de las corporaciones provinciales y municipales interesadas o del ente preautonómico si existía y en este caso se podrán asumir competencias taxativamente enumeradas en el artículo 148 de la Constitución. El artículo 151 de la Constitución establece un procedimiento ordinario agravado que como contrapartida ofrece un nivel autonómico pleno desde el primer momento. Esto es, las autonomías de la vía del artículo 151 pueden ampliar sus atribuciones dentro de las competencias que no se definen como exclusivas del Estado en el artículo 149.

Y los 3 procedimientos especiales son los siguientes:

a) La disposición transitoria segunda de la Constitución simplifica el procedimiento ordinario agravado para Cataluña, País Vasco y Galicia.
b) La disposición Adicional primera de la Constitución prevé la vía para Navarra.
c) Y la disposición transitoria quinta contempla el procedimiento para Ceuta y Melilla. En estos casos tras el acuerdo de los respectivos ayuntamientos se continúa con el procedimiento ordinario simple.

De lo expuesto se deduce que el constituyente contempló dos tipos de Comunidades Autónomas: unas de autonomía limitada y otras de autonomía plena. Mediante el procedimiento ordinario simple se accedía a la autonomía limitada. Y los demás procedimientos facilitan el acceso a la autonomía plena. Ello no obstante, la propia Constitución permite que transcurridos 5 años a contar desde la aprobación de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas de autonomía limitada accedan mediante la reforma de sus Estatutos a la autonomía plena.

Tras la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía que tuvo lugar entre 1979 y 1983 la práctica totalidad de ellos han sido modificados. De hecho, en la década de los noventa se produjo una equiparación competencial entre las diferentes Comunidades Autónomas. Y finalmente desde 2004 al 2011 determinadas Comunidades Autónomas —Cataluña, Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y león, Navarra y Extremadura— han iniciado procesos de reforma de sus Estatutos. En la mayor parte de los casos su contenido es muy relevante y supone casi la aprobación de nuevos textos completos, con especial incidencia en los siguientes 3 ámbitos:

— La ampliación y mayor precisión competencial.
— La mayor relevancia de las instituciones.
— Y la previsión de instrumentos de participación y cooperación con el Estado.

### 3.4. Organización

El estudio de la organización institucional de las Comunidades Autónomas exige tomar como punto de partida los artículos 147 y 152 de la Constitución española.

Por una parte, el artículo 147 en su apartado segundo establece como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, entre otros, «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias».

Y, por otra parte, el artículo 152, en el apartado primero, dice que:

> «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en 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 y 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 y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.
>
> Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. (…)».

De la combinación de estos 2 artículos, podemos deducir que se impone a las Comunidades Autónomas de autonomía plena, que son las que accedieron a la autonomía por la vía prevista en el artículo 151, una determinada organización institucional basada en:

— una Asamblea legislativa,
— un Consejo de Gobierno,
— y un Presidente.

Antes de avanzar y analizar la organización institucional de las Comunidades Autónomas es necesario hacer las 2 siguientes precisiones:

Primera: respecto a la referencia al Tribunal Superior de Justicia que realiza el artículo 152 de la Constitución cabe afirmar que el Poder Judicial en España es único conformándose como un poder del Estado. Esto significa que los Tribunales Superiores de Justicia no son órganos jurisdiccionales de las Comunidades Autónomas, sino que son órganos del Estado en las Comunidades Autónomas.

Y segunda: finalmente, todas las Comunidades Autónomas se han dotado de un sistema institucional similar que es el previsto en el artículo 152 de la Constitución. Así, puede hablarse de un principio de homogeneidad institucional que se aplica a todas las Comunidades Autónomas.

Este sistema consta de los siguientes órganos:

1. **Asamblea legislativa**. Según los Estatutos la Asamblea legislativa es la institución básica que representa el pueblo de la Comunidad Autónoma, y ocupa una posición central en el conjunto de las instituciones estatutarias. El órgano parlamentario toma distintas denominaciones (Cortes, Parlamento, Asamblea y Junta General) y la sede se prevé en el propio Estatuto de cada Comunidad, aunque, por lo general, suele fijarse en la capital de la Comunidad Autónoma.

   La Asamblea legislativa es elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional. Las elecciones para la conformación de la Asamblea legislativa son convocadas por el Presidente autonómico y, a excepción del caso de Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía que celebran las elecciones cada cuatro

ISBN: 978-84-7777-632-1

años, pero sin una fecha fija, han de celebrarse el último domingo de mayo cada cuatro años. Y desde la reforma de los Estatutos de Autonomía que se iniciaron en 2006, la Comunidad Valenciana celebra las elecciones el último domingo de abril.

Se trata de un auténtico Parlamento, aunque unicameral a diferencia del Parlamento de la Nación, con las funciones que le son propias. En concreto, corresponde a los parlamentos autonómicos, entre otras, las siguientes funciones:

— Elección del Presidente de la Comunidad Autónoma.
— Control del gobierno. Que implica la posibilidad de exigir responsabilidad política al Presidente y a los miembros del Consejo de Gobierno.
— Y la potestad legislativa. Las Asambleas legislativas autonómicas gozan de potestad legislativa al igual que las Cortes Generales. El poder legislativo se encuentra repartido territorialmente lo que da como resultado la existencia de 17 parlamentos (uno por cada una de las 17 Comunidades Autónomas).

Estos parlamentos autonómicos dictan sus leyes autonómicas que serán promulgadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en nombre del Rey y publicadas, además, de en el Boletín Oficial del Estado en el Boletín Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

2. **Consejo de Gobierno**. A este órgano se le atribuyen funciones ejecutivas y administrativas, así como otras cuantas les atribuya el respectivo Estatuto u otras leyes. Es responsable políticamente ante la Asamblea legislativa. Los miembros del mismo son designados y cesados libremente por su Presidente que es quien dirige el Consejo a quien corresponde la orientación política general de la Comunidad Autónoma.

   La Constitución, a diferencia de lo previsto para el Gobierno central, contempla la censura individual de los miembros del Gobierno autonómico bajo la fórmula de la llamada moción de reprobación. Dentro del Gobierno autonómico pueden diferenciarse 2 niveles. El primero representado por el Presidente y el segundo por los Consejeros, y existe la posibilidad de nombrar a un Vicepresidente.
3. **Presidente de la Comunidad Autónoma**. Debe ser elegido necesariamente de entre los miembros de la Asamblea Legislativa por la misma, lo que significa que el Presidente de la Comunidad Autónoma es de origen parlamentario. La Constitución no contempla ni el procedimiento de elección ni la mayoría exigible. Los Estatutos siguen, en líneas generales, las pautas que prevé el artículo 99 de la Constitución para la elección del Presidente del Gobierno central. Esto significa que su nombramiento exige mayoría absoluta en primera votación y simple en segunda. Si no se consigue tal mayoría, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, se presenta otro candidato y si en 2 meses ninguno logra ser elegido se disuelve la Asamblea Legislativa. Al Presidente le corresponde dirigir la acción del Consejo de Gobierno y asimismo asumir la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquella.

### 3.5. Competencias

La delimitación del reparto competencial entre las Comunidades Autónomas y el Estado constituye un elemento esencial del Estado de las Autonomías. Y esto por 2 razones: la autonomía política es realmente tal y no mera descentralización administrativa porque las Comunidades Autónomas tienen un haz de competencias propias que no dependen del Estado central: y las competencias son la medida del nivel real de autonomía de una Comunidad.

En el caso español se adopta un sistema de distribución de competencias verdaderamente complejo que exige realizar un análisis de los siguientes 3 elementos:

— El principio informador o principio rector del sistema de distribución de competencias: el principio dispositivo.
— Los instrumentos utilizados para llevar a cabo el reparto de competencias: El sistema de listas.
— Los conceptos básicos: competencia, materia y función.

Analizaremos a continuación cada uno de estos 3 elementos.

1. **El principio informador o principio rector del sistema de distribución de competencias: el principio dispositivo.**

   En virtud del principio dispositivo los Estatutos de Autonomía deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución» tal y como establece el artículo 147.2.d) de la Constitución. De modo que, la Constitución no impone un bloque de competencias concreto para todas las Comunidades Autónomas, ni para algunas Comunidades Autónomas en particular, sino que deja esa decisión en manos de los territorios interesados. Así pues, el principio dispositivo significa que cada una de las Comunidades Autónomas puede decidir sobre su nivel competencial.

   Ahora bien, la disponibilidad no es absoluta puesto que la decisión sobre el nivel competencial de cada Comunidad Autónoma se ejerce con la obligación de respetar las reglas constitucionales sobre el reparto de competencias. En este sentido, la Constitución articula un sistema para garantizar que un conjunto de poderes quede, en todo caso, atribuido a las Instituciones centrales del Estado a fin de asegurar la unidad imprescindible del mismo.

   Por ello constituye el eje de todo el sistema el establecimiento de una lista de competencias estatales que queda excluida del ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas. Esa lista es la establecida en el artículo 149.1 de la Constitución. Así, el artículo 149.1 de la Constitución se configura como eje del Estado de las Autonomías y a la vez como límite a su desarrollo.

2. **Los instrumentos utilizados para llevar a cabo el reparto de competencias: el sistema de listas.**

   El instrumento utilizado para llevar a cabo el reparto de competencias es el sistema de listas. Se trata de un listado en el que se incluyen aquellas materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir todas o algunas de las funciones. En concreto, la Constitución contempla 2 listas de materias en las que se describen las facultades que pueden asumir las Comunidades Autónomas. La lista del artículo 148.1 y la lista del artículo 149.1.

   El artículo 148.1 de la Constitución incluye la lista de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias y que todas asumieron. A modo ilustrativo, entre estas materias se alude a 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.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
— Los montes y aprovechamientos forestales.

El artículo 149.1 de la Constitución por su parte, incluye la lista de materias sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas, si bien en muchas materias de ese listado el Estado se reserva solo algunas y no todas las funciones de modo que las Comunidades Autónomas pueden asumir las funciones no reservadas al Estado.

En efecto, aunque inicialmente se puede extraer la conclusión de que las Comunidades Autónomas solo asumirán competencias dentro del listado del artículo 148.1, toda vez que el artículo 149 enuncia las competencias exclusivas del Estado, una lectura más pausada de la Constitución nos lleva a la conclusión de que esto no es así, gracias a las posibilidades que abren los artículos 148.2 y 151 del texto constitucional.

Y este sistema de doble lista se completa con una cláusula de cierre que está contenida en el artículo 149.3 de la Constitución. En virtud de esta cláusula de cierre, el Estado dispondrá, en todo caso, de las competencias que se le reservan expresamente y, además, de aquellas no asumidas —aunque pudieran haberlo sido— por las diversas Comunidades Autónomas.

3. **Los conceptos básicos: competencia, materia y función.**

La competencia es la capacidad de todo poder público para actuar sobre una determinada materia, esto es, la titularidad de una determinada función sobre cierta materia. La materia es el objeto de la competencia. Y la función es el tipo de intervención o las facultades que puede ejercer un poder público sobre las materias.

Y respecto a las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas estas pueden ser: competencias exclusivas y competencias compartidas. Las competencias exclusivas son aquellas en las que las Comunidades Autónomas asumen respecto a una determinada materia todo el conjunto de facultades, a saber: facultades legislativas plenas, de desarrollo reglamentario y de gestión o ejecución. Y las competencias compartidas son aquellas en las que las Comunidades Autónomas asumen sobre una determinada materia bien las facultades de desarrollo y ejecución, bien solo las facultades de ejecución reservándose al Estado las facultades legislativas y de desarrollo reglamentario.

Para ir terminando el análisis del sistema de distribución de competencias en el Estado autonómico, cabe afirmar que este actúa de la siguiente manera:

El eje del sistema es el artículo 149.1 de la Constitución que contiene las materias que, en principio, son de competencia exclusiva del Estado. A continuación, están los Estatutos de Autonomía que asumen algunas o todas las competencias dentro del marco establecido en el artículo 148.1. Aquí entra en juego el primer efecto de la mencionada cláusula de cierre, en virtud del cual los primeros Estatutos de Autonomía de las Comunidades que accedieron a la autonomía plena pudieron también asumir cualquier competencia no atribuida en exclusiva al Estado. Y, por último, entra en juego el segundo efecto de la cláusula de cierre del artículo 149.3, otorgándose al Estado la competencia sobre las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía. Y finalmente, el artículo 150 de la Constitución contempla la posibilidad de la atribución de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, mediante transferencia o delegación de competencias de titularidad estatal.

### 3.6. Estatutos de Autonomía

Los Estatutos de Autonomía, conforme al artículo 147 de la Constitución, constituyen la norma básica fundamental de la Comunidad Autónoma. Funcionalmente, el Estatuto es una especie de «Constitución» pero al nivel territorial de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, se trata de una norma subordinada y limitada por la Constitución.

Dicho esto, analizaremos los Estatutos de Autonomía centrando nuestra atención en los siguientes aspectos: doble naturaleza de los Estatutos: sus caracteres; y contenido de los Estatutos.

**Jurídicamente el Estatuto tiene una doble naturaleza:**

a) Constituye la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Esto significa que la creación de una Comunidad Autónoma se realiza a través de su Estatuto.
b) Y el Estatuto de Autonomía es una Ley Orgánica pero una Ley Orgánica especial. Y ello por las siguientes razones:

— La iniciativa autonómica difiere de una iniciativa legislativa ordinaria. La iniciativa en este caso, parte de la Comunidad Autónoma. Necesita de la voluntad de los territorios que constituyen una Comunidad Autónoma y ahí el Estado no puede intervenir.
— El procedimiento de elaboración no coincide con el de elaboración de una Ley Orgánica. Por tanto, para la aprobación o, también, para la reforma del Estatuto se necesitan de 2 voluntades: la estatal con la aprobación por medio de Ley Orgánica y la de la Comunidad Autónoma.
— El procedimiento de reforma también difiere mucho de la Ley orgánica. Esta se reforma por medio de un procedimiento legislativo ordinario mientras que los Estatutos de Autonomía establecen mecanismos específicos de reforma que se prevén en sus propios Estatutos.
— El Estatuto una vez aprobado se convierte en algo indisponible para el Estado, lo que no ocurre con la Ley orgánica. Esto significa que es una norma estatal, aunque los órganos del Estado no pueden modificarla por su propia y exclusiva voluntad.

**Las características de los Estatutos de Autonomía son 3**: son normas complejas, en tanto que para su aprobación se necesita de la voluntad estatal y de la autonómica; son normas del Estado, pero subordinadas a la Constitución; y la relación entre el Estatuto y el resto de Leyes del Estado se rige por el principio de competencia, esto es, la relación es de carácter material.

Sobre el **contenido de los Estatutos** podemos diferenciar entre el contenido mínimo que es el que establece el apartado 2 del artículo 147 de la Constitución y otros posibles contenidos. Y **el contenido mínimo** que ha de contener todo Estatuto es el siguiente:

— Denominación de la Comunidad Autónoma que mejor se corresponda a su identidad histórica.
— Delimitación de su territorio. En este sentido, debe entenderse que en el Estatuto ha de fijarse no solo los límites del territorio sobre el que se asienta la Comunidad sino también las previsiones sobre una eventual modificación de ese territorio.
— Denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
— Y las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Las

ISBN: 978-84-7777-632-1

competencias de las Comunidades Autónomas han de estar contenidas en sus Estatutos de Autonomía. Y también es lógico que en los Estatutos deban contenerse las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias que han sido asumidas. Puesto que si las Comunidades no asumen los servicios necesarios para la ejecución y desarrollo de esas competencias estas no servirían de nada.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 3

- ✓ Derecho de la Unión Europea.
- ✓ Breve panorama de las instituciones:
  el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea,
  la Comisión, el Parlamento y el Tribunal.
- ✓ Actos jurídicos: reglamentos y directivas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 3

I. **Breve panorama de las instituciones: el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal**

1. Introducción: la Unión Europea y su organización institucional
2. El Consejo Europeo: institución de impulso y de dirección política
3. El Consejo de la Unión Europea: institución de decisión y co-legislador
   - 3.1. Composición y Presidencia
   - 3.2. Funciones y competencias
4. La Comisión Europea: institución que representa el interés común
   - 4.1. Composición y nombramiento
   - 4.2. Funciones y competencias: institución de iniciativa legislativa y de ejecución
5. El Parlamento Europeo: la representación de los ciudadanos europeos
   - 5.1. Las elecciones europeas: única institución investida de legitimidad democrática directa
   - 5.2. Funciones y competencias: co-legislador, autoridad presupuestaria y órgano de control político
6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el control de la legalidad
   - 6.1. Elección y composición: una institución independiente cuyas resoluciones son obligatorias para los Estados miembros y las instituciones de la UE
   - 6.2. Principales recursos y procedimientos: el control del cumplimiento por los Estados miembros, la legalidad de la actuación de las instituciones y la cooperación con las jurisdicciones nacionales

II. **Actos jurídicos de la Unión Europea: reglamentos y directivas**

1. Introducción: el Derecho Derivado de la UE
2. Aspectos generales de los reglamentos y directivas: publicación, notificación y motivación
3. El reglamento: disposición de fondo, directamente aplicable en el Derecho nacional
4. La directiva: norma de armonización de las legislaciones nacionales, indirectamente aplicable en el Derecho de los Estados miembros

# I. BREVE PANORAMA DE LAS INSTITUCIONES: EL CONSEJO EUROPEO, EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, LA COMISIÓN, EL PARLAMENTO Y EL TRIBUNAL

## 1. Introducción: la Unión Europea y su organización institucional

La Unión Europea (UE) es una organización internacional, compuesta en la actualidad por 27 Estados europeos y cuyo objetivo último es alcanzar una unión política a nivel continental.

Este proyecto se inició oficialmente el 9 de mayo de 1950, con la Declaración de Robert Schuman, Ministro francés de Asuntos Exteriores. En esta Declaración, Schuman propuso la creación de una Federación europea a través de un proceso progresivo de transferencia de competencias normativas, judiciales y ejecutivas por parte de los Estados participantes a instituciones supranacionales e independientes. El primer resultado tangible de este proceso fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) el 18 de abril de 1951, a la que siguieron otras dos Comunidades Europeas, concretamente, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), constituidas ambas por sus respectivos tratados de 25 de marzo de 1957. Desde entonces, la evolución y la transformación de este proyecto ha dado lugar a lo que se conoce como el «proceso de construcción europea». En 1993, tras el fin de la Guerra Fría y con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, este proceso abrió una nueva etapa, de mayor proyección política y que continua hasta nuestros días: la Unión Europea.

La UE es una organización internacional de integración, fundamentada en la cesión progresiva de competencias por parte de los Estados miembros. Supera, por tanto, los perfiles clásicos de una organización internacional de simple cooperación entre Estados, como lo son las Naciones Unidas y la mayoría de organizaciones internacionales. Como proyecto de unión política, la UE constituye una experiencia inédita de integración regional, que ha reportado y consolidado la paz y la prosperidad en Europa: nunca en la historia del viejo continente se ha registrado un período de paz tan largo, como los últimos 70 años de construcción política europea.

En la actualidad y tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, los textos constitutivos principales de la UE son el Tratado de la Unión Europea (TUE), que es el texto de base, y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que es el texto de desarrollo.

Coherente con su singularidad, el sistema institucional de la UE constituye una estructura peculiar, expresión de un pretendido equilibrio en la representación de intereses y el reparto de poderes. En cualquier caso, el esquema y el diálogo institucional en la UE se aproxima más a la estructura tripartita de poderes de un Estado de Derecho (legislativo, ejecutivo y judicial) que a la propia de una organización internacional clásica.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones de la actual UE son siete:

— El Consejo Europeo: institución de dirección política.
— El Consejo de la Unión Europea: institución de decisión y co-legislador con el Parlamento Europeo.
— La Comisión Europea: ejecutivo europeo y origen de la legislación europea.
— El Parlamento Europeo: representante de los ciudadanos europeos en el proyecto europeo y co-legislador con el Consejo de la Unión Europea.
— El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: intérprete y guardián del cumplimiento del Derecho de la UE.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— El Tribunal de Cuentas: controla la buena gestión y ejecución de las finanzas europeas.
— El Banco Central Europeo: autoridad monetaria supranacional, que vela por la estabilidad de precios y la gestión del Euro.

En este tema, vamos a analizar el papel y las competencias de las cinco primeras instituciones anteriormente identificadas.

## 2. El Consejo Europeo: institución de impulso y de dirección política

El Consejo Europeo es la institución de mayor nivel político, ya que está compuesta por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros, el Presidente del propio Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea. Es por ello que sus reuniones también se denominan «reuniones cumbre», en las que se deciden las grandes líneas de dirección y de política general de la UE. En estos momentos, tras la salida del Reino Unido el 31 de enero de 2020, el Consejo Europeo tiene 29 miembros.

El Consejo Europeo es, en efecto, la institución de dirección política, encargada también de proporcionar los impulsos necesarios al proceso de integración europea.

Con carácter ordinario, el Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre, convocado por su Presidente y normalmente en Bruselas. Con carácter extraordinario puede reunirse siempre que las circunstancias lo requieran. En los últimos años, concretamente, los líderes europeos se han tenido que reunir como Consejo Europeo con mucha frecuencia para acordar soluciones a crisis como la económica y monetaria de 2008 o la de los refugiados en 2015, o abordar retos de enorme calado como la salida del Reino Unido o las consecuencias de la pandemia de la Covid-19.

La Presidencia del Consejo Europeo es un cargo electo, de una duración de dos años y medio, renovable una sola vez e incompatible con cualquier otro mandato nacional o europeo. Actualmente, este cargo lo asume el ex-Primer Ministro belga, Charles Michel, desde 1 de noviembre de 2019.

Además de impulsar las principales políticas y definir las prioridades de la UE, el Consejo Europeo tiene un papel relevante en las cuestiones internacionales dentro del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuyas orientaciones y estrategias básicas se encarga de formular, con objeto de reforzar el papel de la UE como actor internacional.

Aunque las decisiones del Consejo Europeo son esencialmente de naturaleza política, los Tratados le confieren, no obstante, capacidad jurídica en algunos supuestos concretos. Así, por ejemplo, el art. 48 del TUE, en sus párrafos 6.º y 7.º, prevé que el Consejo Europeo adopte por unanimidad la Decisión de modificar ciertas disposiciones de los TUE y TFUE a través de dos procedimientos simplificados de reforma.

## 3. El Consejo de la Unión Europea: institución de decisión y co-legislador

### 3.1. Composición y Presidencia

El Consejo de la UE, también denominado simplemente «el Consejo», ha sido tradicionalmente la institución principal de decisión y adopción de actos jurídicos. Actualmente, su capacidad legislativa está compartida con el Parlamento Europeo.

El Consejo representa a los Estados miembros y sus intereses nacionales. Está compuesto de un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto. No tiene, por tanto, una composición propia, ya que se nutre de un@ Ministro@ de cada gobierno nacional, esto es, 27 miembros actualmente. Constituye, por tanto, una institución periférica de los gobiernos nacionales, sin composición ni presencia permanente en Bruselas.

Desde 1993, tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, se admite también la participación en el Consejo de un responsable político de un ente sub-estatal con autonomía política y jurídica en Estados políticamente descentralizados, como son Alemania, Austria, Bélgica o España. Dicho responsable político de ámbito sub-estatal participará en las reuniones y votaciones del Consejo conforme a las fórmulas y los procedimientos que se hayan acordado a nivel interno dentro del propio Estado. En cualquier caso, siempre que participe e intervenga en el Consejo, representará y obligará al conjunto de su Estado.

El Consejo no tiene una composición única, sino que adopta distintas formaciones en función de las materias que aparezcan en el orden del día de la reunión. Así, si el Consejo se dispone a tratar cuestiones referidas a la agricultura, son los Ministros de agricultura de cada país quienes acuden y se reúnen, conformando el Consejo de Agricultura y de Pesca.

En la actualidad, hay 10 formaciones del Consejo: Agricultura y Pesca; Asuntos Económicos y Financieros; Asuntos Generales; Asuntos Exteriores; Competitividad; Educación, Juventud, Cultura y Deporte; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Justicia y Asuntos de Interior; Medio Ambiente; Transporte, Telecomunicaciones y Energía.

El Consejo en su formación «de Asuntos Generales» (Ministros de Asuntos Exteriores) vela por la coherencia de las diferentes formaciones del Consejo y prepara las reuniones del Consejo Europeo.

Otra formación relevante es el Consejo de Asuntos Exteriores, compuesto también por los Ministros de Asuntos Exteriores y presidido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Este último cargo lo ejerce, desde noviembre de 2019, el español Josep Borrell. Esta formación del Consejo se ocupa principalmente de las cuestiones relativas a la PESC.

Una formación destacada es también la del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, conocido como el «EcoFin», encargado de seguir la política económica y presupuestaria de los Estados miembros de conformidad con las orientaciones que guían la Unión Económica y Monetaria. También se ocupa de la política fiscal, de empleo, social y de las previsiones financieras a medio plazo.

La Presidencia del Consejo ejerce un papel importante, de impulso y de búsqueda de consensos. Es un cargo rotatorio entre los Estados miembros, de carácter semestral. Hasta 1995 la Presidencia del Consejo se establecía en base al orden alfabético de cada Estado miembro en su propia lengua. En la actualidad, el orden de rotación se acuerda periódicamente por el propio Consejo, decidiendo por mayoría cualificada. En 2020, por ejemplo, Croacia ha ejercido la Presidencia en el primer semestre y Alemania en el segundo. En 2021, lo harán Portugal y Eslovenia.

La Presidencia del Consejo es un cargo de relevancia política y no meramente de carácter honorífico. Así, el país que lo asume preside todas las formaciones del Consejo, a

ISBN: 978-84-7777-632-1

excepción de la de Asuntos Exteriores, presidido por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Asimismo, la Presidencia del Consejo determina también la presidencia semestral de toda la Unión Europea.

La Presidencia cuenta con el apoyo administrativo de la Secretaría General, con sede en el edificio del «Consilium», en Bruselas, encargada de preparar y garantizar el buen funcionamiento de la institución en todos los niveles.

### 3.2. Funciones y competencias

#### a) *Adopción de las normas jurídicas de la UE*

Es la competencia que más identifica al Consejo como institución de decisión, si bien buena parte de la legislación europea la adopta conjuntamente con el Parlamento Europeo. En estos casos, se utiliza el procedimiento legislativo ordinario, en el que el Consejo y el Parlamento adoptan conjuntamente, tras dos lecturas respectivas, la normativa propuesta previamente por la Comisión Europea. En algunos asuntos, el Consejo decide solo, en base a un procedimiento legislativo especial, si bien en la mayoría de estos casos debe contar con la previa propuesta de la Comisión Europea y el dictamen o la aprobación del Parlamento Europeo (por ejemplo, en los supuestos previstos en el art. 19.1 TFUE sobre adopción de normas de lucha contra todo tipo de discriminación; art. 25 TFUE relativo a la introducción de nuevos derechos de ciudadanía de la Unión; art. 223.1 TFUE sobre la adopción de un sistema electoral uniforme en las elecciones europeas).

Como legislador, el Consejo tiene tres formas de adoptar sus decisiones y actos jurídicos: la mayoría simple, la mayoría cualificada y la unanimidad.

La mayoría simple se utiliza poco, en general para cuestiones internas y de procedimiento (vgr. la organización de su Secretaría General). En este caso, cada Estado posee un voto igual y la mayoría se logra cuando votan a favor la mayoría de los Estados que componen el Consejo (14 votos, actualmente).

Inicialmente, la unanimidad era el procedimiento habitual de adopción de decisiones por el Consejo, pero con el tiempo y tras las sucesivas reformas de los Tratados, la unanimidad ha ido dejando paso a la mayoría cualificada como sistema general de decisión. Sin embargo, todavía se deciden algunas cuestiones importantes o especialmente sensibles por unanimidad: la entrada de nuevos miembros, normas armonización fiscal, política exterior, seguridad social, etc. En estos supuestos, cada país tiene un derecho de veto, por lo que basta un único voto en contra para impedir que la decisión se adopte. Por el contrario, las abstenciones no impiden la adopción de decisiones por unanimidad, esto es, computan como votos a favor (art. 238.4 TFUE).

El sistema más utilizado en la actualidad es el voto por mayoría cualificada. Este sistema se basa en una doble mayoría, de Estados y de población representada. Concretamente, cuando el Consejo tiene que aprobar una decisión o norma jurídica por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión Europea, se precisa el voto a favor:

— del 55% de los Estados (15 de los 27 actuales) y
— que representen el 65% de la población (alrededor de 329 millones).

La minoría de bloqueo, esto es, aquella que impediría alcanzar la mayoría cualificada, la formarían 13 Estados que voten en contra o bien un número de Estados que representen algo más del 35% de la población.

Cuando no se requiera la previa propuesta de la Comisión Europea (vgr. decisiones en materia de PESC), entonces se exige el voto a favor de un 72% de los Estados miembros (20 de los 27) que representen un 65% de la población.

b) *Aprobación del presupuesto de la UE*

El Consejo, junto con el Parlamento Europeo, se encarga de aprobar el presupuesto anual de la UE, sobre la propuesta de ingresos y de gastos que presenta la Comisión Europea en el último trimestre de cada año.

Ambas instituciones proceden a dos lecturas respectivas del proyecto de presupuesto, pudiendo introducir enmiendas, que pueden exigir una modificación de la propuesta inicial de la Comisión. Tras la aprobación en segunda lectura del Consejo, el presupuesto es definitivamente aprobado por el Parlamento Europeo.

c) *Coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros*

Cara a establecer una política económica general, los Estados miembros coordinan a través del Consejo sus políticas económicas nacionales. Esta tarea de coordinación la ejerce, en concreto, el Consejo en su composición de Ministros de Economía y Finanzas, que conjuntamente configuran el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, el «EcoFin».

Las políticas de empleo, educación, salud y protección social, aun siendo de competencia estatal, son también objeto de una coordinación, dirigida a acordar objetivos comunes y a intercambiar experiencias mutuas. Este proceso se conoce como «método abierto de coordinación».

d) *Conclusión de acuerdos internacionales*

Al cabo del año, el Consejo concluye numerosos acuerdos internacionales con países terceros, o en el seno de organizaciones internacionales, en los diferentes ámbitos de competencia de la UE (acuerdos comerciales, de pesca, de cooperación, de asociación, etc.). En concreto, es normalmente el Ministro competente del país que asuma la Presidencia del Consejo el que firma el acuerdo y lo concluye en nombre de la UE.

A excepción de los acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC, que los negocia el responsable o equipo negociador que designa el propio Consejo, en los demás ámbitos de competencia de la UE es la Comisión Europea la que conduce el diálogo y las negociaciones con la delegación o delegaciones de países terceros, sobre la base del mandato que le transmite el Consejo. Con excepción también de los acuerdos en el ámbito de la PESC, el Consejo, antes de concluir un acuerdo, debe consultar al Parlamento Europeo y requerir su previo dictamen. Para la conclusión de algunos acuerdos, el Consejo necesita incluso la previa aprobación de la institución parlamentaria: es el caso, por ejemplo, de los acuerdos de asociación, del acuerdo de adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales o de los acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes.

e) *Ejecución de la PESC a partir de las directrices del Consejo Europeo*

La PESC es un ámbito de cooperación gubernamental entre los Estados miembros, en el que cada país sigue reteniendo la competencia y el control de sus relaciones diplomáticas exteriores, incluidas las cuestiones de defensa y seguridad. Sin embargo, en los últimos veinte años estas cuestiones han dejado de ser puramente domésticas para conver-

ISBN: 978-84-7777-632-1

tirse en asuntos de interés común, todo lo cual ha reforzado la identidad de la UE como actor internacional. En este ámbito, es el Consejo Europeo el que formula las orientaciones generales y estrategias comunes, que el Consejo, en su composición de Ministros de Asuntos Exteriores o/y de Defensa se encarga de ejecutar mediante decisiones concretas.

Las cuestiones de seguridad y defensa, dentro del ámbito de la PESC, incluyen el envío, bajo bandera de la UE, de operaciones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz a numerosos países de África, Asia y Europa. Desde 2003, 34 operaciones de carácter civil y militar se han desplegado en zonas de conflicto, proyectando a la UE como un actor de seguridad global. Una vez adoptada la decisión política por el Consejo Europeo, es el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y/o de Defensa el que se encarga de gestionar e implementar el dispositivo necesario, fijando la duración de la operación, los objetivos y el reparto de medios entre los Estados miembros que decidan participar.

## 4. La Comisión Europea: institución que representa el interés común

La Comisión Europea representa y garantiza el interés general de la UE. Constituye, por ello, una institución independiente de los gobiernos nacionales, cuya función primordial es gestionar y ejecutar las políticas y acciones europeas. La Comisión representa el ejecutivo europeo.

### 4.1. Composición y nombramiento

Los miembros de la Comisión, conocidos como «comisarios», son actualmente 27, un nacional de cada Estado miembro.

Son designados y propuestos por los gobiernos de los Estados miembros, en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia. El primer miembro que se designa y nombra es el/la Presidente@ de la Comisión, cuyo nombramiento tiene que ser aprobado por el Parlamento Europeo. En concreto, es el Consejo Europeo el que elige la persona a ocupar este puesto entre los candidatos que presenten los Estados miembros. Por primera y única vez hasta el momento, en las elecciones europeas de 2014, el candidato designado por el Consejo Europeo y aprobado por el Parlamento fue el cabeza de lista del grupo político europeo más votado en las elecciones europeas. Así fue nombrado Presidente de la Comisión Europea el luxemburgués Jean-Claude Juncker, del Partido Popular Social Cristiano, para el período 2014-2019. Sin embargo, este procedimiento basado en el sistema alemán del *Spitzenkandidaten*, no se siguió en las elecciones de 2019, a pesar de que es un procedimiento que, sin duda, refuerza la legitimidad democrática del Presidente del ejecutivo europeo. En efecto, debido a que ningún candidato obtuvo una mayoría clara, el Consejo Europeo designó a la alemana Ursula von der Leyen como nueva Presidenta de la Comisión Europea para el período 2019-2024, cargo que el Parlamento Europeo aprobó a continuación, pero con una ajustada mayoría.

Tras el/la Presidente@, el siguiente miembro de la Comisión Europea que propone el Consejo Europeo es el designado para ocupar el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con el acuerdo del/de la nuevo@ Presidente@. Desde la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Lisboa, el Alto Representante tiene un doble vínculo institucional: por una parte, está bajo el mandato del Consejo Europeo y del Consejo para cuestiones relativas a la PESC y, por otra,

es miembro de la Comisión Europea. De hecho, es uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Debido a esta cercanía a los gobiernos nacionales en materia de PESC, puede afirmarse que el Alto Representante es el único miembro de la Comisión que no es totalmente independiente.

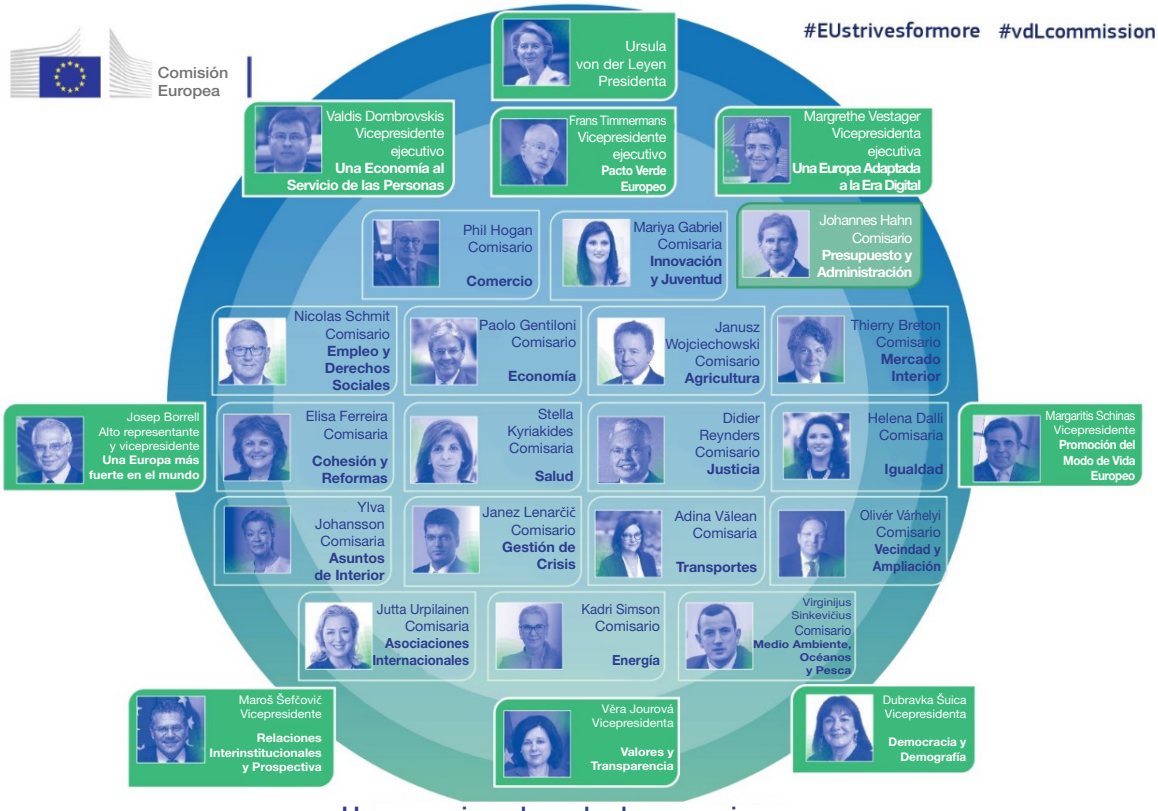
Finalmente, el nuevo Presidente inicia consultas con los gobiernos de los Estados miembros a fin de proponer al resto de los candidatos a comisarios. Una vez que han alcanzado un acuerdo sobre los mismos, el Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo también con el Presidente de la Comisión, adopta la lista de los candidatos. A continuación, el Parlamento Europeo invita a las personas propuestas a comparecer ante las comisiones parlamentarias pertinentes, en función de las competencias que previsiblemente asumirán. Estas comparecencias sirven para valorar el compromiso europeo y la capacidad de los candidatos propuestos. Si el Parlamento Europeo rechaza algún candidato por no considerarlo idóneo, lo que ha ocurrido en varias ocasiones, el Estado miembro del que es nacional el candidato fallido tendrá que proponer otra persona. Por último, todos los designados, incluidos el Alto Representante y el Presidente, se someten de forma colegiada a un voto de aprobación del Parlamento Europeo, por mayoría de los votos emitidos. Tras superar la votación, son nombrados oficialmente por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

El mandato de la Comisión Europea es de cinco años, coincidente con el del Parlamento Europeo, de modo que el procedimiento de su nombramiento siempre se produce tras las elecciones europeas y la renovación de la propia institución parlamentaria.

Con sede en Bruselas, la Comisión cuenta con aproximadamente 24.000 funcionarios, entre administradores, expertos, traductores, intérpretes y personal de secretaría. En Luxemburgo, también tiene oficinas, así como representaciones en todos los países de la UE y numerosas delegaciones en capitales de todo el mundo.

Como ejecutivo y gestor de los asuntos europeos, la Comisión es responsable políticamente ante el Parlamento. De este modo, asiste a todas las sesiones del Parlamento Europeo para justificar y explicar sus iniciativas y actuaciones, teniendo que responder a las preguntas orales y escritas que puedan presentar los eurodiputados en cualquier momento. Asimismo, la Comisión tiene que presentar ante el Parlamento un Informe General anual sobre las actividades de la Unión. A mediados de cada mes de septiembre, el Presidente de la Comisión comparece también en sesión plenaria ante el Parlamento para exponer su plan de trabajo para el año siguiente. En ambas ocasiones, estas comparecencias y rendición de cuentas dan lugar a amplios debates en el Parlamento Europeo. Como mecanismo también de control político, el Parlamento Europeo dispone de la moción de censura, en el caso de que considere que haya habido alguna negligencia grave por parte de la Comisión. De prosperar la moción por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, a su vez, a la mayoría de los diputados que componen el Parlamento Europeo, la Comisión se vería abocada a presentar colectivamente su dimisión, independientemente del miembro o miembros a los que se haya imputado la irregularidad. El Alto Representante también tendría que dimitir como Vicepresidente de la Comisión, pero mantendría su posición como mandatario del Consejo para la PESC.

ISBN: 978-84-7777-632-1




**Comisión Europea 2019-2024**

*Fuente:* Comisión Europea. Representación en España. https://ec.europa.eu/spain/20191127_new-european-commission-ursula-von-der-leyen_es

### 4.2. Funciones y competencias: institución de iniciativa legislativa y de ejecución

#### a) *Formula la propuesta de normas jurídicas al Consejo y al Parlamento Europeo*

La Comisión Europea tiene prácticamente el monopolio de la iniciativa legislativa. Puede decirse, por tanto, que es el origen de toda la legislación europea. Las propuestas se elaboran en los ámbitos de competencia de la UE, debiendo reflejar los intereses generales de la UE y de sus ciudadanos.

Antes de presentar su propuesta al legislador europeo (Consejo y Parlamento), la Comisión mantiene numerosos contactos con grupos de interés y con dos órganos consultivos, como son el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones. Asimismo, desde 2015, dentro de su Agenda de Legislar Mejor, la Comisión Europea abre un período de consultas públicas para que cualquier ciudadano o entidad, experto o no, pueda ofrecer sus opiniones y sugerencias sobre las propuestas normativas. Los interesados disponen así de unas semanas para hacer llegar sus opiniones a la Comisión a través del correspondiente formulario disponible en la web «Diga lo que piensa sobre las políticas de la UE» (*Have your* say, en versión inglesa). Por último, los parlamentos nacionales también son consultados por la Comisión antes de que esta remita su propuesta al legislador europeo, en todos los casos en los que la norma jurídica propuesta incida en un ámbito de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros (vgr: medio ambiente, agricultura, mercado interior, etc.).

Tras superar todas estas fases previas, la propuesta de norma jurídica (reglamento, directiva, etc.) elaborada por la Comisión, se transmite al Parlamento Europeo y al Consejo, cuando se trata de una materia en la que las normas deben adoptarse conjuntamente por ambas instituciones a través del procedimiento legislativo ordinario, que es lo más habitual actualmente. A continuación, el Consejo y el Parlamento se pronuncian conforme a las fases de este procedimiento y las mayorías respectivas establecidas para su aprobación conjunta.

b) *Ejecuta las políticas y el presupuesto de la UE*

Como institución de ejecución, dotada de un amplio aparato administrativo y técnico, la Comisión se encarga de llevar a la práctica las decisiones y la legislación de base adoptadas por el Consejo y el Parlamento en numerosos ámbitos y políticas de la UE (política agraria común, pesca, energía, medio ambiente, desarrollo regional, etc.). Para ello, el Consejo y el Parlamento pueden delegar en la Comisión la facultad de adoptar actos jurídicos que completen o modifiquen determinados aspectos no esenciales de algún acto legislativo adoptado previamente por ellos. Asimismo, se prevé la posibilidad de conferirle competencias de ejecución de actos jurídicamente vinculantes.

En algunos ámbitos de competencia de la UE, como el de la política de libre competencia, la Comisión tiene una capacidad jurídica propia que le viene atribuida por el TFUE. En este ámbito, la Comisión detenta, además, un poder especial de control, que ejerce tanto sobre las empresas y operadores económicos, como sobre las autoridades públicas de los Estados miembros. Así, la Comisión puede declarar nulo un acuerdo o una práctica concertada entre empresas, incluyendo la imposición de multas, si considera que restringe el libre juego del mercado. Con respecto a las autoridades públicas, puede requerirles que recuperen cualquier ayuda pública que la Comisión, tras las oportunas indagaciones, haya declarado contraria a las normas de libre competencia del TFUE.

La Comisión también se encarga de gestionar el dinero europeo y de ejecutar el gasto presupuestario aprobado por el Consejo y el Parlamento a través del presupuesto de la UE. Las autoridades competentes de los Estados miembros son las que reciben los fondos de Bruselas para financiar la ejecución de las distintas acciones y políticas de la UE. La supervisión corresponde a la Comisión, bajo el control último del Tribunal de Cuentas Europeo. Anualmente, el Parlamento Europeo se encarga de aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto, mediante la «decisión de descargo», una vez recibido el informe anual del Tribunal de Cuentas.

c) *Controla el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones como miembros de la UE*

La Comisión es considerada como la «guardiana de los Tratados». Es una función que se proyecta especialmente sobre los Estados miembros y para la cual la Comisión dispone del recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la UE (art. 260 TFUE). En este sentido, si la Comisión es alertada, bien por sus propios servicios, bien por medio de una denuncia, del incumplimiento, por acción o por omisión, de un Estado, el primer paso que adopta es el apercibimiento a las autoridades de ese Estado (en concreto, a la Representación Permanente en Bruselas), invitándolas al mismo tiempo a que presenten sus observaciones. Si las explicaciones del Estado no satisfacen a la Comisión y esta sigue convencida del incumplimiento, la institución adopta entonces un dictamen motivado en el que constata la infracción y propone al Estado un plazo y unas medidas concretas para corregirla. Transcurrido el plazo, si el Estado imputado sigue sin respetar las medidas indicadas por la

ISBN: 978-84-7777-632-1

Comisión, esta introduce formalmente el recurso ante el Tribunal de Justicia, pudiendo la instancia judicial constatar el incumplimiento a través de la correspondiente sentencia. Si finalmente, el Estado no cumpliera la sentencia, la Comisión podría proponer al Tribunal la imposición de una multa al Estado infractor.

d) *Representa a la UE en la escena internacional*

A excepción del ámbito de la PESC, ámbito de competencia estatal, la Comisión representa y es la portavoz de la UE en la escena internacional. Así, la Comisión es la que representa a la UE en los foros multilaterales que tratan cuestiones de su competencia (Organización Mundial del Comercio, negociaciones en el marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático, el G-20, etc.).

Con el previo mandato del Consejo, la Comisión es la que negocia los acuerdos internacionales con la delegación o delegaciones de los países terceros. En numerosas ocasiones, como ocurre con los acuerdos comerciales, la Comisión es acompañada de un comité de expertos de los Estados miembros.

## 5. El Parlamento Europeo: la representación de los ciudadanos europeos

El Parlamento Europeo es una institución elegida directamente por los ciudadanos europeos, a los que representa en el proceso de construcción política europea. Ejerce conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria; asimismo, tiene facultades de control político.

### 5.1. Las elecciones europeas: única institución investida de legitimidad democrática directa

Desde 1979 el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos elegidos por sufragio universal directo. Desde entonces, las elecciones europeas han tenido lugar cada 5 años, las últimas en mayo de 2019. Todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos, independientemente del país miembro en que residan. Ahora bien, cada Estado mantiene su competencia para aplicar sus criterios y procedimientos electorales a la hora de convocar las elecciones europeas. Esto es, al día de hoy no hay un procedimiento electoral uniforme, lo que daría mayor eficacia a los resultados electorales. Tampoco hay candidatos europeos, por lo que los ciudadanos eligen a los candidatos que presentan los partidos políticos de ámbito nacional o regional. En cualquier caso, el Parlamento Europeo expresa la voluntad democrática de los 446 millones de ciudadanos europeos de la actual UE de 27 Estados y representa sus intereses en el diálogo con otras instituciones de la UE. Es la única institución europea dotada de legitimidad democrática directa.

El número de miembros del Parlamento Europeo a elegir en cada Estado depende de su peso demográfico pero, en cualquier caso, el número mínimo es de 6 diputados y el máximo es de 96. En las últimas elecciones de mayo de 2019, se eligieron un total de 751 eurodiputados. En estos comicios participó el Reino Unido por última vez antes de su retirada voluntaria de la UE el 31 de enero de 2020. Tras su salida, 27 de sus 73 escaños fueron repartidos entre varios Estados miembros y el resto de los 46 han quedado en reserva para futuras adhesiones de nuevos Estados. Por tanto, tras estos ajustes, el Parlamento Europeo cuenta actualmente con 705 miembros.

Los propios miembros del Parlamento Europeo eligen por mayoría absoluta a su Presidente y Vicepresidentes, para un período de dos años y medio, renovable. Estos cargos constituyen la Mesa del Parlamento Europeo. El Presidente actual es el italiano David-Maria Sassoli.

| Redistribución de escaños, tras la salida del Reino Unido | | | |
|---|---|---|---|
| Alemania | 96 | Irlanda | 11 + 2 |
| Austria | 18 + 1 | Italia | 73 + 3 |
| Bélgica | 21 | Letonia | 8 |
| Bulgaria | 17 | Lituania | 11 |
| Chipre | 6 | Luxemburgo | 6 |
| Croacia | 11 + 1 | Malta | 6 |
| Dinamarca | 13 + 1 | Países Bajos | 26 + 3 |
| Eslovaquia | 13 + 1 | Polonia | 51 + 1 |
| Eslovenia | 8 | Portugal | 21 |
| España | 54 + 5 | | |
| Estonia | 6 + 1 | República Checa | 21 |
| Finlandia | 13 + 1 | Rumania | 32 + 1 |
| Francia | 74 + | Suecia | 20 + 1 |
| Grecia | 21 | | |
| Hungría | 21 | **TOTAL** | **705** |

Una vez constituido el Parlamento, los miembros elegidos en cada Estado no se agrupan ni trabajan en bloques nacionales, sino en grupos políticos europeos. El número mínimo de eurodiputados para constituir un grupo político es de 25 y no es posible constituir un grupo político con eurodiputados de una misma nacionalidad. Los miembros que no deseen adherirse a un grupo, pasan a formar parte del grupo de los «no inscritos». Los distintos grupos políticos del Parlamento Europeo representan los diferentes puntos de vista y enfoques sobre el proceso de integración europea, desde los más europeístas hasta los más euroescépticos.

Tras los últimos ajustes, siete grupos políticos forman el Parlamento Europeo desde febrero de 2020:

| Grupo político | Miembros |
|---|---|
| Partido Popular Europeo | 187 |
| Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas | 147 |
| Renew Europe | 98 |
| Los Verdes/Alianza Libre | 67 |
| Identidad y Democracia (ID) | 76 |
| Conservadores y Reformistas Europeos | 61 |
| Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica | 39 |

ISBN: 978-84-7777-632-1

Desde el punto de vista funcional, los eurodiputados trabajan en comisiones especializadas (una veintena) en los diferentes ámbitos de la UE, en la que se preparan los trabajos preliminares sobre las propuestas de la Comisión Europea y que se llevan luego a las sesiones plenarias. Un informe es elaborado por uno de los miembros de la comisión respectiva, el denominado «ponente», en el que se incluye una valoración sobre las ventajas y los inconvenientes de las propuestas. Las cuestiones de debate también son discutidas por los grupos políticos. Finalmente, en las sesiones plenarias, el Parlamento examina la legislación y vota directamente las propuestas de enmiendas que pueda haber antes de adoptar una decisión definitiva sobre el texto jurídico a aprobar.

El Parlamento Europeo reparte su actividad en tres capitales de tres países diferentes: Bruselas (Bélgica), Estrasburgo (Francia) y Luxemburgo. Las oficinas administrativas y la Secretaría General se encuentran en Luxemburgo. Las sesiones plenarias tienen lugar en Estrasburgo (doce plenos de cuatro días) y en Bruselas (seis sesiones de dos días). Las comisiones, por su parte, se celebran en Bruselas.

### 5.2. Funciones y competencias: co-legislador, autoridad presupuestaria y órgano de control político

#### a) *Aprueba con el Consejo las normas de la UE*

Tras la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Lisboa en 2009, el «procedimiento legislativo ordinario» ha pasado a ser la forma más común de adoptar la legislación de la UE. Este procedimiento coloca al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo. Los ámbitos sujetos a este procedimiento son muy numerosos (ciudadanía, espacio de libertad, seguridad y justicia, transportes, empleo, medio ambiente, cooperación al desarrollo, etc.).

El procedimiento legislativo ordinario se desarrolla en dos lecturas sucesivas y respectivas que el Parlamento y el Consejo efectúan de la propuesta normativa transmitida por la Comisión Europea. De alcanzarse un acuerdo por las mayorías respectivas que fijan los Tratados, el acto jurídico queda definitivamente adoptado y es firmado por los Presidentes de ambas instituciones. En caso contrario, tras las dos lecturas fallidas, interviene un Comité de Conciliación, compuesto por un número igual de representantes del Consejo y del Parlamento. Alcanzado un acuerdo en el seno de este Comité, el texto se devuelve al Parlamento y al Consejo para que puedan aprobarlo definitivamente.

Concluido el procedimiento y una vez aprobado, el acto jurídico es firmado por los Presidentes de ambas instituciones y, a continuación, es publicado en el Diario Oficial de la UE (DOUE).

#### b) *Adopta el presupuesto de la UE*

El Parlamento Europeo comparte con el Consejo la responsabilidad de adoptar el presupuesto de la UE, una vez que la Comisión Europea les transmite el proyecto. El Parlamento lo analiza y discute en dos lecturas sucesivas, al igual que el Consejo. Concluido el procedimiento positivamente, el Presidente del Parlamento declara la aprobación definitiva y dispone su publicación en el DOUE.

Una vez aprobado el presupuesto anual, es la comisión parlamentaria de Control Presupuestario la que se encarga de supervisar la ejecución del gasto, tarea que asume la Comisión Europea, como institución de gestión y de ejecución. Anualmente, el Parlamento analiza si aprueba o no la gestión financiera de la Comisión; en caso de hacerlo, adopta la «decisión de descargo».

c) *Controla políticamente a otras instituciones*

Esta función se proyecta especialmente sobre la Comisión y se ejerce por distintas vías y formas. En primer lugar, cuando se renueva la Comisión Europea, el candidato designado para el cargo de Presidente, el resto de candidatos propuestos por los gobiernos y, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, también el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, se someten al voto de aprobación del Parlamento Europeo.

Asimismo, durante su mandato de cinco años, la Comisión está sometida de forma permanente a la rendición de cuentas y el control político por parte del Parlamento, que en caso de considerar negligente su gestión, podría aprobar una moción de censura que exigiría la dimisión colectiva de toda la Comisión.

La institución parlamentaria controla también la actuación de la Comisión como autoridad ejecutiva a través de los informes que aquella elabora y le presenta anualmente (por ejemplo, el Informe General sobre la actividad de la UE, el Informe General sobre la política de libre competencia, informes financieros, etc.). Además, en cualquier momento, los eurodiputados pueden plantear preguntas orales o escritas a la Comisión, estando los comisarios obligados a responder.

Por último, en lo que se refiere al control de la Comisión, por decisión de una mayoría de los miembros que lo componen, el Parlamento puede solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto de la UE para la aplicación de los Tratados. Si la Comisión decide no presentar propuesta alguna, debe motivar y comunicar las razones al Parlamento Europeo.

En el marco de sus facultades de control político, el Parlamento también supervisa las actuaciones del Consejo, planteándole preguntas o recabando información. El Presidente del Consejo asiste a los plenos del Parlamento y participa en los debates importantes, lo que facilita este diálogo interinstitucional.

El Parlamento también puede ejercer el control democrático analizando las peticiones que transmiten los ciudadanos (personas físicas y jurídicas) a su comisión de peticiones, sobre asuntos de relevancia europea y que afecten a la esfera de sus intereses. Si la petición es admitida a trámite, la comisión parlamentaria la examina, pudiendo recabar de la Comisión Europea las informaciones o documentos precisos, así como proponer las reformas normativas adecuadas. Finalmente, la comisión de peticiones comunica la decisión adoptada al interesado.

Asimismo, desde 1993, el Parlamento nombra al Defensor del Pueblo Europeo («Ombudsman») para un período de cinco años, siendo este cargo renovable. A semejanza de figuras similares que existen en numerosos Estados miembros, el Ombudsman europeo recibe las reclamaciones de cualquier ciudadano europeo (persona física o jurídica) relativas a la mala gestión o administración de las instituciones y órganos de la UE, salvo del Tribunal de Justicia actuando en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Tras las oportunas indagaciones, el Defensor elabora un informe en el que puede constatar la actuación negligente, que se envía a continuación a la institución u órgano imputado para que extraiga las consecuencias pertinentes. El Defensor del Pueblo presenta cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el número de quejas recibidas y el resultado de sus investigaciones.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el control de la legalidad

El Tribunal de Justicia de la UE es la institución que se encarga de velar por la correcta interpretación y aplicación de la legislación europea. Encarna el poder judicial en la UE.

### 6.1. Elección y composición: una institución independiente cuyas resoluciones son obligatorias para los Estados miembros y las instituciones de la UE

Tras los últimos ajustes de organización interna introducidos gradualmente entre 2016 y 2019, el Tribunal de Justicia, aunque es una institución única, está integrado por dos instancias:

— la instancia superior, que se denomina «Tribunal de Justicia»;
— la instancia intermedia, que se denomina «Tribunal General», anteriormente llamado «Tribunal de Primera Instancia». Desde el 1 de septiembre de 2016, el Tribunal General ha absorbido, además, al Tribunal de la Función Pública, creado en 2004 y que conocía de los conflictos laborales entre funcionarios europeos y organismos de la UE.

Las dos instancias cuentan con una estructura jurisdiccional y administrativa concebida para que puedan cumplir sus respectivas funciones. Su sede está en Luxemburgo.

#### a) *El Tribunal de Justicia: composición y organización jurisdiccional*

El Tribunal de Justicia está compuesto por un juez nacional de cada Estado miembro, con objeto de garantizar en su actividad la representación de todos los ordenamientos jurídicos nacionales. Asimismo, el Tribunal consta actualmente de once abogados generales.

Tanto los jueces como los abogados generales, aun con funciones diferentes, son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, de entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales. Una vez propuestos, un comité independiente emite un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos antes de su nombramiento. Este comité está compuesto por personalidades elegidas de entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, miembros de órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales es propuesto por el Parlamento Europeo.

Los jueces y abogados generales ejercen su mandato por un período de seis años, pudiendo ser renovados sin limitación alguna, aunque se establecen renovaciones parciales cada 3 años. Los jueces eligen de entre ellos al Presidente mediante votación secreta y por mayoría.

Los abogados generales intervienen en todos los procedimientos tramitados antes el Tribunal de Justicia (un abogado general por procedimiento). Su función consiste en presentar, con imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas en los asuntos que suscitan cuestiones de derecho nuevas. El Tribunal de Justicia no está vinculado por las conclusiones del abogado general ni por la motivación desarrollada en ellas, pudiendo apartarse de ellas a la hora de redactar su sentencia.

Como miembros del Tribunal de Justicia, los jueces y abogados generales no pueden asumir ninguna otra función pública, ni ejercer actividades profesionales, remuneradas o no. Vienen obligados, además, a fijar su residencia en Luxemburgo.

A efectos funcionales y organizativos, la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia se desarrolla en Salas de tres o cinco jueces, en Gran Sala, compuesta por 15 jueces y presidida por el propio Presidente del Tribunal de Justicia y, excepcionalmente, en Pleno.

Finalmente, un Secretario, nombrado por los miembros del Tribunal de Justicia para un período de seis años, renovable, se encarga de la gestión administrativa y financiera, así como de los archivos y todo tipo de comunicación procesal.

b) *El Tribunal General: composición y funcionamiento*

El número de jueces del Tribunal General es fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE. Tras sucesivas modificaciones introducidas desde 2015, el Tribunal General cuenta con dos jueces por Estado miembro desde el 1 de septiembre de 2019, esto es, un total de 54 en la Unión de 27 Estados. A diferencia de la instancia superior, el Tribunal General no tiene abogados generales. Sin embargo, se prevé que los jueces puedan desempeñar la función de abogado general, presentando conclusiones motivadas. En este caso, el miembro que ejerza el papel de abogado general no puede intervenir en el mismo caso como juez. Esta designación de abogado general puede hacerse cuando el Tribunal General actúa en Pleno y en asuntos tramitados en Salas, cuando estas lo estiman necesario por la complejidad de las cuestiones jurídicas.

El procedimiento de designación y nombramiento de los jueces del Tribunal General es el mismo que el de los jueces del Tribunal de Justicia y su mandato también es de seis años, renovable por períodos de 3 años. Asimismo, los miembros del Tribunal General eligen de entre ellos al Presidente para un período de 3 años, renovable. También eligen al Secretario, cuyo mandato y funciones son similares a las del Secretario del Tribunal de Justicia.

El Tribunal General es competente para conocer de determinados recursos, como los de anulación y de abstención interpuestos por personas físicas y jurídicas, el de reclamación de daños y perjuicios o las cuestiones prejudiciales suscitadas por jurisdicciones nacionales en materias específicas determinadas por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE. Como instancia intermedia, sus resoluciones son susceptibles de recurso de casación ante el Tribunal de Justicia. Si se desestimara el recurso de casación, la resolución del Tribunal General se convertiría en firme. En caso de que se estime, el Tribunal de Justicia anula la resolución del Tribunal General y resuelve el litigio definitivamente, o bien lo devuelve al Tribunal General para que este lo resuelva definitivamente conforme a las cuestiones de derecho apreciadas por el propio Tribunal de Justicia.

### 6.2. Principales recursos y procedimientos: el control del cumplimiento por los Estados miembros, la legalidad de la actuación de las instituciones y la cooperación con las jurisdicciones nacionales

Los principales recursos sustanciados ante las dos instancias del Tribunal de Justicia de la UE, según las normas procedimentales respectivas, son:

a) *El recurso por incumplimiento de los Estados miembros*

El conocimiento y la tramitación de este tipo de recurso corresponde en exclusiva al Tribunal de Justicia, como instancia superior. Este recurso tiene como objeto controlar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones como miembros de la UE.

La condición de demandante corresponde a la Comisión Europea, aunque un Estado también puede demandar a otro por incumplimiento. Si tras el examen pertinente, el Tribunal constata la infracción, el Estado deberá adoptar en el plazo indicado las medidas que permitan corregirlo. De no hacerlo, se expone a una multa, impuesta por el Tribunal a propuesta de la Comisión Europea.

ISBN: 978-84-7777-632-1

b) *Los recursos de anulación y por omisión de las instituciones*

Se dirigen, respectivamente, contra la acción o inactividad de las instituciones (Consejo, Comisión, Parlamento Europeo y Banco Central Europeo) que se considere contraria a las disposiciones de los Tratados. Los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo son demandantes privilegiados en estos recursos, esto es, pueden interponerlos con carácter general, aunque no se vean afectados directamente por el acto u la omisión.

Estos recursos también pueden ser utilizados por los particulares (personas físicas y jurídicas), pero con carácter más limitado, concretamente cuando son los destinatarios directos de un acto jurídico que se considera ilegal, o bien son objeto de la omisión contraria a los Tratados por parte de alguna institución.

En caso de que el Tribunal estime las demandas, declara nulo el acto impugnado, o bien declara ilegal la inactividad imputada a una o varias instituciones.

c) *El reenvío prejudicial: un mecanismo de interacción con las jurisdicciones nacionales*

Se desarrolla de juez a juez. En concreto, se trata de un procedimiento que permite a una jurisdicción nacional, que está conociendo de un conflicto de dimensión europea, esto es, en el que se invocan normas de la UE, consultar (reenviar) al Tribunal de Justicia cualquier duda de interpretación o de validez sobre la norma europea a aplicar. Las sentencias dictadas en el marco de este procedimiento, prejuzgan la solución del litigio interno, es decir, establecen como ha de zanjar la instancia nacional (art. 267 TFUE).

d) *El recurso de reparación de daños y perjuicios*

Tiene por objeto último indemnizar a cualquier persona física o jurídica que haya sufrido daños y perjuicios, debidamente probados, como consecuencia de una actuación u omisión negligente, absolutamente inexcusable, por parte de algún órgano o agente al servicio de la UE.

La capacidad de demandante corresponde a cualquier persona física o jurídica, así como a los Estados miembros que tengan un interés legítimo, esto es, que hayan sufrido un daño. La condición de demandado corresponde a la UE en su conjunto, pero el Tribunal de Justicia de la UE ha establecido que es necesario que el demandante dirija su acción contra la institución u órgano al que se impute el daño.

## II. ACTOS JURÍDICOS DE LA UNIÓN EUROPEA: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS

### 1. Introducción: el Derecho Derivado de la UE

Se denomina «Derecho Derivado» al conjunto de normas jurídicas adoptadas por las instituciones de la UE para desarrollar los ámbitos materiales de los Tratados y alcanzar sus objetivos. Es un Derecho que fluye, deriva de los Tratados, y tiene un origen y naturaleza institucional. Estas normas institucionales también se denominan «actos jurídicos de la Unión Europea», ya que parten de una actuación normativa de las instituciones.

El sistema institucional de producción normativa de la UE encuentra su legitimidad en la transferencia de competencias normativas efectuadas por los Estados miembros al ratificar los Tratados de la UE. Es por ello que los actos jurídicos de la UE se integran formal e inme-

diatamente en el Derecho nacional de los Estados miembros con su simple publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), sin necesidad de previa ratificación.

Las instituciones que adoptan estos actos son la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo, actuando juntos a través del procedimiento legislativo ordinario, o por separado. Otras instituciones, como el Consejo Europeo, también puede adoptar algunos actos jurídicos en casos expresamente previstos por los Tratados, así como el Banco Central Europeo en el ámbito específico de la Unión Económica y Monetaria.

Los Estados miembros, a través de las autoridades competentes y conforme al principio de autonomía institucional y procedimental, son los responsables de garantizar su aplicación y efectividad interna.

Con carácter general, los actos jurídicos de desarrollo de los Tratados se encuentran previstos en el artículo 288 TFUE:

> «Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, recomendaciones y dictámenes».

Los reglamentos, las directivas y las decisiones son actos jurídicos vinculantes y se publican en la sección L (de «Legislación») del DOUE. Las recomendaciones y dictámenes no son vinculantes, por lo que se publican en la sección C (de «Comunicación») del DOUE.

En este tema, nos ocupamos de los reglamentos y las directivas.

## 2. Aspectos generales de los reglamentos y directivas: publicación, notificación y motivación

Como se la precisado anteriormente, los reglamentos y directivas, como actos jurídicos vinculantes, cualquiera que sea el procedimiento de su adopción, se publican en el DOUE sección L. Si se han adoptado a través de un procedimiento legislativo, ordinario o especial, según prevean los tratados, se publican, en concreto, en el apartado «I. Actos legislativos» de la sección L del DOUE. Si, por el contrario, han sido adoptados por otro tipo de procedimiento institucional de carácter no legislativo, se publican en el apartado «II. Actos no legislativos» de la sección L del DOUE.

La publicación de los actos jurídicos vinculantes en el DOUE L es un requisito formal esencial para que resulten exigibles en el Derecho interno de los Estados miembros. Además, todos los actos vinculantes se publican simultáneamente en las 24 lenguas oficiales de la UE. Es por ello que se integran inmediatamente en el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro. Tras su publicación, los reglamentos y directivas entran en vigor en la fecha y condiciones que correspondan a su naturaleza respectiva.

Cuando las directivas no tienen como destinatarios a todos los Estados miembros, además de publicarse en el DOUE L, también se han de notificar al Estado o Estados a los que se dirige. La notificación se realiza en el propio idioma del Estado miembro y normalmente se canaliza a través de la Representación Permanente de ese Estado en Bruselas. Si una directiva que tiene como destinatarios un(os) Estado(s) miembro(s) solo se publica y no se les notifica, no sería exigible a esos Estados por defecto de forma sustancial.

Como actos vinculantes, los reglamentos y directivas tienen que ser motivados. Es un requisito formal sustancial. La ausencia o insuficiencia de la motivación expone el acto jurídico a un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la UE por defecto de forma sustancial.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Los párrafos de motivación preceden al texto articulado y normalmente incluyen tres tipos de referencia. En primer lugar, los fundamentos jurídicos de adopción del acto, esto es, los artículos del Tratado que otorgan la competencia a la UE para regular esa materia. Normalmente, estos primeros párrafos de motivación utilizan la fórmula «Visto(s) el/los artículos… del TUE/TFUE»). En segundo lugar, la motivación incluye también la mención de las propuestas y dictámenes previamente recabados (del Comité Económico y Social, del Comité de Regiones, del Parlamento Europeo). Finalmente, los párrafos de motivación aluden al interés y la oportunidad de adopción del acto jurídico.

## 3. El reglamento: disposición de fondo, directamente aplicable en el Derecho nacional

Es el acto institucional de mayor potencia normativa. Normalmente, el reglamento se adopta en ámbitos materiales de competencia exclusiva (vgr. política comercial, política de libre competencia, unión aduanera, etc.), así como para regular numerosos aspectos en áreas de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. La presencia de reglamentos en una materia es un indicador de un amplio poder normativo conferido por los Estados miembros a la UE a través de los Tratados (principalmente, TFUE).

Entre el reglamento y la directiva no hay relación de jerarquía. El hecho de que las instituciones adopten uno u otro acto depende, en primer lugar, del instrumento jurídico que prevea expresamente el artículo del Tratado sobre el que actúen y, en cualquier caso, del alcance de la competencia de la UE en esa materia. La directiva normalmente es una técnica jurídica utilizada en ámbitos de competencia compartida.

Conforme al artículo 288 TFUE:

> «El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro».

Desgranando estas características, el reglamento es, en primer lugar, un acto de alcance jurídico general o abstracto. Esto es, no identifica a unos destinatarios concretos. Así, el reglamento, una vez que entra en vigor, puede afectar jurídicamente (imponiendo obligaciones o/y atribuyendo derechos) a cualquier sujeto, público o privado, que se vea inmerso en la situación que objetivamente contempla el reglamento.

Además, es obligatorio en todos sus elementos. Esto significa que su contenido y tono de redacción son imperativos, no dejan espacios ni márgenes de apreciación. El texto del reglamento tiende a regular todo, medios y resultados. Las instituciones disponen de un poder normativo completo a la hora de adoptar un reglamento.

Otra característica consustancial al reglamento es su carácter directamente aplicable en el Derecho interno de los Estados miembros. Esto supone que, una vez que entra en vigor, produce efectos jurídicos (obligaciones y derechos) directamente en las relaciones internas, tanto verticales (autoridades públicas-particulares), como horizontales (entre particulares), sin necesidad de ninguna norma nacional de complemento o apoyo. Es, por tanto, una norma jurídicamente perfecta, por sí sola genera efectos jurídicos en las relaciones internas que son exigibles sobre la base directa del reglamento.

Para entrar en vigor y ser exigible en las relaciones internas, el reglamento tiene que ser publicado en el DOUE L. Tras su publicación entra en vigor en la fecha en la que el propio reglamento establezca o, en su defecto, a los 20 días siguientes a su publicación.

Como acto jurídico, el reglamento se identifica con las siglas UE en paréntesis, a continuación, lleva un número seguido del año en el que se adopta, la mención de la institución o instituciones que lo han adoptado y la fecha concreta de su adopción, por último, una referencia a su contenido. Ejemplo: Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión Europea.

## 4. La directiva: norma de armonización de las legislaciones nacionales, indirectamente aplicable en el Derecho de los Estados miembros

A diferencia del reglamento, la finalidad de la directiva no es regularlo todo. La directiva es una especie de norma de base, que establece los aspectos esenciales, deja espacios a concretar por los Estados miembros, muy frecuentemente en términos de opción («los Estados miembros podrán preceder a regular esto… o bien prever que…») y concreta un resultado o situación jurídica última a garantizar por todos los Estados miembros (vgr. la libre prestación de servicios de las profesiones jurídicas; el reconocimiento mutuo de títulos de Medicina; el derecho de residencia de ciudadanos de la Unión, etc.).

Dice en concreto el artículo 288 TFUE que:

> «La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios».

La directiva es una técnica de legislación compartida: el legislador europeo determina los aspectos esenciales de la regulación y el resultado último a alcanzar, mientras que los Estados miembros pueden concretar ciertos aspectos de la regulación y prever las adaptaciones y previsiones normativas necesarias para alcanzar el resultado. Por ello, la directiva es la típica norma que regula materias de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros.

Con esta caracterización, a diferencia del reglamento, la directiva no aspira a unificar o reemplazar los Derechos nacionales, sino a aproximarlos en base a unos aspectos esenciales y un resultado jurídico común. Es, por ello, una norma de armonización de legislaciones nacionales.

A diferencia del reglamento, norma jurídicamente perfecta y directamente aplicable en el Derecho interno de los Estados miembros, la directiva es una norma jurídicamente imperfecta para producir *per se* efectos jurídicos. En efecto, la directiva es una norma indirectamente aplicable en el Derecho nacional: requiere de normas internas que incorporen los aspectos esenciales de su regulación, concreten los márgenes de opción que pueda dejar la directiva y que garanticen el resultado último prescrito por ella. Es lo que se denomina la «norma de transposición o incorporación interna». Por tanto, la directiva produce efectos jurídicos (derechos y obligaciones) en las relaciones internas indirectamente, a través de la(s) norma(s) interna(s) de transposición.

La directiva suele establecer, al final de sus disposiciones, un plazo de transposición (vgr. dos años), al finalizar el cual los Estados han tenido que adoptar las normas internas necesarias (incluyendo la modificación o derogación de disposiciones nacionales incompatibles) para garantizar los plenos efectos de la directiva. Durante el plazo de transposición, los Es-

ISBN: 978-84-7777-632-1

tados miembros vienen obligados a comunicar a la Comisión Europea el esfuerzo normativo que están realizando para adaptar su derecho interno e incorporar plenamente la directiva.

Transcurrido el plazo de transposición, si uno o varios Estados miembros no hubieran incorporado la directiva o lo hubieran hecho mal o parcialmente, la Comisión Europea puede abrir el recurso de incumplimiento contra ese o esos Estados en cuestión.

Las directivas que tienen como destinatarios a todos los Estados miembros se publican en el DOUE L. Si una directiva se dirige a unos Estados o a uno solo, además de publicarse, se tiene que notificar al Estado o a los Estados destinatarios, lo que efectúa en su propio idioma y a través de la Representación Permanente respectiva en Bruselas.

La directiva se identifica de modo similar al reglamento, pero el primer número suele indicar el año y el segundo, el número de la directiva. Ejemplo: Directiva 2019/1158/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y de la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 4

- ✓ Organización política y administrativa de la CAPV. Principios generales.
- ✓ Aspectos Generales de la distribución de competencias entre el Estado y la CAPV.
- ✓ EL Parlamento Vasco.
- ✓ El Gobierno Vasco y el Lehendakari.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 4

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
     - 1.1.2. La Constitución de 1978 y el acceso a la autonomía
   - 1.2. Contenidos del Estatuto Vasco
   - 1.3. El Título Preliminar del Estatuto Vasco
     - 1.3.1. Constitución de la comunidad autónoma y denominación (art. 1)
     - 1.3.2. Territorio (art. 2)
     - 1.3.3. Incorporación de enclaves (art. 8)
     - 1.3.4. Sede de las instituciones (art. 4)
     - 1.3.5. Símbolos (art. 5)
     - 1.3.6. Lenguas oficiales (art. 6)
     - 1.3.7. Condición política (art. 7)
     - 1.3.8. Derechos y deberes fundamentales (art. 9)
   - 1.4. Articulación institucional de la Comunidad Autónoma Vasca
     - 1.4.1. Bases estatutarias
     - 1.4.2. Ley de Territorios Históricos
   - 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. Elección de parlamentarios y parlamentarias
   - 3.3. Funciones del Parlamento
     - 3.3.1. Panorámica general (art. 25)
     - 3.3.2. Función legislativa (27.4 y 27.5)
     - 3.3.3. Funciones de impulso y control del gobierno (art. 33.3)
     - 3.3.4. Función financiera (arts. 25, 42, 44-45)
     - 3.3.5. Otras funciones del Parlamento (art. 28)
   - 3.4. Organización y funcionamiento del Parlamento

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
     - 4.2.1. Definición y estatuto personal
     - 4.2.2. Designación y nombramiento
     - 4.2.3. Competencias y facultades
     - 4.2.4. Suspensión, cese y sustitución
   - 4.3. El Gobierno
   - 4.4. Los consejeros y consejeras. Altos cargos
     - 4.4.1. Consejeros y consejeras
     - 4.4.2. Vicepresidentes y vicepresidentas
     - 4.4.3. Altos cargos
     - 4.4.4. Estatuto personal de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración

# 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. Los tres territorios vascos que conforman actualmente la Comunidad Autónoma vasca no formaban una unidad política, si bien tanto el contenido de las competencias que ejercieron como las instituciones públicas de que se dotaron —Juntas Generales y Diputaciones Forales— fueron similares a lo largo de la historia.

El régimen foral vasco entró en crisis en el siglo XIX, con el desarrollo en España del Estado liberal y uniformizador. Después de varias décadas convulsas —a lo largo de las cuales se sucedieron varias guerras, medidas gubernamentales de adaptación o supresión de los fueros e incontables disputas políticas—, en el año 1876 quedaron definitivamente abolidos los fueros vascos. A partir de ese momento, se estableció un régimen de Concierto Económico que propició una reducida autonomía administrativa, basada en el peculiar sistema financiero y tributario establecido.

La reivindicación de autogobierno no quedó extinguida por la abolición foral pero estos deseos no se materializaron hasta la promulgación del Estatuto de Autonomía de 1936, durante la Segunda República, en plena Guerra Civil, cuando surgió una autonomía común para los tres territorios vascos. Esta experiencia fue truncada pocos meses después por la victoria de las tropas franquistas.

### 1.1.2. La Constitución de 1978 y el acceso a la autonomía

Con la desaparición del régimen franquista y el advenimiento de la democracia resurgieron con fuerza los deseos de autonomía. Durante el período constituyente, como adelanto, se establecieron las preautonomías: en el caso vasco, se estableció el Consejo General del País Vasco, en enero de 1978 (cuya existencia se prolongó durante dos años, hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía del País Vasco y la puesta en marcha de su contenido).

Una vez promulgada la Constitución española, en diciembre de 1978, se abrió la puerta al establecimiento de Comunidades Autónomas. La Constitución garantiza en el art. 2 el derecho de autonomía y dedica su Título VIII a la organización territorial del Estado. 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.

El proceso de preparación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco culminó con el referéndum sobre el texto estatutario celebrado en el País Vasco el 25 de octubre de 1979. Tras la aprobación por las Cortes Generales, fue promulgada la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

## 1.2. Contenidos del Estatuto Vasco

Para hablar de los contenidos principales del texto estatutario vasco, señalaremos previamente cuál es la estructura general del mismo: el Estatuto vasco —que carece de Preám-

ISBN: 978-84-7777-632-1

bulo— consta de un Título Preliminar y otros cuatro Títulos, además de una Disposición Adicional y nueve Disposiciones Transitorias.

En el Título Preliminar del Estatuto vasco se establece la denominación de la Comunidad Autónoma (art. 1), la delimitación del territorio (arts. 2 y 8) y se señala el modo de determinar la sede de las instituciones (art. 4). A ese contenido mínimo se añade en el Título Preliminar del Estatuto la regulación de condición política de vasco (art. 7); finalmente, en el art. 9 se hace referencia a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas vascas. Una destacada peculiaridad vasca aparece explicitada en ese Título Preliminar: el reconocimiento de los Territorios Históricos, definidos en el art. 2 y aludidos en los arts. 3 y 5.

A continuación, 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).

Por su parte, el Título II se refiere a los poderes del País Vasco y comprende un Capítulo Preliminar, con un solo artículo, y otros cinco capítulos: el 1.° se ocupa del Parlamento Vasco; el 2.°, del Gobierno Vasco y el o la Lehendakari; el 3.°, de la Administración de Justicia; el 4.°, de las instituciones de los Territorios Históricos; y el 5.°, 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.

Se cierra el Estatuto con 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»; en la versión en euskera del Estatuto, la denominación es «Euskadi» o «Euskal Herria».

### 1.3.2. Territorio (art. 2)

La definición del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca presenta ciertas peculiaridades en su delimitación y tratamiento, así como en las previsiones de ampliación. En efecto, 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 especifica que el territorio de la Comunidad quedará integrado inicialmente por los

Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia; por lo que, si posteriormente Navarra se sumara a la Comunidad, el territorio de esta se vería ampliado.

La integración de Navarra que se acaba de citar aparece prevista en la Constitución española, en concreto, en su Disposición Transitoria cuarta. Además, varios aspectos del procedimiento de incorporación aparecen regulados en el art. 47.2. 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.

Son realmente dos los casos existentes de municipios rodeados completamente por territorio vasco: el territorio conocido como Treviño (enclavado en Álava, compuesto de dos municipios —Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón—, que pertenece a la Comunidad Autónoma de Castilla y León) y Valle de Villaverde (municipio enclavado en Bizkaia y que pertenece a la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Los dos enclaves citados iniciaron con posterioridad a la promulgación del Estatuto vasco actuaciones tendentes a su incorporación a la CAPV, pero estos intentos se vieron frenados por las autoridades provinciales y autonómicas de las que dependían, por lo que los dos enclaves se mantienen en su situación original.

### 1.3.4. Sede de las instituciones (art. 4)

El Estatuto vasco, en su art. 4, confía esa determinación a una Ley del Parlamento Vasco, la cual resultó ser la Ley 1/1980, de 23 de mayo, de sede de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En ella se estableció, en su artículo único, que la sede del Parlamento y Gobierno vascos queda fijada en Vitoria-Gasteiz.

### 1.3.5. Símbolos (art. 5)

La Constitución se ocupa de la bandera de España y añade que los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas; finaliza señalando que estas banderas se utilizarán junto a la española en los edificios públicos y actos oficiales. Por su parte, el Estatuto (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 vasco fue aprobado por la Ley 8/1983, de 14 de abril, sobre el Himno Oficial de Euskadi; es la melodía «Eusko Abendaren Ereserkia», sin letra. 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, el cual obligó a reformular el cuartel referido a Navarra.

### 1.3.6. Lenguas oficiales (art. 6)

El Estatuto vasco declara (art. 6.1) que el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá el carácter de lengua cooficial de Euskadi (junto con el castellano, ya que el art. 3 de la Consti-

ISBN: 978-84-7777-632-1

tución española declara el castellano como lengua oficial en todo el Estado) 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 sociolingüística 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 donde se hable la lengua vasca (art. 6.5).

En desarrollo de este art. 6, 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 en materia lingüística.

Asimismo, resulta de interés, por ser aplicable en el Estado español, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (firmada por España el día 5 de noviembre de 1992 y ratificada el 2 de febrero de 2001).

#### 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.

A la condición política se entienden ligados 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 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. En el art. 9 aparecen desgranados los cometidos que desplegarán los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, en torno a esa cuestión.

### 1.4. Articulación institucional de la Comunidad Autónoma Vasca

#### 1.4.1. Bases estatutarias

En el Estatuto de Autonomía vasco encontramos sobre esta cuestión 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. 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 o presidenta, hay que añadir el diseño institucional interno del País Vasco. En efecto, característica fundamental de la Comunidad Autónoma Vasca es la existencia y protagonismo de los Territorios Históricos. El Estatuto de Autonomía, a lo largo de su articulado, reconoce su relevancia, desde el Título Preliminar hasta este Título II —donde su Capítulo IV se denomina «De las instituciones de los Territorios Históricos»—.

En el artículo único (art. 37) del citado Capítulo IV, se establece que los órganos forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, sin concretar cuáles serán esos órganos; 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

Para completar el esquema organizativo y competencial interno de la Comunidad Autónoma del País Vasco apuntado en el Estatuto era necesaria la aparición de una ley, que es conocida como la Ley de Territorios Históricos o LTH: 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; esa ley establece la vertebración o arquitectura interna de la CAPV.

La 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.

### 1.5. Reforma del Estatuto

El Estatuto vasco dedica su Título IV, «De la reforma del Estatuto», a esta cuestión. Este Título consta de dos artículos y en ellos se establece un procedimiento general de reforma y tres procedimientos específicos para supuestos concretos.

El procedimiento general (art. 46) consta de cuatro pasos: iniciativa (con tres sujetos legitimados: el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco y las Cortes Generales españolas; no se contempla la iniciativa popular); aprobación por el Parlamento Vasco; aprobación por las Cortes Generales y aprobación del electorado por referéndum. Los procedimientos especiales (art. 47) se refieren a tres casos específicos: reorganización de los poderes del País Vasco; incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma y procedimiento especial para que el segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto sea suprimido.

## 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

ISBN: 978-84-7777-632-1

pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía. El principio fundamental en esta materia es el principio dispositivo; esto es, las Comunidades Autónomas son quienes deciden en sus Estatutos de Autonomía si quieren o no esas competencias y en qué medida.

En el modelo constitucional de reparto de competencias, el art. 148 recoge un listado de 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. Ahora bien, en estas competencias exclusivas del Estado, hay algunas en las que todo su contenido es exclusivo del Estado y hay otras, en las que algunos contenidos sí son competencia exclusiva del Estado, pero el resto de los contenidos de la competencia podían ser asumidos por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía. Finalmente, el art. 149.3 de la Constitución, establece 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 lo hacían, corresponderían al Estado.

Además, el art. 150.2 prevé 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. Hoy en día todas las Comunidades Autónomas han alcanzado el máximo nivel de autonomía previsto en la Constitución y tienen similar nivel de competencias; pero las Comunidades forales —es decir, la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra—, ostentan competencias específicas derivadas de sus derechos históricos, según la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

### 2.2. Tipos de competencias

En el sistema español de distribución de competencias, las competencias se refieren a materias. Además, alrededor de 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 solo 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 y la potestad revisora en vía administrativa).

Pues bien, esas competencias pueden ser exclusivas o compartidas. Se entiende por competencia exclusiva aquella en la que 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. A continuación, 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. En otras, al Estado le corresponde únicamente la legislación básica, mientras que las Comunidades Autónomas son competentes para el desarrollo de esas bases comunes fijadas para todo el Estado. En otros casos, la competencia del Estado alcanza a la legislación y al desarrollo, y las Comunidades Autónomas solo tienen competencia en materia de ejecución.

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

El Estatuto de Autonomía vasco es el encargado de fijar las competencias que ha asumido el País Vasco. A ello dedica principal, aunque no exclusivamente, su Título I. Este Título parte

de la clasificación del tipo de competencias que se ha señalado: competencias exclusivas (art. 10), de desarrollo legislativo (art. 11) y de ejecución (art. 12).

Iniciando el análisis competencial con las competencias exclusivas del País Vasco, estas se recogen en el art. 10 del Estatuto:

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.
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 discurran 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.

ISBN: 978-84-7777-632-1

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 aquellas que precisen de legislación específica y las que requieran contratos previos de transferencia de tecnología extrajera.
31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
32. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Metereológico 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 metereológico 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 del Estatuto enumera 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.
6. Régimen minero y energético y recursos geotérmicos.

En lo referido a las competencias de ejecución, el listado de materias que aparece en el art. 12 del Estatuto es el siguiente:

1. Legislación penitenciaria.
2. Legislación laboral; facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de este 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.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, no todas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca se encuentran agrupadas en estos tres artículos. Se trata, en primer lugar, de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca que se encuentran recogidas en el Título I, pero fuera de esos tres artículos, y que no solo son simplemente enunciadas, como las que se acaban de mencionar, sino que su contenido es desarrollado con mayor o menor detenimiento. Así, las relativas a la Administración de Justicia (art. 13.1), la de creación y organización del Ararteko o Defensor del Pueblo autonómico vasco (art. 15), educación (art. 16) o Policía Autónoma (art. 17); además, en el art. 18, se trata de las competencias de sanidad y Seguridad Social, y en el art. 19, medios de comunicación social.

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 competen-

ISBN: 978-84-7777-632-1

cias (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 solo en su defecto será aplicable el del Estado y, finalmente, el art. 22 regula la posibilidad de la Comunidad Autónoma Vasca de celebrar convenios y acuerdos competenciales y de cooperación.

Por añadidura, 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, en el Título Preliminar), o la relativa al Concierto Económico (art. 41, en el Título III, dedicado a la Hacienda y Patrimonio).

Además, téngase en cuenta que 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, en el Estatuto de Autonomía se establecen algunas normas de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos y esa distribución de competencias queda posteriormente completada mediante la ya citada Ley de Territorios Históricos.

## 3. EL PARLAMENTO VASCO

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

El Estatuto vasco dedica el Capítulo I del Título II al Parlamento Vasco. Se trata, en total, de cuatro artículos. En uno de ellos (art. 27.1) se señala que el Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

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

### 3.2. Elección de parlamentarios y parlamentarias

El Estatuto señala (art. 26) las siguientes características del 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 el artículo 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, modificada posteriormente en varias ocasiones. La Ley 5/1990 desarrolla las cuestiones citadas en el Estatuto —estableciendo, en su art. 10, veinticinco parlamentarios por cada circunscripción electoral—, amén de otras cuestiones como la Administración Electoral, la convocatoria de elecciones y el procedimiento electoral.

El artículo del Estatuto concluye con la afirmación de que los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo; ade-

más, 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.

## 3.3. Funciones del Parlamento

### 3.3.1. Panorámica general (art. 25)

El art. 25 del Estatuto 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)

Según el art. 27.4 del Estatuto, la iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas de los territorios Históricos.

La iniciativa popular para la presentación de Proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco se regulará por este mediante Ley. Se trata de la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular —donde se excluyen ciertos temas de este ámbito (art. 2) y se exige un mínimo de firmas de al menos diez mil ciudadanos o ciudadanas que tengan la condición política de vascos para presentar una Proposición de Ley ante el Parlamento (art. 3)—.

Las Leyes del Parlamento se promulgan por el Presidente o Presidenta del Gobierno Vasco, quien ordenará su publicación 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 (art. 27.5).

El tema del procedimiento legislativo ocupa en el Reglamento del Parlamento Vasco el Título III, con Capítulos dedicados a la iniciativa legislativa, el procedimiento legislativo ordinario y las especialidades en el procedimiento legislativo.

### 3.3.3. Funciones de impulso y control del gobierno (art. 33.3)

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. Estas cuestiones quedan reguladas 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» (arts. 4-6) y en el Título V, «De las relaciones entre Gobierno y Parlamento» (arts. 43-51). A esos contenidos de la Ley de Gobierno nos referiremos en el apartado dedicado más adelante al Gobierno Vasco y al o la Lehendakari, reiterando aquí la idea de que es el Parlamento quien elige el o la Lehendakari y quien impulsa y controla la actividad del Gobierno.

Además de la Ley de Gobierno, es necesario referirnos al Reglamento del Parlamento Vasco, en concreto, el Título IV, denominado «Del impulso y control del Gobierno», en cuyo Capítulo I, «Del otorgamiento y retirada de confianza», se incluye la Sección 1.ª «De la designación del lehendakari o la lehendakari» (arts. 165-167). En la Sección 2.ª, «De la

ISBN: 978-84-7777-632-1

responsabilidad política del Gobierno» (arts. 168-172) se trata entre otras cuestiones de los aspectos procedimentales de la moción de censura y la cuestión de confianza.

El Reglamento del Parlamento continúa en los siguientes Capítulos con otras técnicas o cuestiones relacionadas con las funciones de control e impulso que realiza el Parlamento sobre el Gobierno: las Proposiciones no de Ley (Capítulo II), para que el Parlamento debata y adopte una decisión en torno a una determinada cuestión; las interpelaciones y preguntas (Capítulo III); el control de la legislación delegada (Capítulo IV); las comparecencias, comunicaciones, informes y planes del Gobierno (Capítulo V), que incluye debates de política general una vez al año, debates monográficos, y comparecencias del Gobierno; y autorizaciones e informaciones patrimoniales y financieras (Capítulo 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: aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma (arts. 25 y 44); aportaciones de los Territorios Históricos (art. 42) a la financiación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma; impuestos de la Comunidad Autónoma (art. 42.b).

#### 3.3.5. Otras funciones del Parlamento (art. 28)

El art. 28 del Estatuto concreta tres funciones de menor importancia que corresponden al Parlamento Vasco: designar varios Senadores que han de representar al País Vasco en el Senado (según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución); solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un Proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una Proposición de Ley; e interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El Reglamento del Parlamento 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 Defensor o Defensora del Pueblo, previsto en el art. 15 del Estatuto) y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Para finalizar, el Título V del Reglamento incluye otros cometidos del Parlamento, tales como el control del ente público Radio Televisión Vasca (Capítulo III) o la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (Capítulo V).

### 3.4. Organización y funcionamiento del Parlamento

Tal y como señala el art. 27.1. del Estatuto, 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 (art. 27.2). 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 este haya sido agotado (art. 27.3).

En el Reglamento del Parlamento Vasco el Título I se refiere a la organización. El funcionamiento, por su parte, se regula en el Título II del Reglamento.

# 4. EL GOBIERNO VASCO Y EL O LA LEHENDAKARI

## 4.1. Previsiones del Estatuto de Autonomía y Ley de Gobierno

El Estatuto de Autonomía dedica el Capítulo II del Título II al Gobierno Vasco y al o la 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 —la cual viene a ser la ya mencionada Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, que desarrollaremos en los siguientes apartados—.

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, se refiere específicamente al o la Lehendakari, quien será elegido por el Parlamento Vasco de entre sus miembros. 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 Estatuto señala también que 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; esa ley se trata de la ya repetidamente citada Ley de Gobierno, de la cual se realiza a continuación un breve resumen.

## 4.2. El o la Lehendakari

El Título I de la Ley de Gobierno está dedicado en su totalidad a la figura del o la Lehendakari de Euskadi.

### 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 propia Ley de Gobierno y el resto del ordenamiento jurídico (art. 1).

El o la Lehendakari, en razón a su cargo, tiene los siguientes derechos: recibir el tratamiento de Excelencia; utilizar la bandera del País Vasco, como guion; ocupar la resi-

ISBN: 978-84-7777-632-1

dencia 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 (art. 2).

El cargo de Lehendakari es incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo público o privado y con el de toda clase de profesiones liberales y actividades mercantiles e industriales, a excepción de la condición de parlamentario (art. 3).

#### 4.2.2. Designación y nombramiento

El o la Lehendakari será designado 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 (art. 4).

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 o la Lehendakari, de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezca el Reglamento del Parlamento.

Según la Ley de Gobierno, los o las candidatas, serán propuestos por los Grupos Políticos con representación parlamentaria. Resultará elegido Lehendakari el candidato o candidata que obtenga la mayoría absoluta de los votos de la Cámara. Si ninguno alcanza la mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá esta y será designado Lehendakari el que, de entre ellos, obtenga la mayoría simple de los votos válidamente emitidos (art. 5).

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

#### 4.2.3. Competencias y facultades

El o la Lehendakari, como supremo representante de Euskadi, ostenta la representación del País Vasco, promulga las Leyes del Parlamento, así como los Decretos-Legislativos y ordena su publicación, y disuelve el Parlamento (art. 7).

Además, en su condición de Presidente o Presidenta 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 corresponden varias funciones detalladas asimismo en la Ley de Gobierno (art. 8), como la designación y separación de los Consejeros y Consejeras.

#### 4.2.4. Suspensión, cese y sustitución

En la Ley de Gobierno se recoge la posibilidad de suspensión del o la Lehendakari cuando el Gobierno aprecie, a su instancia o a la del o la Lehendakari, que este o esta se encuentra imposibilitado, transitoria o temporalmente, para el desempeño de sus funciones. La situación de interinidad en la Presidencia no podrá ser superior en ningún caso a cuatro meses (art. 11). Transcurrido ese plazo sin que hubieran desaparecido las causas de suspensión, el o la Lehendakari imposibilitado cesará inmediatamente (art. 12).

El o la Lehendakari cesará —además de en el caso señalado anteriormente de suspensión— 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.

Las ausencias temporales del o la Lehendakari superiores a un mes precisarán de la previa autorización del Parlamento (art. 15).

En el Título V de la Ley de Gobierno, «De las relaciones entre Gobierno y Parlamento» (arts. 43-51), se encuentran reguladas algunas cuestiones relacionadas, tales como la cuestión de confianza o la moción de censura.

## 4.3. El Gobierno

Al Gobierno dedica la Ley 7/1981 su Título II. El Gobierno es el órgano colegiado que, bajo la dirección del o la 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). Las funciones y competencias concretas del Gobierno aparecen detalladas asimismo en la Ley de Gobierno (art. 18).

El Gobierno es un órgano diferenciado del o la Lehendakari, y de las Consejeras o Consejeros, y está integrado por estos y por el o la Lehendakari (art. 17). En el Gobierno ambos sexos estarán representados al menos en un 40 % (según modificación del art. 17 de la Ley de Gobierno, introducida por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres).

En cuanto al funcionamiento, el o la Lehendakari designará a un Consejero o Consejera como Secretario o Secretaria del Gobierno (art. 19). A las reuniones del Gobierno podrán acudir los expertos o expertas 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). El Gobierno podrá crear, mediante Decreto, Comisiones delegadas del Gobierno para coordinar la labor de varios Departamentos, y preparar las reuniones del Gobierno (art. 22).

## 4.4. Los consejeros y consejeras. Altos cargos

### 4.4.1. Consejeros y consejeras

Los consejeros o consejeras poseen una doble condición. Por un lado, son miembros del Gobierno: 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, son titulares de un Departamento: ostentan su representación y lo dirigen y gestionan.

Los consejeros o consejeras son de libre designación por el o la 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 o la 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, entre otras, la representación, dirección y gestión de su Departamento, tal y como hemos señalado.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Además de los consejeros o consejeras titulares de los Departamentos, podrán nombrarse consejeros o consejeras sin cartera, esto es, sin que se les asigne un Departamento concreto (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, regulada en el Capítulo IV de la Ley de Gobierno, está integrada por viceconsejeros y viceconsejeras y directores y directoras (art. 29).

#### 4.4.4. Estatuto personal de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración

El Título III de la Ley de Gobierno finaliza con el Capítulo V (arts. 32-38), donde se incluyen diversas cuestiones, tales como las incompatibilidades de consejeros y consejeras, viceconsejeros y viceconsejeras, y directores y directoras (art. 32.).

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 5

- ✓ Aspectos generales de la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la CAPV y los Territorios Históricos.
- ✓ El concierto económico.
- ✓ Competencias de las instituciones locales.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 5

1. **Aspectos generales de la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la CAPV y las instituciones forales de los Territorios Históricos**

   1.1. Principios generales de la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la CAPV y las instituciones forales de los Territorios Históricos
   1.2. Clases de competencias de los Territorios Históricos y potestades sobre las mismas
   1.3. La Comisión Arbitral

2. **El Concierto Económico**

   2.1. Concepto y antecedentes
   2.2. Regulación actual y funcionamiento

3. **Competencias de las instituciones locales**

   3.1. Características generales de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi
   3.2. Competencias de las instituciones locales de Euskadi

# 1. ASPECTOS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS INSTITUCIONES COMUNES DE LA CAPV Y LAS INSTITUCIONES FORALES DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

## 1.1. Principios generales de la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la CAPV y las instituciones forales de los Territorios Históricos

Para una adecuada comprensión de la distribución competencial interna entre las Instituciones Comunes del País Vasco (es decir, el Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco) y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (es decir, las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava), debemos recurrir en primer lugar al Estatuto de Autonomía para el País Vasco (el denominado Estatuto de Gernika) de 1979, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. En el modelo de vertebración interna del País diseñado en el mismo, los Territorios Históricos se configuran como poderes del País Vasco, que tienen reservadas una serie de competencias, algunas de las cuales constituyen un núcleo intocable para el legislador vasco. Entre estas competencias deben mencionarse las recogidas en los artículos 3 (competencias para conservar, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno), 10.34 (carreteras y caminos), 24.2 (conservación y organización de sus instituciones forales según lo dispuesto en el art. 3.º del Estatuto), y las recogidas en los artículos 37 y 41.

El artículo 37 del Estatuto comienza diciendo que los Órganos Forales de los Territorios Históricos se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos (art. 37.1) y que lo dispuesto en el Estatuto no supone alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico. Por su parte, el art. 37.3 establece un elenco de materias en las que los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva: a) organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones; b) elaboración y aprobación de sus Presupuestos; c) demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites provinciales; d) régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales y e) régimen electoral municipal. En lo que respecta al artículo 41 del Estatuto, este recoge todo lo relativo al sistema de Concierto Económico.

Todas estas competencias que, como se ha dicho más arriba, constituyen un núcleo intangible para el legislador vasco, forman parte de lo que el Tribunal Constitucional ha definido en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril (que analizó precisamente el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Territorios Históricos) como la *garantía institucional de la foralidad*, que deriva de la Disposición Adicional Primera de la Constitución y de su reconocimiento de los derechos históricos de los Territorios Forales.

Sin embargo, en el Estatuto de Autonomía de Gernika no se estableció un reparto rígido de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, sino que se diseñó un mecanismo abierto y flexible que permitiese aumentar las competencias de los Territorios Históricos, probablemente porque en aquel momento había otras prioridades y no se tenía totalmente claro hacia qué modelo de vertebración interna se iba a tender. Pues bien, como el Estatuto no recoge un detallado y exhaustivo reparto de competencias entre las Instituciones Comunes y las de los Territorios Históricos, para que el sistema funcionase, hubo que hacer esta distribución a través de una Ley ordinaria del Parlamento Vasco, ya que el Estatuto no prevé ningún tipo de leyes especiales o de mayoría cualificada, a diferencia de lo que ocurre en otros Estatutos de Autonomía. Esta Ley ordinaria del Parlamento Vasco, que ha cumplido ya más de treinta y cinco años, es la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de

ISBN: 978-84-7777-632-1

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, denominaciones que se seguirá en adelante), y es la encargada de desarrollar el Estatuto de Autonomía en lo relativo al reparto de competencias entre las Instituciones Comunes del País Vasco y las de los Territorios Históricos que lo componen.

El artículo 2 de la LTH recoge los principios que regirán las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y las de sus Territorios Históricos (colaboración y solidaridad) y el ejercicio de sus respectivas competencias por parte de las Administraciones del País Vasco (eficacia y coordinación). El Título I de la LTH establece el reparto concreto de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos. En él se desarrollan las competencias del núcleo intangible de la foralidad, más aquellas propias de la Comunidad Autónoma que el Parlamento Vasco ha decidido transferir a los Territorios Históricos. El sistema consiste en citar básicamente en el artículo 7 las materias que son competencia de los Territorios Históricos y definir en el artículo 8, cuáles son las potestades que les corresponden en dichas materias, con una cláusula de cierre, la del art. 6.1, que establece una cláusula residual a favor de las Instituciones Comunes («Es de la competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos»).

### 1.2. Clases de competencias de los Territorios Históricos y potestades sobre las mismas

El sistema de distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, se encuentra regulado en los artículos 6-8 de la LTH. A diferencia de lo que ocurre con el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la Constitución española, la Ley no establece listados de competencias correspondientes a las Instituciones Comunes y a los Territorios Históricos. Opta por enumerar únicamente las competencias de los Territorios Históricos, que pueden ser exclusivas (art. 7 a)[1], de desarrollo normativo y ejecución (art. 7 b)[2], o únicamente de ejecución (art. 7 c)[3] y atribuye el resto de las competencias a las Instituciones Comunes.

**En primer lugar, nos encontramos con las competencias exclusivas de los Territorios Históricos**. El artículo 8.1 de la LTH establece que en las materias que sean compe-

[1] Entre las materias en las que los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en las siguientes materias, podemos citar, a título de ejemplo, las relativas a la organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales; al régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores; a la elaboración de sus propios Presupuestos y Cuentas, a las derivadas del sistema de Concierto Económico (pues las competencias tributarias no corresponden al Parlamento Vasco sino a las Juntas Generales de los Territorios Históricos); carreteras y caminos; montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos; obras públicas; archivos, bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía, de titularidad del Territorio Histórico o la creación y mantenimiento de organismos culturales, de interés del Territorio Histórico, etc.

[2] Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en materias como, por poner algunos ejemplos, la sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; sanidad animal; conservación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico; fomento del deporte, etc.

[3] Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes de materias como, por ejemplo, la asistencia social; el desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de la tercera edad; administración de espacios naturales protegidos; defensa contra incendios, etc.

tencia exclusiva de los Territorios Históricos les corresponden a estos cuatro tipos de potestades:

a) La *normativa*. Un ejemplo típico de potestad normativa exclusiva sería una Norma Foral que regule un impuesto: pensemos, por ejemplo, en la Norma Foral del Impuesto de Sociedades.
b) La *reglamentaria.* En estas materias de competencia exclusiva, las Diputaciones Forales pueden dictar normas reglamentarias de desarrollo de las Normas Forales, pensemos, por ejemplo, en un Decreto Foral en materia tributaria, que desarrolla la Norma Foral sobre el Impuesto de Sociedades.
c) La *administrativa, incluida la inspección*. Aquí estamos pensando en cualquier actividad administrativa de los órganos administrativos de las Diputaciones Forales, incluyendo la inspección. Para seguir con el ejemplo tributario, cualquier actividad de una Hacienda Foral.
d) La *revisora en la vía administrativa*. Se trata de la competencia para resolver cualquier recurso administrativo contra actos administrativos dictados por la Administración foral. Por seguir con el ejemplo, pensemos en la resolución de un recurso ante el Tribunal Económico Administrativo Foral.

**En segundo lugar, nos encontramos con las competencias de desarrollo normativo y ejecución**[4] **de los Territorios Históricos.** El art. 8.2 de la LTH establece el tipo de potestades que corresponden a los Territorios Históricos en las materias en que compete a los mismos el desarrollo normativo y la ejecución. El ámbito es menor que en las competencias exclusivas, puesto que aquí no hay potestad normativa originaria, sino solo de desarrollo normativo, manteniéndose el resto de las potestades. Son las siguientes:

a) La de *desarrollo normativo*. Aquí, la competencia del Territorio Histórico no es plena, no puede dictar normas que se aplican con prioridad respecto a cualquier otra, sino que solo puede dictar normas que desarrollen otras normas emanadas de las Instituciones Comunes y, por tanto, esas normas de desarrollo normativo dictadas por los Órganos Forales no pueden ir en contra de lo dispuesto por las normas emanadas de las Instituciones Comunes a las que desarrollan.
b) La *reglamentaria.*
c) La *administrativa, incluida la inspección*.
d) La *revisora en la vía administrativa*.

**En tercer lugar, nos encontramos con las competencias de ejecución de los Territorios Históricos.** El art. 8.3 de la LTH establece que, en las materias en que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución, ejercitarán las potestades que se mencionan a continuación, de conformidad con las disposiciones de carácter general que en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma. Las potestades que ejercitarán los Territorios Históricos en estas materias en las que les corresponde la ejecución son las siguientes:

a) La *reglamentaria*, para la organización de sus propios servicios.
b) La *administrativa, incluida la inspección*.
c) La revisora en la vía administrativa.

[4] Para no repetir los mismos contenidos, se tratarán solo aquellos aspectos que sean diferentes de lo que ya visto en lo relativo a las competencias exclusivas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 1.3. La Comisión Arbitral

Dada la particular estructura de las Instituciones propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde coexisten Instituciones de gran relevancia, las denominadas Instituciones Comunes (Gobierno Vasco y Parlamento Vasco) y las correspondientes a cada uno de los Territorios Históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa), y puesto que, como acabamos de ver, ambos tipos de Instituciones gozan de atribuciones y competencias, es razonable suponer que antes o después, surgirán conflictos entre ellas. Parece lógico, por tanto, que el Estatuto de Gernika tuviera previsto un cauce para que dichos conflictos puedan ser reconducidos y solucionados. De ahí que su artículo 39 establezca que los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una Comisión Arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado y presidida por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que una Ley del Parlamento Vasco determine. La Ley que regula esta institución es la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral.

La Comisión Arbitral está compuesta por un Presidente o Presidenta (cargo que debe recaer en el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior del Justicia del País Vasco) y por seis vocales, designados paritariamente y para un período de seis años, siendo posible su nueva designación al término de cada período, por el Gobierno Vasco (tres) y por las Diputaciones Forales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa (uno por cada una de ellas), previa consulta informativa al Parlamento Vasco en el caso de los designados o designadas por el Gobierno Vasco y a las Juntas Generales de cada Territorio Histórico en el caso de los designados por las Diputaciones Forales y resuelve tanto «cuestiones de competencia» como «conflictos de competencia».

En las **cuestiones de competencia**, la Comisión Arbitral decide sobre la titularidad de las competencias autonómicas (es decir, correspondientes a las Instituciones Centrales de la Comunidad Autónoma) y las competencias forales (esto es, las correspondientes a los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava) que resulten controvertidas con ocasión de un proyecto de ley (remitido por el Gobierno Vasco al Parlamento Vasco) o de una proposición de ley (presentada en el Parlamento Vasco) o con ocasión de un proyecto de norma foral (remitida por cada Diputación Foral a las Juntas Generales de su Territorio) o de una proposición de norma foral (presentada en las Juntas Generales de cada uno de los Territorios Históricos). Dependiendo de las Instituciones, los efectos son distintos. Si se trata de Proyectos o Proposiciones de Norma Foral presentadas por las Instituciones de los Territorios Históricos (Diputaciones Forales o Juntas Generales), tanto si la Decisión de la Comisión Arbitral establece que son contrarias al Estatuto como si establece que suponen la vulneración del resto de las leyes que delimiten competencias entre las Instituciones Comunes y Forales, los efectos son: o bien su retirada o bien realizar una adaptación del texto que lo haga compatible con las normas antes mencionadas. Pero si se trata de Proyectos o Proposiciones de Ley presentadas por las Instituciones Comunes (es decir, Gobierno o Parlamento Vascos), los efectos son distintos si la Comisión Arbitral estima que el texto viola el Estatuto de Autonomía (en ese caso procede la retirada o la adaptación del mismo) o si estima que no respeta las leyes que delimiten competencias ente las Instituciones Comunes y las Instituciones Forales (en este caso, dichas Instituciones decidirán si mantienen o no la iniciativa). Las decisiones de la Comisión Arbitral son firmes y no pueden ser recurridas ante los Tribunales.

La Comisión Arbitral es también competente en lo que se refiere a los denominados **conflictos de competencia**. Estos pueden ser positivos o negativos. Los conflictos de competencia positivos (arts. 58-62) son aquellos que se plantean por el Gobierno Vasco frente a las Diputaciones Forales por disposiciones, resoluciones o actos de sus órganos o entes que dependan de ellas o aquellos que promueven las Diputaciones Forales frente a las disposiciones, resoluciones o actos que emanen del Gobierno Vasco o de sus órganos o entes en el caso de que no se respete el orden de competencias establecido. La Resolución de la Comisión Arbitral declarará con carácter definitivo a qué institución le corresponde la competencia, sin que quepa ningún recurso contra ella. Por su parte, los conflictos negativos de competencia (arts. 63-64) son aquellos que se producen en dos supuestos: en primer lugar, cuando el Gobierno Vasco, al entender que, en algún caso concreto, las atribuciones le corresponden a una Diputación Foral, requiere a esta para que las ejercite. Si su requerimiento es desatendido y la Diputación en cuestión se declara incompetente, o si se produce la inactividad de esta durante el plazo fijado en el requerimiento (plazo que en ningún caso podrá ser inferior a un mes) puede promover el conflicto negativo de competencia. En segundo lugar, puede ocurrir que sea una Diputación Foral la que entienda que, en algún caso concreto, las atribuciones le corresponden al Gobierno Vasco y requiera a este para que las ejercite. El procedimiento es el mismo, es decir: si su requerimiento es desatendido y el Gobierno Vasco se declara incompetente, o si se produce la inactividad de este durante el plazo fijado en el requerimiento (plazo que en ningún caso podrá ser inferior a un mes) puede la Diputación Foral en cuestión promover el conflicto negativo de competencia El asunto termina con la Resolución de la Comisión Arbitral quien, como ya se dicho anteriormente, declarará con carácter definitivo y sin que quepa recurso alguno, a qué institución corresponde la competencia controvertida.

## 2. EL CONCIERTO ECONÓMICO

### 2.1. 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 coexisten dos modelos:

a) El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común (es decir, todas las Comunidades Autónomas salvo Euskadi y Navarra), 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 (este es el sistema regulado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones).
b) El modelo en las dos Comunidades de régimen foral (es decir, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra), que 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, en Euskadi o aportación, en Navarra. El sistema de estas dos Comunidades forales, 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).

ISBN: 978-84-7777-632-1

En el caso de Euskadi, el Concierto Económico es un sistema bilateral y pactado entre el Estado y Euskadi, que dota a las instituciones forales vascas de potestad normativa tributaria y de autonomía en la gestión tributaria y que se fundamenta en un sistema denominado «de riesgo unilateral», que supone que Euskadi ha de pagar al Estado el «cupo» pactado en cualquier caso, tanto si la recaudación va bien como si va mal, pues en este último caso no recibe ninguna ayuda compensatoria por parte del Estado, ni se le rebaja el cupo. El sistema deriva de uno los derechos históricos vascos, especialmente protegidos por la Constitución española de 1978 y es compatible con el derecho de la Unión Europea, pues la utilización de todas sus posibilidades (incluyendo los tipos tributarios distintos a los del Estado) por parte de las autoridades forales vascas no supone ningún tipo de ayuda de Estado, tal y como quedó claro en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008 para el caso vasco (siguiendo la doctrina establecida en la Sentencia de 6 de septiembre de 2006, en el conocido como «caso Azores») y ha sido refrendado por una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo español.

Los antecedentes históricos del actual Concierto Económico Vasco se remontan a finales del siglo XIX. Tras la derogación del 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 y fue posteriormente renovado en 1887, 1894, 1906 y 1925-1926. El período de vigencia de este último 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 en 1952 y 1976. Una vez restaurada la democracia en España, la restauración del Concierto Económico en Bizkaia y Gipuzkoa 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 varias ocasiones, 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 solo se puede llegar si ambas par-

tes 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 entonces Comisión Mixta de Cupo (hoy Comisión Mixta de Concierto), en la que participan tanto los representantes de la Administración del Estado como los representantes de las 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 varias ocasiones, la última de las cuales ha tenido lugar en 2017, por Ley 10/2017, de 28 de diciembre, siguiendo el procedimiento bilateral para su modificación previsto en el propio Concierto, que es el mismo procedimiento utilizado para su aprobación.

## 2.2. 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 algunos principios básicos entre los que destacan los siguientes: a) las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura 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) 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; f) 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

ISBN: 978-84-7777-632-1

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, etc.

La ley del Concierto 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.

### 2.2.1. El ámbito tributario

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 regulado en su artículo 1.º, son los Órganos Forales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava y no las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma Vasca, los competentes para mantener, establecer y regular su propio sistema tributario. Es decir, son las Juntas Generales de cada Territorio Histórico (las Asambleas de cada uno de los tres Territorios Históricos) y no el Parlamento Vasco (Parlamento de toda la Comunidad Autónoma Vasca) quienes aprueban la normativa reguladora del régimen tributario para su Territorio Histórico a través de Normas Forales. Cada una de las tres Diputaciones Forales vascas (y por tanto no el Gobierno Vasco) se encarga también en su Territorio de la exacción, gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos, para lo cual ostenta las mismas facultades y prerrogativas que tiene reconocidas la Hacienda Pública del Estado.

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 con el Estado, de acuerdo con las normas del propio Concierto Económico; coordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos; sometimiento a los Tratados o Convenios Internacionales firmados y ratificados por España (art. 2 del Concierto) y en la elaboración de la normativa tributaria, los Territorios Históricos deberán respetar el denominado principio de armonización fiscal (art. 3 del Concierto.

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 —en algunos de ellos— y la gestión, inspección, revisión y recaudación —en todos ellos— 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). 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, estos se rigen por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado (por ejemplo, el Impuesto sobre el Valor Añadido —IVA—, el Impuesto sobre la Renta de no residentes, el Impuesto sobre los depósitos en las Entidades de Crédito, etc.).

### 2.2.2. 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.

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. Para el quinquenio 2017-2021, en el que nos encontramos, la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco ha quedado establecida en la Ley 11/2017, de 28 de diciembre. Su contenido, de acuerdo con lo previsto en el Concierto, fue aprobado por acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico de fecha 19 de julio de 2017, 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 Vasca, 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.). 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 y compensaciones y finalmente, el cupo líquido del año base del quinquenio (actualmente el quinquenio 2017-2021) 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. 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 sigue siendo el 6,24% (art. 7), que se supone que refleja de algún modo la participación de la economía vasca en el conjunto de la economía española. Finalmente, si transcurrido el plazo de vigencia de la vigente Ley de Cupo, no se hubiera promulgado una nueva para los ejercicios siguientes, esta se prorrogará automáticamente hasta que haya acuerdo para aprobar una nueva Ley del Cupo.

### 2.2.3. 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 sus modificaciones y adaptaciones

ISBN: 978-84-7777-632-1

y de llevar a la práctica el principio de colaboración que aparece enunciado en su artículo 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 más importantes son, entre otras: a) evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Concierto Económico con carácter previo a su promulgación; b) resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el Concierto, para saber qué normativa (la común o la foral) es aplicable y c) resolver las observaciones que se planteen sobre coordinación de competencias sobre la exacción o la inspección de tributos.

Y, por último, 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. Sus funciones son las siguientes: a) resolver los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre estas 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.

## 3. COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES LOCALES

### 3.1. Características generales de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi

Como es conocido, la Comunidad Autónoma Vasca se organiza en tres niveles institucionales: las Instituciones Comunes (Gobierno Vasco y Parlamento Vasco), los Órganos Forales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava/Araba (Diputaciones Forales

y Juntas Generales de cada uno de los tres Territorios Históricos) y las instituciones locales (Ayuntamientos y demás instituciones de ámbito local). Pues bien, así como la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía para la el País Vasco de 1979 (el Estatuto de Gernika) definen el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el propio Estatuto de Gernika y la denominada «Ley de Territorios Históricos» de 1983 se ocupan de distribuir las competencias entre las Instituciones Comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava/Araba, hasta la aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi no existía una norma que estableciese el marco jurídico regulador del tercer nivel institucional vasco: el compuesto por los municipios y las demás entidades locales vascas y sus competencias. Dada la complejidad política, institucional y territorial de Euskadi, no fue posible aprobar esta Ley tan importante hasta transcurridos más de treinta y cinco años desde que el Parlamento Vasco comenzó a legislar en 1980.

La Ley se compone de títulos que regulan las disposiciones generales de la misma, el alcance de la autonomía municipal, las competencias, la organización municipal, los derechos y deberes de los vecinos y las vecinas y las cartas de servicios municipales, el gobierno abierto, la transparencia y la participación ciudadana en las entidades locales, la participación de los municipios en la elaboración de las políticas públicas que puedan afectar al ámbito local, la regulación de la gestión de servicios públicos locales y, por supuesto, la financiación local.

### 3.2. Competencias de las instituciones locales de Euskadi

El artículo 2.º de la Ley establece que tendrán la consideración de entidades locales a los efectos previstos en la Ley: el municipio, los concejos y demás entidades territoriales de ámbito inferior al municipio, las mancomunidades de municipios, las cuadrillas alavesas y otras entidades que agrupen a varias entidades locales. Por su parte, los artículos 14 y ss. se refieren a las competencias municipales y que se clasifican en propias, transferidas o delegadas. Entre ellas, destacan las **competencias propias**, cuya relación aparece recogida en una larga lista de 37 ámbitos materiales enunciados en el artículo 17 de la Ley, entre los que destacan, a título de ejemplo: la protección civil, las relaciones de convivencia en el espacio público, la policía local, tráfico y seguridad vial, la seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos, competencias en materia de vivienda y urbanismo, en salud pública, en la defensa de los consumidores, acerca de servicios funerarios y cementerios, en servicios sociales, en aguas, alumbrado, limpieza, recogida de basuras, transporte público, deporte, cultura, patrimonio histórico municipal, turismo local, participación en la programación de la enseñanza y mantenimiento de centros públicos de educación infantil, primaria y especial; ordenación y gestión de las actividades de servicios, planes locales de empleo, fomento y uso del euskera, políticas de igualdad de género, patrimonio municipal, gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías, mantenimiento de las vías públicas urbanas y rurales, integración social en materia de inmigración, juventud y cooperación para el desarrollo. Y como cláusula general de cierre, el artículo 14.4 de la Ley dice que las entidades locales podrán ejercitar cualquier tipo de actividad, servicio o prestación que, desarrollada en interés de la comunidad local, no se encuadre dentro de las competencias propias, transferidas o delegadas, siempre que no incurra en supuestos de duplicidad con otras instituciones y no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda de la entidad en su conjunto.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 6

- ✓ Igualdad: contexto-antecedentes. Objeto y fin.
- ✓ Principios generales: igualdad de trato; igualdad de oportunidades; respeto a la diversidad y a la diferencia; integración de la perspectiva de género; acción positiva; eliminación de roles y estereotipos en función del sexo; representación equilibrada; colaboración y coordinación.
- ✓ Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 6

I. **Contexto-antecedentes**

Objeto y fin

II. **Principios generales**

1. Igualdad de trato
2. Igualdad de oportunidades
3. Respeto a la diversidad y a la diferencia
4. Integración de la perspectiva de género
5. Acción positiva
6. Eliminación de roles y estereotipos en función del sexo
7. Representación equilibrada
8. Colaboración y coordinación

III. **Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa**

## I. CONTEXTO-ANTECEDENTES

La igualdad es una reivindicación, dada la existencia real de la desigualdad, y uno de los pilares básicos y fundamentales de todo Estado Social y Democrático de Derecho. En la actualidad la igualdad de mujeres y hombres se inscribe dentro de una comprensión tridimensional de la igualdad: como valor superior del ordenamiento jurídico, como principio jurídico y como derecho fundamental. En este sentido la idea de igualdad funciona como un criterio razonable y no arbitrario para conocer qué grado de desigualdad entre dos o más personas es jurídicamente admisible. Una buena compresión de la igualdad requiere un cierto conocimiento de los antecedentes jurídico políticos que dan cuenta del actual contexto normativo de la igualdad de mujeres y hombres en la CAPV.

Los antecedentes más significativos son:

**Naciones Unidas:** Carta de las Naciones Unidas. En ella se comprometen, «…a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana**, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres** y de las naciones grandes y pequeñas…». En el art. 1.3 de la Carta de Naciones Unidad se comprometen a trabajar por la igualdad, a no hacer ninguna distinción por motivos de raza, **sexo**, idioma o religión.

El segundo, **La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.** En su Preámbulo se hace referencia a los compromisos adquiridos por Naciones Unidas en materia de igualdad de derechos de mujeres y hombres. Además de la defensa de la igualdad de derechos de mujeres y hombres expresamente, en su art. 7 se menciona el término «discriminación» aludiendo a la existencia de tratos discriminatorios.

El tercero, el **Convenio 111 de 1958 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.** En el mismo se determina lo que hay que entender por discriminación para la aplicación del mismo: «el término discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación».

De trascendental importancia es la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** de **1979 (CEDAW)** por las siguientes razones: 1) Promulga, con obligatoriedad jurídica, principios aceptados universalmente y medidas concretas que deben adoptar los Estados y algunos actores privados, para lograr que las mujeres hagan efectivos sus derechos en todas partes, avanzando de esta manera en el reconocimiento y profundización del principio de no discriminación; 2) el art. 1 ofrece la definición de «discriminación contra la mujer»; 3) el art. 2 obliga a los Estados a implementar políticas dirigidas a terminar con la discriminación de las mujeres; 4) el art. 17 dispone crear El Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (23 expertas/os encargados de analizar los progresos realizados por cada uno de los Estados Parte); 5) el art. 18 obliga a los Estados Parte a presentar cada 4 años, por lo menos y siempre que lo solicite el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales y administrativas… adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la Convención; 6) Por último **El Protocolo Facultativo de la CEDAW(2000)**,con este se introducen dos mecanismo para garantizar eficazmente los derechos de las mujeres: a) El procedimiento de comunicaciones (arts. 2-7) del Protocolo que permite que cualquier mujer a la que le hayan violado los derechos contemplados en la Convención, una vez agotadas todas las posibilidades jurídicas en el marco interno de su Estado, puede recurrir al Comité de Expertas y expertos de la CEDAW que establecerá

ISBN: 978-84-7777-632-1

si el Estado ha vulnerado o no la Convención; b) El procedimiento de investigación (arts. 8-9) del Protocolo. El Comité puede investigar violaciones sistemáticas de los derechos de las mujeres en un o por un Estado.

Pero la rápida constatación de que el compromiso normativo de Naciones Unidas en materia de igualdad de mujeres y hombres no garantizaba la eliminación de las múltiples discriminaciones que sufren las mujeres provocó la aparición de las **Conferencias Internacionales sobre las Mujeres** como instrumentos para lograr una igualdad real. Desde 1975 y dentro del marco de estas Conferencias los Estados lograrán determinados acuerdos en relación con la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, señalando los avances que hay que lograr y comprometiéndose para ello con la puesta en marcha de instrumentos concretos de carácter político y técnico.

Las cuatro más importantes han sido: **a)** La 1.ª Conferencia Mundial de **1975 en México**; **b)** La 2.ª Conferencia Mundial de **1980 en Copenhague**; **c)** La 3.ª Conferencia Mundial de **1985 en Nairobi; d)** La 4.ª Conferencia Mundial de **1995 en Beijing.** Marca el paso de las políticas de acción positiva hacia las mujeres hacia las políticas que integren la perspectiva de género.

**Consejo de Europa:** Este organismo mediante la adopción de Convenios y la Carta Social Europea, se convierte en el organismo europeo más importante en materia de derecho antidiscriminatorio, desarrollado en sus 7 Conferencias de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres: 1.ª Conferencia (Estrasburgo, 1986); 2.ª Conferencia (Viena, 1989); 3.ª Conferencia (Roma, 1993); 4.ª Conferencia (Estambul, 1997); 5.ª Conferencia (Skopje, 2003); 6.ª Conferencia (Estocolmo, 2006); y 7.ª Conferencia (Bakú, 2010). De especial mención el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica conocido como **Convenio de Estambul (2011)** que en 2014 entra en vigor en el Estado español. El objetivo de este convenio es proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, trabajar para la eliminación de todo tipo de discriminación contra las mujeres y el logro de la igualdad real de mujeres y hombres.

**Unión Europea:** El tratado de Roma (1957), en su art. 119 se recoge la obligación de que cada Estado Miembro garantice la aplicación del «principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo». Desde el primer momento en el que la Unión Europea apostó por el principio de igualdad de trato (mujeres/hombres) se ha producido una evolución en su seno que se traduce actualmente en el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (compromiso de los poderes públicos para actuar en contra de las desigualdades conducente a una igualdad de oportunidades efectiva).

**En la actualidad** está en vigor el **Pacto por la Igualdad de Género (2011-2020).**

**Estado español**, la Constitución de 1978 recoge la igualdad de mujeres y hombres como valor y principio que debe incidir en todo el ordenamiento jurídico y como derecho. La igualdad como **valor y principio** inspirador lo encontramos en los arts. 1.1, 14 y 9.2 de la CE. Art. 1.1 «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Art. 14 «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Art. 9.2 «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». La igualdad como **derecho** la encontramos en el art. 10 de la CE que dice

«1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». Es decir que se ha de interpretar el derecho a la igualdad y no discriminación conforme a la normativa internacional. Como resultado, en 2007 se aprueba la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.**

**Comunidad Autónoma del País Vasco:** el **Estatuto de Autonomía de Euskadi de 1979** en su art. 9 se remite al art. 14 de la CE para consagrar el principio de igualdad, y al igual que este recoge el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación por razón de sexo para la ciudadanía del País Vasco. 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» recogiendo lo ya señalado por el art. 9.2 de la CE. Igualmente, en su art. 10.39 el Estatuto se refiere a la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de «Condición Femenina».

Con estos precedentes y en este contexto las instituciones y administraciones de la CAPV desarrollan su trabajo para lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Para garantizar la adecuada implementación de las políticas públicas de igualdad de mujeres y hombres ha sido necesario crear instituciones y desarrollar normativas.

En 1988 se creó Emakunde – Instituto Vasco de la Mujer, como un organismo autónomo adscrito al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. En la *Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer-Emakumearen Euskal Erakundea (Emakunde)*, (modificada *por la Ley 3/2012, de 16 de febrero, por la que se modifica la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Ley sobre Creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer)*, 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 CAPV, y Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer asume la tarea de impulsar una acción coordinada en esta 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 siete planes de acción positiva, se han desarrollado programas, acciones, se han creado estructuras, etc. con el objetivo de conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. En 2015 Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer recibió el Primer Premio de Naciones Unidas al Servicio Público.

En el camino del desarrollo de las políticas de igualdad la **Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres**[1] supone un auténtico hito.

## Objeto y fin

En el art. 1 de la ley se establece el objeto de la misma: «establecer los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y

[1] De ahora en adelante al referirnos concretamente a esta ley, la nombraremos como la ley.

ISBN: 978-84-7777-632-1

hombres, así como regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato[2] 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 aquellas».

Según se recoge en el II apartado de la exposición de motivos de la misma se trata de lograr «garantizar la aplicación práctica y efectiva del derecho a la igualdad reconocida formalmente en los textos legales, y, en este sentido, esta ley plantea mecanismos y medidas concretas para conseguir que las Administraciones Públicas vascas lleven a cabo políticas y actuaciones más incisivas de cara a eliminar este fenómeno estructural y universal de la desigualdad entre mujeres y hombres».

Todo ello con «el fin último es avanzar en la consecución de 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. Para ello, la ley establece los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres, y regula un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato en todos los ámbitos de la vida, y en particular a promover la autonomía y a fortalecer la posición social, económica y política de aquellas, en tanto que colectivo discriminado».

A continuación, señalaremos los principios generales que deben orientar la actuación de los poderes públicos vascos[3] derivados del mandato de igualdad y de prohibición de discriminación por razón de sexo.

## II. PRINCIPIOS GENERALES

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de Mujeres y Hombres, recoge 8 principios generales que son los que orientarán la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad, y que se enumeran a continuación:

### 1. Igualdad de trato

El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil.

Por lo que el art. 3.1 de la ley «prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello».

La propia ley señala cómo deben entenderse estos dos conceptos en el ámbito de aplicación de la misma:

[2] 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.

[3] 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.

— La **discriminación directa: art. 3.1 a)** «Existirá discriminación directa 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». Igualmente considera el acoso sexista en el trabajo, sin prejuicio de su tipificación como delito, como una 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: art. 3.1 b)** «Existirá discriminación indirecta 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». La discriminación será calificada como indirecta por razón de sexo cuando se produzca una situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro.

  *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 parcial[4], por lo que las mujeres quedarían fuera de esa posibilidad de promoción.

— **Medidas no discriminatorias: art. 3.1 c)** Quedan fuera de la calificación de medidas discriminatorias por razón de sexo todas aquellas que, «aunque planteen un tratamiento diferente para las mujeres y los hombres, tienen una justificación objetiva y razonable», entre las que se encuentran expresamente contempladas en la ley:

  - 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.

La ley es especialmente sensible a la actuación de los poderes públicos vascos en el manejo de recursos económicos, por lo que expresamente se refiere a una de las medidas que deben adoptar para impedir que sus actuaciones favorezcan la discriminación tanto directa como indirecta. Por ello les prohíbe 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».

[4] Según datos de Emakunde, en Euskadi analizando la población de 16 años o más ocupada del 2020, del colectivo de personas ocupadas con contrato a tiempo parcial un 79,6% son mujeres.

ISBN: 978-84-7777-632-1

El objetivo de esta medida es garantizar que en el ámbito de la CAPV el dinero público no sirva para desarrollar ningún tipo de actividad pública o privada que sea discriminatorias por razón de sexo. Igualmente, la medida garantiza que las personas, entidades, empresas, etc. que llevan a cabo actividades que hayan sido sancionadas por esta razón no puedan beneficiarse de ninguna ayuda o subvención. La medida está limitada en el tiempo, no se podrá recibir dinero público en el período que dure la sanción.

Finalmente, hace referencia a la existencia de distintas situaciones de discriminación en las que se pueden encontrar las mujeres dentro de dicho colectivo al estar atravesadas por otros factores de discriminación. Este concepto focaliza todas aquellas situaciones en las que dos o más factores o rasgos de discriminación interactúan simultáneamente produciendo una forma específica de discriminación. 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».

## 2. Igualdad de oportunidades

El principio de igualdad de oportunidades diferencia entre la igualdad de salida (igualdad formal) y, la igualdad de llegada (igualdad material). La primera alude a que mujeres y hombres deben disponer de similares oportunidades y recursos iniciales («de salida») para desarrollar determinadas actividades o para disfrutar de los bienes y servicios, mientras que la segunda se refiere a la igualdad de llegada (de «resultados»), es decir, al logro de metas iguales para ambos sexos. El hecho es que en nuestra sociedad la existencia de desigualdades reales entre hombres y mujeres en las posiciones de salida obliga a que en ocasiones para conseguir que mujeres y hombres disfruten de condiciones iguales de los bienes y oportunidades, recursos y recompensas valoradas por la sociedad, deben ponerse en marcha acciones de acción positiva hacia las mujeres. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres significa garantizar que ambos puedan participar en diferentes esferas (económica, política, participación social, de toma de decisiones...) y actividades (educación, formación, empleo...) sobre bases de igualdad. Se ha pasado de considerar que la igualdad únicamente afectaba a las mujeres a ser considerada un aspecto central del desarrollo de la vida política, social y económica. También hemos tomado conciencia que no es solamente necesario cambiar y crear leyes y normas que regulen las relaciones en esos ámbitos, sino que debemos trabajar por conseguir la igualdad en la vida diaria, en la familiar, en el trabajo.

El art. 3.2 de la ley recoge el principio de «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, esta se entiende «referida no solo 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 aquellos».

Por lo tanto, esta ley promueve una igualdad en el sentido amplio, no solo se refiere a la igualdad formal, sino también a la igualdad material. Igualmente señala, 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. Respeto a la diversidad y a la diferencia

La igualdad no es identidad. Respetar el principio de igualdad no significa que las personas deban ser idénticas ni deban ser tratadas como idénticas. Lo mismo podemos decir cuándo nos referimos a la igualdad de mujeres y hombres. Igualmente, la desigualdad o el trato desigual no significa respeto a la diversidad y a la diferencia. La igualdad, y el trato en igualdad debe respetar la diversidad y las diferencias de las personas al igual que la diversidad y las diferencias de mujeres y hombres. Por este motivo la ley de igualdad vasca se rige por el principio de respeto a la diversidad y a la diferencia de las personas y de los sexos recogido en el art. 3.3.

> «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.

## 4. Integración de la perspectiva de género

Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos

La perspectiva de género es una metodología y un conjunto de mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar en base a las diferencias biológicas entre ambos sexos; igualmente hace referencia a las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de la desigualdad y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de mujeres y hombres.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Analizar cualquier situación, institución o realidad desde la perspectiva de género permite entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está determinada por la naturaleza sino culturalmente construida.

Este enfoque cuestiona los estereotipos con que se nos educa y abre la posibilidad de elaborar nuevos contenidos de socialización y relación entre los seres humanos. El empleo de esta perspectiva plantea la necesidad de solucionar los desequilibrios que existen entre mujeres y hombres, mediante acciones como:

— Redistribución equitativa de las actividades entre los sexos (en las esferas de lo público y privado).
— Justa valoración de los distintos trabajos que realizan mujeres y hombres, especialmente en lo referente a la crianza de las hijas e hijos, el cuidado de los enfermos y las tareas domésticas.
— Modificación de las estructuras sociales, los mecanismos, las reglas, prácticas y valores que reproducen la desigualdad.
— El fortalecimiento del poder de gestión y decisión de las mujeres.

A modo de ejemplo, la incorporación de la perspectiva de género en la medicina ha permitido entender que los síntomas de ciertas enfermedades, o los efectos secundarios de algunos medicamentos son diferentes en las mujeres que en los hombres.

En la ley este principio queda recogido en el art. 3.4: «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».

En el segundo párrafo se ofrece una definición del principio de cara a la aplicación y efectos de la Ley:

> «se entiende por integración de la perspectiva de género 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».

## 5. Acción positiva

Todavía hoy en día constatamos la situación de desigualdad real en la que viven las mujeres, este hecho nos demuestra que los esfuerzos legislativos realizados en torno a la igualdad no han sido suficientes para terminar con las situaciones de discriminación real en la que han vivido y viven las mujeres. La igualdad formal es necesaria pero no suficiente. La obtención de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres requiere de múltiples principios e instrumentos más allá del reconocimiento legislativo del principio de igualdad. Uno de los instrumentos más eficaces para trabajar por la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres es la «acción positiva». La Ley en su art. 3.5 recoge que «Para promover la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, 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».

La acción positiva se legitima no en función de la persona beneficiaría, sino en función de su pertenencia a un colectivo discriminado, el de las mujeres. Es decir que las medidas de **ac-**

**ción positiva tienden a eliminar las desigualdades** que históricamente sufren las mujeres como consecuencia de los **roles y estereotipos** que la sociedad les impone. Entre otras definiciones nos encontramos la del Comité Para La Igualdad Entre Hombres Y Mujeres del Consejo de Europa, como una estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de unas medidas (temporales) que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales, o sea, es un instrumento que desarrolla el principio de igualdad de oportunidades y que tiende a corregir las desigualdades.

Hasta el momento las medidas de acción positivas han sido pensadas para garantizar el derecho de las mujeres a acceder en igualdad de condiciones a profesiones y cargos laborales o políticos donde están infrarrepresentadas. Pero dado que las medidas de acción positiva pretenden reducir las desigualdades, también podrían ser consideradas medidas de acción positiva aquellas que promovieran el acceso de los hombres a profesiones tradicionalmente consideradas como femeninas, tales como la educación infantil, la enfermería, los servicios de cuidados o de limpieza, etc.

Existen medidas de acción positiva, más centradas en igualar las condiciones de acceso (es decir, en el «punto de salida»), se articularían por medio de cursos de formación, orientación o incluso subvenciones a la contratación de mujeres, mientras otras medidas de acción positiva como la discriminación positiva, en su compromiso con los resultados, impondría directamente la obligación de contratar mujeres hasta eliminar su infrarrepresentación («punto de llegada»).

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.

## 6. Eliminación de roles y estereotipos en función del sexo

En el art. 3.6 de la Ley se dice «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».

Un estereotipo de género, o estereotipo en función del sexo, es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer que a su vez determinan los roles en función del sexo, es decir las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar. Por efecto de los estereotipos en función del sexo, 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.

Según la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos «Un estereotipo de género es nocivo cuando limita la capacidad de hombres y mujeres

ISBN: 978-84-7777-632-1

para desarrollar sus facultades personales, realizar una carrera profesional y tomar decisiones acerca de sus vidas y sus proyectos vitales. Los estereotipos nocivos pueden ser hostiles o negativos (por ejemplo, las mujeres son irracionales) o aparentemente benignos (por ejemplo, las mujeres son protectoras)». Uno de estos estereotipos, por ejemplo, el de que las mujeres son más protectoras, servirá como escusa explicativa para asignar a las mujeres el rol social de cuidadoras. Es decir, como las mujeres son más protectoras se les atribuirá casi en exclusiva y a todas las responsabilidades del cuidado de los hijos.

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.

La utilización de los estereotipos de género es dañina cuando genera violaciones de los derechos y las libertades fundamentales como es el de la igualdad. Los estereotipos de género más complejos pueden ejercer un efecto negativo exagerado sobre determinados grupos de mujeres, tales como las que están en prisión y han transgredido la ley, las mujeres de grupos minoritarios o indígenas, las que viven con discapacidad, las mujeres de las castas inferiores, las inmigrantes o las que están en peor situación económica, etc.

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.

## 7. Representación equilibrada

En una democracia avanzada la idea de ejercicio pleno de la ciudadanía necesariamente pasa por el principio de igualdad de mujeres y hombres como base sobre la que se debe asentar toda actividad administrativa y gubernamental. Una de las formas para su materialización pasa por el necesario respeto y la consecución de la participación y representación equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, incluidos la política y la administración.

Teóricamente La *representación equilibrada entre mujeres y hombres* se puede definir como un porcentaje de participación en el que ningún sexo predomina sobre otro en la que sus miembros estén constituidos por el mismo número de mujeres y de hombres para que pueda considerarse una verdadera participación efectiva de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones. Esta paridad representativa se ha de llevar a cabo mediante la implementación de medidas de acción positiva y su base se sustanciará en la *transversalidad* que se traduce en la puesta en marcha de programas y acciones políticas que buscan transformar las estructuras históricas que han provocado y afianzado la desigualdad de género. La transversalidad nos sugiere cambios en el proceso de toma de decisiones, transformaciones en los procesos de creación e implementación de las políticas públicas y la evaluación constante de estas con el fin de velar por el cumplimiento de su cometido. En definitiva, se trata de aplicar medidas positivas destinadas a erradicar las discriminaciones de género creando

así nuevos estándares en los que la igualdad, paridad y participación y representación equitativa de las mujeres sea real y efectiva.

Como vemos participación y representación están estrechamente relacionadas, el primer párrafo del art. 3.7 de la Ley hace referencia a la necesidad de adoptar medidas para la **presencia equilibrada** cuando señala que:

> «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», mientras que el segundo párrafo hace referencia a la **representación equilibrada,** en este segundo párrafo del art. 3.7 de la Ley se define cuantitativamente que se entiende por representación equilibrada para dar cumplimiento a la presencia equilibrada. «A efectos de esta ley, se considera que existe una representación equilibrada en los órganos administrativos pluripersonales, cuando los dos sexos están representados **al menos al 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.

## 8. Colaboración y coordinación

El art. 3.8 de la Ley señala que:

> «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 Comunidad Autónoma Vasca, 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.

Por este motivo la Ley promueve la creación de diferentes estructuras de coordinación que se recogen en posteriores artículos entre las que se encuentran:

**Estructuras formales** (recogidas expresamente en normas)

**Comisión Interdepartamental.** Tiene por objeto la coordinación de las actuaciones del Gobierno Vasco en materia de igualdad de mujeres y hombres.

**Grupo Técnico Interdepartamental (GTI).** Tiene por objeto prestar el apoyo y asesoramiento técnico necesario a las y los miembros de la Comisión Interdepartamental para el correcto desempeño de sus funciones.

**Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres**, es un órgano de coordinación de las políticas y programas que en materia de igualdad de mujeres y hombres desarrollen la Administración autonómica, foral y local.

**Grupo Técnico Interinstitucional**. Su objeto es prestar el apoyo y asesoramiento técnico necesario a las y los miembros de la Comisión Interdepartamental para el correcto desempeño de sus funciones.

ISBN: 978-84-7777-632-1

**Unidades de Igualdad.** Estas unidades administrativas se encargan del impulso, coordinación y colaboración con las distintas direcciones y áreas del departamento y, en su caso, con los organismos autónomos, entes públicos y órganos adscritos al mismo, para la ejecución de lo dispuesto en la Ley 4/2005 y en el Plan para la igualdad que cada legislatura aprueba el Gobierno Vasco.

**Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.** Es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco encargado del impulso, asesoramiento, planificación y evaluación de las políticas de igualdad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyo fin esencial es la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social de la Comunidad.

**Estructuras informales** (no recogidas expresamente en normas, pero fácticamente existentes)

**Grupo técnico departamental (GTD).** Estructura técnica para favorecer la aplicación efectiva de las políticas de igualdad en las diversas direcciones y, en su caso, en los organismos autónomos y los entes y sociedades públicas adscritos o vinculados a los departamentos del Gobierno.

**Red de unidades de Igualdad.** Estructura no regulada formalmente que surge para dar respuesta a las necesidades de coordinación y apoyo mutuo y continuo de las Unidades Administrativas de Igualdad del Gobierno Vasco.

**Berdinsarea.** Es la red de municipios impulsada por Emakunde y Eudel que pretende ser un espacio de trabajo intermunicipal, ágil y eficaz para impulsar, fortalecer, coordinar y evaluar programas y servicios gestionados desde las administraciones locales a favor de la igualdad y contra la violencia hacia las mujeres, a través de la definición de criterios conjuntos de actuación y evaluación. http://www.berdinsarea.net/

Esta enumeración no agota todas las redes informales que existen en la actualidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, como por ejemplo las encargadas de analizar la violencia contra las mujeres.

## III. MEDIDAS PARA PROMOVER LA IGUALDAD EN LA NORMATIVA Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Uno de los principios generales de la Ley 4/2005 es la integración de la perspectiva de género en la actuación de los poderes y las Administraciones Públicas vascas. La ley define la perspectiva de género como «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».

El Título II de Ley se refiere a las Medidas para integrar la perspectiva de género en distintos ámbitos de la vida pública y privada. Concretamente el Capítulo IV del Título II de la Ley regula las «medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa». Este Capítulo consta de cinco artículos, del 18 al 22. En el artículo 18 se regulan las disposiciones generales y en los art. 19 al 22 se determinan los procesos y procedimientos que las materializan.

Así el art. 18.1 establece 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».

Y el art. 18.2 concreta dicho mandato al señalar 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».

El contenido de los art. 19 a 22 puede resumirse de la siguiente manera:

1. Todo órgano de la administración que promueva un proyecto de norma deberá realizar una **evaluación previa en función del género.**
2. Una vez realizada la evaluación de impacto de género, el órgano que promueva la norma debe **incorporar medidas correctoras** de cara a eliminar las desigualdades detectadas y promover la igualdad, Concretamente esas medidas aplicables de carácter general son:
   a) La **inclusión**, en las normas reguladoras de subvenciones y en los contratos públicos, de criterios dirigidos a valorar la integración de la perspectiva de género en el proyecto presentado y la trayectoria de la persona o entidad solicitante en el desarrollo de políticas de igualdad.
   b) La **incorporación**, en las normas que regulan los procesos selectivos, de una cláusula por la que, en caso de igual capacitación, se dé preferencia a las mujeres a la hora del acceso y promoción a la función pública en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías en las que su representación 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 de acceso y promoción en el empleo.
   c) La **inclusión**, en las normas que regulan los procesos selectivos o la concesión de premios, de una cláusula por la que se garantice que en los Tribunales y en los Jurados los dos sexos estén representados al menos al 40%. Se considera que existe una representación equilibrada 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.

3. Informe Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. El art. 21 determina que «Los proyectos de normas que se elaboren en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma han de ser informados por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, a efectos de verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 a 20 de la ley y, en su caso, para realizar propuestas de mejora en tal sentido».
4. Informe de legalidad. El último paso del proceso tal y como ocurre con el resto de las normas, consiste en un informe de legalidad de la norma que realizarán los órganos encargados de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Para facilitar la realización de **la evaluación previa del impacto en función del género** el Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco aprobó en su sesión de 21 de agosto de 2012 las «Directrices sobre 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». Son directrices dirigidas a la Administración General de la Comunidad Autónoma y a sus organismos y entes vinculados o dependientes de ella, para realizar la evaluación previa del impacto en función del género y del resto de los trámites previstos en los artículos 19 y siguientes, así como las normas o actos administrativos que quedan excluidos de la necesidad de hacer dicha evaluación.

Igualmente, en los ámbitos de las administraciones forales se han aprobado decretos y normas forales que facilitan las directrices a seguir en las mismas teniendo en cuenta lo que señala el art. 18.2 en el sentido de que se realizarán «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».

Finalmente, en el ámbito local contamos con la publicación *Evaluaciones previas del impacto en función del género. Guía explicativa del proceso y herramientas diseñadas para su implantación en las entidades locales* (Eudel-Emakunde, 2018).

Las sucesivas evaluaciones de la Ley 4/2005 aportan datos concretos sobre la evolución de la aplicación de las medidas previstas en el Capítulo IV del Título II (artículos 18 a 22) tales como:

- Inclusión de la cláusula de preferencia de mujeres en los procesos selectivos de acceso o promoción en el empleo público en sectores donde las mujeres estén infrarrepresentada.
- Inclusión de la cláusula de representación equilibrada de mujeres y hombres en la composición de los tribunales que resuelven los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción del empleo público.
- Inclusión de la cláusula de representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación y preparación adecuada en los tribunales que resuelven la concesión de premios.
- Uso no sexista de todo tipo de lenguaje. El art. 18.4 dice:

> «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».

Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha publicado distintos instrumentos que podemos encontrar en su página web.

La cultura de nuestras sociedades es androcéntrica[5] y sexista[6] y sesga la realidad reflejándose en el uso que se hace del lenguaje. En esta cultura se valoran las capacidades y funciones atribuidas a los hombres, pero no se reconoce el valor social de

[5] 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.

[6] 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».

aquellas capacidades y funciones que son atribuidas a las mujeres y esto queda reflejado en el uso que hacemos del lenguaje.

Haciendo un uso sexista del lenguaje se excluye, se invisibiliza y se minimiza a las mujeres. Con el lenguaje realizamos una doble acción por una parte reflejamos la realidad, pero por otra la fijamos. Independientemente de los grandes cambios operados en 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. No hay lenguas sexistas hay usos sexistas de la lengua, el sexismo está en el pensamiento. 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. 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.

— Inclusión de criterios relacionados con la integración de la perspectiva de género en las subvenciones públicas.
— Inclusión como criterio, en las subvenciones, la trayectoria de las personas beneficiarias en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.
— Inclusión de criterios de igualdad en la contratación de la administración.

A modo de conclusión decir que existe un Estudio de seguimiento y evaluación sobre la aplicación de cláusulas de igualdad en contratos, subvenciones y convenios de las Administraciones Públicas vascas, contratado en 2015 por Emakunde con ocasión de la evaluación de la Ley 4/2005, en el que se concluye que «gracias a las experiencias desarrolladas en los últimos años, aunque existen diferencias significativas en el grado de desarrollo entre las diferentes administraciones, se ha conseguido contar con un acervo normativo, un conjunto de personas sensibilizadas y formadas, un argumentario apoyado por guías y protocolos y un proceso metodológico básico y apoyado en la práctica que demuestra un notable avance para que el conjunto de las Administraciones Públicas vascas se hayan constituido como una vanguardia con un amplio recorrido y como un posible referente a seguir en esta materia por otras Administraciones Públicas interesadas y/o gobiernos de CCAA».

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 7

- ✓ Administración electrónica.
- ✓ El acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos.
- ✓ El funcionamiento electrónico del sector público: sede electrónica y portal de internet, sistemas de identificación y firma electrónica.
- ✓ El archivo electrónico.
- ✓ El expediente administrativo.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 7

1. **Antecedentes**

2. **Leyes y normas básicas en administración electrónica**

3. **Glosario básico de términos en administración electrónica**

4. **El acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos**

5. **El funcionamiento electrónico del sector público**

6. **El expediente administrativo**

## 1. ANTECEDENTES

La Administración electrónica es el uso de las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las Administraciones Públicas (AAPP), que combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes tiene por objetivo la mejora de los servicios públicos y los procesos democráticos reforzando el apoyo a las políticas públicas.

Siempre que se habla de la administración electrónica se tiene que pensar en dos ámbitos con objetivos diferentes. Por un lado el reto de la modernización de los procesos mediante la transformación digital, permitiendo hacer una administración más eficiente, centrada en las necesidades de ciudadanos y empresas, más abierta, participativa y transparente.

Por el otro, ofrecer a la ciudadanía y empresas la posibilidad de relacionarse con la administración a través de internet ofreciendo servicios 24×7 (24 horas, siete días a la semana).

Bajo esta perspectiva podemos identificar las características de la Administración electrónica de la siguiente manera.

| Para la Administración | Para la Ciudadanía |
|---|---|
| — Reducción de costes, tiempos de tramitación, menos errores que mejora la eficiencia y productividad.<br>— Mayor satisfacción para funcionarios, contenidos más estimulantes: el peso burocrático del trabajo se puede derivar hacia actividades de asesoramiento y soporte a los ciudadanos y las empresas.<br>— Menos uso de papel.<br>— Mejora de relaciones con otras administraciones y mejora de la imagen, transparencia: con el ciudadano (según la UE, un 62% de los ciudadanos europeos perciben los servicios electrónicos como beneficiosos), entre departamentos y administraciones. | — Rapidez y comodidad para los usuarios (a cualquier hora):<br>• Evitar colas, desplazamientos y horarios.<br>• Acceso a la información más cómodo, fácil y rápido.<br>• Acceso universal. La ubicación geográfica y proximidad de oficinas administrativas deja de ser un problema, algo especialmente importante en un país como España.<br>— Fomento de la participación de los ciudadanos (buzones, cuestionarios, etc.), fomentar una relación interactiva y más positiva.<br>— Impulso de la sociedad de la información: estimula la participación y aprendizaje del ciudadano (idea de estímulos adicionales mediante bonificaciones económicas<br>— Simplificación de los procedimientos e integración transparente de diferentes administraciones (soluciones de ventanilla única). |

Uno de los objetivos principales de las Leyes 39 y 40 de 2015, de 1 de octubre, es eliminar la separación regulatoria entre procedimiento electrónico (regulado hasta el momento por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) y procedimiento administrativo (regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Es a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, **cuando solo existe un procedimiento administrativo y este se entiende solo como electrónico.**

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 2. LEYES Y NORMAS BÁSICAS EN ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

### a) *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicada el 2 de octubre 2015 en el BOE: núm. 236*

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público vienen a configurar un escenario en el que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones en sus múltiples vertientes de gestión interna, de relación con los ciudadanos y de relación de aquellas entre sí.

Como se dice en la parte expositiva de la Ley 39/2015, «una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no solo sirve a los principios de eficacia y eficiencia, ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados a la vez que facilita una mejor transparencia».

En consecuencia, en dicha ley se establecen cuestiones tales como que los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos y que los documentos administrativos se emitirán igualmente por escrito a través de medios electrónicos; mientras que la Ley 40/2015 establece que las AAPP se relacionarán entre sí y con sus órganos a través de medios electrónicos.

Desde el punto de vista del uso de los medios electrónicos, son de particular interés en la Ley 39/2015:

— Las previsiones relativas a los derechos de las personas en sus relaciones con las AAPP:
  - Del interesado en el procedimiento administrativo, derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las AAPP.
  - Asistencia en el uso de medios electrónicos los interesados.
— La representación y los registros electrónicos de apoderamientos.
— Los registros.
— Los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento.
— Los sistemas de firma admitidos por las AAPP.
— El uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo.
— La forma de los actos administrativos.
— Las cuestiones relativas a solicitudes de iniciación, comparecencia de las personas, obligación de resolver y cómputo de plazos.
— Las notificaciones a través de medios electrónicos.
— La emisión de documentos y sus copias.
— Los documentos aportados por los interesados.
— El expediente electrónico.
— El archivo electrónico.

El ámbito de aplicación de esta ley es todo el SECTOR PÚBLICO, que comprende a:

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

b) *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*

La Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

Desde el punto de vista del uso de los medios electrónicos son de particular interés en la Ley 40/2015:

— Los órganos colegiados.
— El funcionamiento electrónico del Sector Público:

- Sede electrónica.
- Portal de internet.
- Sistemas de identificación de las AAPP.
- Actuación administrativa automatizada.
- Sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada.
- Firma electrónica del personal al servicio de las AAPP.
- Aseguramiento e interoperabilidad de la firma-e.
- Archivo electrónico de documentos.
- Gestión compartida de servicios comunes (sistemas de información y comunicaciones).
- Técnicas de colaboración (suministro de Información, sistemas integrados de información administrativa).
- Intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación.
- Transmisiones de datos entre AAPP.
- Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad, reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración y transferencia de tecnología entre Administraciones.

En resumen **Las Nuevas obligaciones** introducidas por ambas leyes se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Disponer de las herramientas y recursos necesarios para garantizar la relación electrónica con los obligados por la ley y con las personas físicas que así lo prefieran antes del 2 de octubre de 2016.
2. Tramitar electrónicamente los expedientes
3. Archivar electrónicamente
4. Garantizar el Derecho a la información y la transparencia
5. Garantizar un funcionamiento electrónico interno
6. Trabajar de forma coordinada e interoperable con otras Administraciones

c) *Identificación, firma electrónica y representación*

Estos conceptos se regulan en la siguiente normativa:

— Ley 59/2013, de 19 de diciembre, de firma electrónica. Esta ley regula la firma electrónica, su eficacia jurídica y la prestación de servicios de certificación. Se promulga para reforzar el marco jurídico existente incorporando a su texto algunas novedades respecto al RDL 14/1999 para contribuir a dinamizar el mercado de la prestación de certificación, depurando la terminología anteriormente asentada y simplificando el texto facilitando su comprensión.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana donde en su art. 8 «Acreditación de la identidad de los ciudadanos españoles. Documento Nacional de Identidad (DNI)» indica que el Documento Nacional de Identidad permite a los españoles mayores de edad que gocen de plena capacidad de obrar y a los menores emancipados la identificación electrónica de su titular, así como la firma electrónica de documentos.
— Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica.
— Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se aprueba Cl@ve, la plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas.
— Resolución de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General de Administración Digital (SGAD), por la que se establecen las condiciones de uso de firma electrónica no criptográfica, en las relaciones de los interesados con los órganos administrativos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.
— Orden HAP/7/2014, de 8 de enero, por la que se regula el Registro de funcionarios habilitados para la identificación y autenticación de ciudadanos en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.
— Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos. Este registro se regula en el artículo 15 del R.D. 1671/2009 para hacer constar y gestionar las representaciones que los interesados otorguen a terceros con el fin de que estos puedan actuar en su nombre de forma electrónica ante la Administración General del Estado y/o sus organismos públicos vinculados o dependientes.

d) *Seguridad - Protección de datos*

La protección de datos de carácter personal está regulada en la siguiente normativa:

— Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Es importante destacar la disposición adicional primera en la que se define la obligación de las AAPP de incluir la medidas de seguridad que deben implantarse en la organización para evitar la pérdida, alteración o acceso no autorizado a los datos de carácter persona adaptando los criterios de determinación de riesgo definidos en el ENS (Esquema Nacional de Seguridad).
— Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro desde el 25 de mayo de 2018, según establece su artículo 99.

## 3. GLOSARIO BÁSICO DE TÉRMINOS EN ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

a) **Certificado electrónico:** Documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad. Cada certificado está identificado por un número de serie único y tiene un período de validez que está incluido en el certificado.

b) **Identificación electrónica**: El proceso de utilizar los datos de identificación de una persona en formato electrónico que representan de manera única a una persona física o jurídica o a una persona física que representa a una persona jurídica.
c) **Diferencia entre Identificación y Firma:** Se exigirá la identificación para acreditar la identidad del interesado y la firma electrónica cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.
d) **Firma electrónica**: Conjunto de datos, en forma electrónica, anejos a otros datos electrónicos o asociados funcionalmente con ellos, utilizados como medio para identificar formalmente al autor o a los autores del documento que la recoge. Existen 3 tipos de firma electrónica: firma electrónica simple, avanzada y reconocida.
e) **Autoridad de Certificación:** Es la entidad de confianza, responsable de emitir y revocar los certificados electrónicos, utilizados en la firma electrónica. La Autoridad de Certificación, por sí misma o mediante la intervención de una Autoridad de Registro, verifica la identidad del solicitante de un certificado antes de su expedición o, en caso de certificados expedidos con la condición de revocados, elimina la revocación de los certificados al comprobar dicha identidad.
f) **CSV (Código Seguro de Verificación):** Código alfanumérico generado automáticamente por una administración en los documentos en papel que permite verificar su validez por terceros a través de la sede electrónica.
g) **Documento electrónico:** Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
h) **Expediente administrativo:** Conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita.
i) **Imagen electrónica**: Resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento.
j) **Copia electrónica auténtica**: Documento electrónico generado a partir de un documento origen mediante un procedimiento conforme con la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos y el artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se puede realizar mediante funcionario habilitado (en cuyo caso la copia estará firmada electrónicamente por el funcionario) o mediante actuación administrativa automatizada (en cuyo caso la firma de la copia se realizará mediante un sello electrónico). Tiene la misma validez y eficacia que el documento sobre la que se expide.
k) **Copia papel auténtica:** La copia papel auténtica de un documento electrónico es una impresión en papel del contenido del documento la cual contiene un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u organismo público emisor. Por extensión también puede considerarse como tal al fichero que se imprime, siempre que su contenido visible contenga dicho código o sistema de verificación.
l) **Sello de Tiempo:** Datos en formato electrónico que vinculan otros datos en formato electrónico con un instante concreto, aportando la prueba de que estos últimos datos existían en ese instante.

ISBN: 978-84-7777-632-1

m) **Sello electrónico:** Datos en formato electrónico anejos a otros datos en formato electrónico, o asociados de manera lógica con ellos, para garantizar el origen y la integridad de estos últimos. Se basa en un certificado de sello electrónico expedido por un prestador de servicios de confianza que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
n) **Metadato:** Dato que define y describe otros datos, sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos.
o) **Índice Electrónico**: El índice de un expediente electrónico recoge el conjunto de documentos electrónicos asociados al expediente en un momento dado y, si es el caso, su disposición en carpetas o expedientes. Garantiza la integridad del expediente electrónico y debe permitir su recuperación siempre que sea preciso.

   El índice autenticado es el medio por el cual se lleva a cabo el foliado de un expediente electrónico para su remisión en virtud de una norma. La autenticación del índice garantiza la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma.
p) **Notificación Electrónica**: Es la publicación en la Sede Electrónica de una comunicación administrativa con consecuencias jurídicas, como pueden ser el comienzo del plazo para contestar o presentar documentación, presentar alegaciones o recursos, etc.
q) **Sede Electrónica**: es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a uno o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.
r) **Carpeta Ciudadana**: Plataforma tecnológica desarrollada por las AAPP con objeto de acceder a consultar y gestionar la información particular de la ciudadanía referida a los servicios y procedimientos de esa AAPP.
s) **Portafirmas Electrónico**: Herramienta informática destinada a facilitar al personal la práctica de la firma electrónica basada en certificado electrónico de documentos procedentes de diferentes sistemas de información independientes, con la consiguiente agilización de la actividad administrativa. La firma electrónica de un documento generada a través de esta herramienta incluye un código seguro de verificación que permite contrastar en la Herramienta Centralizada de Verificación la integridad y autenticidad de una copia papel del documento.

## 4. EL ACCESO ELECTRÓNICO DE LA CIUDADANÍA A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas. En el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Ante esta situación la ley define claramente quien tiene obligación de tramitar de forma electrónica, pero es consciente de que existe un segmento de la población que necesita

asistencia para la tramitación electrónica; de esta manera emerge el concepto de Registro de funcionarios Habilitados, que deberá de contener los funcionarios de cada administración, principalmente agentes de servicios de atención presencial, que iniciarán la tramitación como representantes de la ciudadanía que no disponga de los medios y/o conocimientos suficientes para la tramitación electrónica.

En este apartado la siguiente tabla indica la forma de relación definida en la normativa entre los diferentes colectivos y la administración.

| Tipo de colectivo | Tipo de tramitación | Referencia |
|---|---|---|
| Personas físicas | Electrónica/Presencial | Art. 14 |
| Persona Jurídicas | Electrónica | Art. 14 |
| Entidades sin personalidad jurídica | Electrónica | Art. 14 |
| Profesionales | Electrónica | Art. 14 |
| Notarios y Registradores | Electrónica | Art. 14 |
| Representantes | En función de sus representados | Art. 14 |
| Empleados Administraciones Públicas | Electrónica | Art. 14 |

*Tabla:* Tipo de Tramitación

El derecho y obligación viene recogido en el art. 14 de la Ley 39/2015. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas que recoge:

1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.
2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

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

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y

ISBN: 978-84-7777-632-1

para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Los derechos de las personas que vayan a relacionarse con las Administraciones Públicas de forma electrónica están regulados en el art. 13 «Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas», que recoge:

1. A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
2. A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
3. A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
4. Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
5. A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
6. A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
7. A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
8. A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
9. Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Por otro lado los legisladores fueron conscientes de que existe un segmento de la población que no dispone de los medios y la preparación necesaria para tramitar de forma telemática. Este concepto se recoge en el art. 12 «Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados»:

1. Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.
2. Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.
3. Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

4. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.

En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

## 5. EL FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO

### a) *Sede electrónica y portal de internet*

La Sede electrónica y portal de internet están definidos en el capítulo V «Funcionamiento electrónico del sector público», de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El artículo 38 corresponde a la sede electrónica:

1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a uno o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.
2. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.
3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.
4. Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.
5. La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.
6. Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente.

En la sede se contemplará como mínimo el contenido a disposición de los ciudadanía:

— Relación de los servicios disponibles en la sede electrónica.
— Carta de servicios y carta de servicios electrónicos.
— Enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes.
— Acceso, en su caso, al estado de tramitación del expediente.
— En su caso, publicación de los diarios o boletines.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— En su caso, publicación electrónica de actos y comunicaciones que deban publicarse en tablón de anuncios o edictos, indicando el carácter sustitutivo o complementario de la publicación electrónica.
— Verificación de los sellos electrónicos de los órganos u organismos públicos que abarque la sede.
— Comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos emitidos por los órganos u organismos públicos que abarca la sede que hayan sido autenticados mediante código seguro de verificación.
— Indicación de la fecha y hora oficial a los efectos previstos en el artículo 26.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

Los órganos titulares responsables de la sede podrán además incluir en la misma otros servicios o contenidos

No será necesario recoger en las subsedes la información y los servicios a que se refieren los apartados anteriores cuando ya figuren en la sede de la que aquellas derivan.

Las sedes electrónicas cuyo titular tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a sus contenidos y servicios en las lenguas correspondientes.

El artículo 39 corresponde con el portal de internet que se define como el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente

b) *Sistemas de identificación*

Los sistemas de identificación que pueden ser utilizados por los **interesados** en los procedimientos están recogidos en el artículo 9 de la Ley 39/2015:

1. Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.
2. Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes:

   a) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
   b) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
   c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema, que las Administraciones consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior. La autorización habrá de ser emitida en el plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de la obligación de la Administración

General del Estado de resolver en plazo, la falta de resolución de la solicitud de autorización se entenderá que tiene efectos desestimatorios.

Las Administraciones Públicas deberán garantizar que la utilización de uno de los sistemas previstos en las letras a) y b) sea posible para todo procedimiento, aun cuando se admita para ese mismo procedimiento alguno de los previstos en la letra c).

3. En relación con los sistemas de identificación previstos en la letra c) del apartado anterior, se establece la obligatoriedad de que los recursos técnicos necesarios para la recogida, almacenamiento, tratamiento y gestión de dichos sistemas se encuentren situados en territorio de la Unión Europea, En cualquier caso, los datos se encontrarán disponibles para su acceso por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes.
4. En todo caso, la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo.

Los sistemas de identificación que pueden utilizar las **Administraciones Públicas** están recogidos en el artículo 40 de la Ley 40/2015 que define:

1. Las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. Estos certificados electrónicos incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, así como, en su caso, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos. La relación de sellos electrónicos utilizados por cada Administración Pública, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Además, cada Administración Pública adoptará las medidas adecuadas para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos.
2. Se entenderá identificada la Administración Pública respecto de la información que se publique como propia en su portal de internet.

c) *Firma electrónica*

Los sistemas de firma que pueden ser utilizados por los **interesados** en los procedimientos están recogidos en el artículo 10 de la Ley 39/2015:

1. Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.
2. En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:

   a) Sistemas de firma electrónica cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
   b) Sistemas de sello electrónico cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestador incluido en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

ISBN: 978-84-7777-632-1

c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

Las Administraciones Públicas deberán garantizar que la utilización de uno de los sistemas previstos en las letras a) y b) sea posible para todos los procedimientos en todos sus trámites, aun cuando adicionalmente se permita alguno de los previstos al amparo de lo dispuesto en la letra c).

Al igual que en el caso de la identificación:

3. En relación con los sistemas de firma previstos en la letra c) del apartado anterior, se establece la obligatoriedad de que los recursos técnicos necesarios para la recogida, almacenamiento, tratamiento y gestión de dichos sistemas se encuentren situados en territorio de la Unión Europea.
4. Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma.

El uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo está recogido en el artículo 11 de la Ley 39/2015 que recoge:

1. Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley.
2. Las Administraciones Públicas solo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para:

   a) Formular solicitudes.
   b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
   c) Interponer recursos.
   d) Desistir de acciones.
   e) Renunciar a derechos.

### d) *El archivo electrónico*

El archivo electrónico permite almacenar por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas. Estos archivos electrónicos, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos vienen a ser complementarios y equivalentes a los archivos convencionales.

Se define el documento electrónico como: información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado, y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado. Un documento electrónico se caracteriza por:

— Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
— Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.

— Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
— Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
— Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable

Un documento electrónico es el resultado de la unión de lo que se denomina objeto más los metadatos del documento donde el:

— Objeto:

- Contenido: entendido como el conjunto de datos en que se sustancia la información de un documento electrónico.
- Firma electrónica: definida como un conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que permite detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados y está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere y ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.

— Metadatos:

- Elementos que proporcionan contexto al contenido, estructura y firma de un documento, contribuyendo al valor probatorio y fiabilidad de este a lo largo del tiempo como evidencia electrónica de las actividades y procedimientos.

A continuación se recoge una recopilación de normativa que afecta al funcionamiento de los archivos electrónicos.

En la Ley 40/2015 en su artículo 46 se recoge que:

1. Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.
2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.
3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.

ISBN: 978-84-7777-632-1

En la Ley 39/2015, en su artículo 17 «Archivo de documentos» se recoge:

1. Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.
2. Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.
3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

## 6. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, define en su artículo 70 el expediente administrativo:

1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.
2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.
3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autentificado y acompañado de un índice, asimismo autentificado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.
4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 8

- ✓ Normalización lingüística del uso del euskera en la administración general y en la administración educativa: principios generales.
- ✓ El perfil lingüístico.
- ✓ La preceptividad de los perfiles lingüísticos.
- ✓ Los planes de normalización lingüística.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 8

1. **Legislación básica**

2. **El perfil lingüístico**

   2.1. Acreditación del perfil lingüístico
   2.2. Exenciones
   2.3. Convalidaciones de los perfiles lingüísticos

3. **Derechos Lingüísticos de la ciudadanía y obligaciones de la Administración (ELEBIDE)**

4. **Certificado BIKAIN**

5. **Importancia de la formación lingüística específica**

6. **Los planes de normalización lingüística**
   **Plan de normalización del uso del euskera del Gobierno Vasco en el VI período de planificación (2018-2022)**

   6.1. Ámbito de aplicación
   6.2. Período de vigencia
   6.3. Objetivo principal
   6.4. Participantes en el plan
   6.5. Criterios para la aplicación de perfiles lingüísticos
   6.6. Directrices generales del plan

## 1. LEGISLACIÓN BÁSICA

El **Estatuto de Autonomía** de la Comunidad Autónoma de Euskadi se aprobó mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. En el artículo 6 de dicho Estatuto, y en base al artículo 3 de la Constitución de 1978, se atribuye al euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, el carácter de lengua oficial junto con el castellano, y se reconoce a todos los habitantes de la Comunidad el derecho a conocer y usar ambas lenguas.

La **Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera**, desarrolla lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, y en algunos de sus artículos (6-14) se centra en el ámbito de la Administración Pública. Entre otros derechos y obligaciones, en esta Ley se reconoce a toda la ciudadanía el derecho a usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con la Administración Pública en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan. Asimismo, la Ley recoge que toda disposición normativa o resolución oficial que emane de los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco debe estar redactada en forma bilingüe a efectos de publicidad oficial; igual tratamiento bilingüe deben tener las notificaciones, comunicaciones administrativas e impresos o modelos oficiales que hayan de utilizarse por los poderes públicos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, salvo que los interesados privados elijan expresamente la utilización de una de las dos lenguas oficiales

Con el fin de hacer efectivos todos estos derechos de la ciudadanía, los poderes públicos están obligados a adoptar las medidas tendentes a la progresiva euskaldunización del personal al servicio de la Administración Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este sentido, se ordena que los poderes públicos determinen las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas, y que en las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las demás plazas de la Administración en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se considere, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las lenguas oficiales. Conforme a la Ley 10/1982, la ponderación de estos méritos para cada nivel profesional la tiene que realizar cada Administración.

Por su parte, la **Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca**, se ocupa de regular más en profundidad la normalización lingüística en el ámbito de la Administración. Tras recordar que el euskera y el castellano son las lenguas oficiales en las Administraciones Públicas vascas, y que estas están obligadas a garantizar en sus relaciones, tanto internas como externas, la utilización de ambas, la Ley hace por primera vez referencia a algunos conceptos de gran importancia para la normalización: el perfil lingüístico, la fecha de preceptividad y la valoración del euskera como mérito en los procesos selectivos.

En este sentido, los puestos de trabajo existentes en las Administraciones Públicas tendrán asignado su correspondiente perfil lingüístico y, si corresponde, también su fecha de preceptividad, debiendo figurar ambas en las relaciones de puestos de trabajo. El perfil lingüístico es el que determina el conjunto de los niveles de competencia lingüística en euskera necesarios para la provisión y desempeño del puesto de trabajo. A partir de su fecha de preceptividad, el cumplimiento del perfil lingüístico se constituye como exigencia obligatoria para el acceso y desempeño del correspondiente puesto. En tanto el perfil lingüístico no sea preceptivo, debe servir únicamente para determinar la valoración que, como mérito, ha de otorgarse al conocimiento del euskera, tanto en la provi-

ISBN: 978-84-7777-632-1

sión de puestos de trabajo como en la selección externa. Según la Ley de Función Pública, el Gobierno Vasco, a propuesta de la Viceconsejería de Política Lingüística, es el encargado de determinar los perfiles lingüísticos, así como los criterios para su aplicación a los distintos puestos de trabajo.

Todos estos conceptos se desarrollan más en profundidad en un decreto fundamental de cara a la normalización del euskera: **el Decreto 86/1997**, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Como hemos señalado, mediante este decreto se desarrolla lo dispuesto en la Ley 10/1982, Básica de Normalización del Uso del Euskera, y en la Ley 6/1989, de Función Pública Vasca. En su articulado se regulan fundamentalmente:

— Los perfiles lingüísticos de los puestos de trabajo.
— La acreditación de los perfiles lingüísticos y su consideración en los procesos de selección y provisión de puestos.
— Las convalidaciones y el régimen de exenciones.
— La determinación de preceptividades.

Con respecto a la Administración Educativa, destacan dos normas fundamentales: la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca, y el Decreto 47/1993, de 9 de marzo, por el que se establecen criterios para la determinación de los perfiles lingüísticos y las fechas de preceptividad en los puestos de trabajo docentes.

En la **Ley de la Escuela Pública Vasca** se declara entre los fines de la escuela pública vasca el de garantizar a todos los alumnos, en igualdad de condiciones, el conocimiento práctico de ambas lenguas oficiales al acabar el período de enseñanza obligatoria, potenciando el uso y contribuyendo a la normalización del euskera. Además, en la Disposición Adicional Décima se definen los modelos lingüísticos de aplicación en todo el sistema de enseñanza, público y privado:

— **Modelo A**, en el que el currículo se impartirá básicamente en castellano, pudiéndose impartir en euskera algunas actividades o temas del mismo.
— **Modelo B** en el que el currículo se impartirá en euskera y castellano.
— **Modelo D** en el que el currículo se impartirá en euskera.

En los tres modelos, la lengua y literatura castellana, la lengua y literatura vasca y las lenguas modernas se impartirán primordialmente en sus respectivos idiomas.

Por su parte, según el **Decreto 47/1993**, por el que se establecen criterios para la determinación de los perfiles lingüísticos y las fechas de preceptividad en los puestos de trabajo, los perfiles lingüísticos de aplicación a los puestos de trabajo docentes son dos: Perfil Lingüístico 1 y Perfil Lingüístico 2.

— El Perfil Lingüístico 1 se aplicará a los puestos de trabajo docentes que sean ocupados por docentes que no impartan enseñanzas de euskera ni en euskera, garantizando la competencia lingüística que se necesita para utilizar el euskera como lengua de relación.
— El Perfil Lingüístico 2 se aplicará a los puestos de trabajo docentes que sean ocupados por docentes que impartan enseñanza de euskera o en euskera, garantizando la competencia lingüística que se necesita para utilizar el euskera tanto como lengua de relación como de enseñanza.

## 2. EL PERFIL LINGÜÍSTICO

Hemos señalado ya que el **perfil lingüístico** viene determinado por el nivel de competencia en euskera necesario para la provisión y el desempeño de los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas radicadas en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Cada uno de los puestos de trabajo de la Administración tiene adjudicado su correspondiente perfil lingüístico, que será mayor o menor en función de las exigencias comunicativas, tanto orales como escritas, del puesto en cuestión. Pongamos un ejemplo: resulta lógico pensar que no precisa el mismo nivel de euskera una persona trabajadora que desarrolla en solitario tareas de limpieza o mantenimiento que aquella otra que, siendo responsable de un gabinete jurídico, elabora informes técnicos y participa frecuentemente en reuniones de trabajo. La competencia lingüística que se le exigirá a la primera será inferior a la que deberá acreditar la segunda.

Partiendo, por tanto, de estos distintos niveles, en la Administración tenemos cuatro perfiles lingüísticos (PL): PL1, PL2, PL3 y PL4. Si bien no puede atribuirse automáticamente un perfil a los puestos de un determinado cuerpo administrativo, sí es cierto que el primero de ellos (PL1) resulta más frecuente entre el personal subalterno; el segundo (PL2), entre el personal administrativo; el tercero (PL3), entre los técnicos; y finalmente, el cuarto (PL4), entre responsables de servicio, traductores, técnicos de normalización etc.

Ya hemos indicado que todos los puestos de trabajo tienen su correspondiente perfil lingüístico; ahora bien, en algunos casos, la acreditación del perfil para el acceso al puesto de trabajo resulta obligatoria, y en otros, no. En estos últimos, el conocimiento del euskera es valorado como **mérito** en los procesos de selección y provisión de puestos, sin que el porcentaje que represente pueda ser ni inferior ni superior en ningún caso a los siguientes porcentajes de la puntuación máxima alcanzable en el resto del proceso selectivo:

— Perfiles 1 y 2 - 5% al 10%.
— Perfiles 3 y 4 - 11% al 20%.

Cuando el perfil es obligatorio (y no un simple mérito) se dice que el perfil es preceptivo, es decir, que tiene asignada una determinada **fecha de preceptividad** a partir de la cual es **obligatorio** acreditar el conocimiento del euskera para el desempeño del puesto de trabajo. El perfil lingüístico así como, en su caso, la fecha de preceptividad, deben quedar incorporados dentro de las especificaciones que, con carácter necesario, han de figurar en las relaciones de puestos de trabajo de cada Administración Pública.

Y aquí surge la pregunta: ¿qué es lo que determina cuántos puestos de trabajo deben tener perfil preceptivo? O lo que es lo mismo: ¿en cuántos puestos es obligatorio el conocimiento del euskera y en virtud de qué? Para responder a estas cuestiones, es necesario aclarar un nuevo concepto: el llamado **índice de obligado cumplimiento**. Este índice determina el porcentaje de puestos de trabajo que tienen que tener asignado un perfil lingüístico preceptivo respecto al total de puestos de una determinada administración. Este porcentaje se calcula teniendo en cuenta la realidad sociolingüística del territorio donde está ubicada la administración en cuestión. De esta manera, cuantos más vasco-hablantes haya, mayor será el índice de obligado cumplimiento, y por consiguiente, mayor será también el número de puestos en los que el conocimiento del euskera sea obligatorio (preceptivos). Por poner un ejemplo, en el Ayuntamiento de Azpeitia, al existir un porcentaje mayor de euskaldunes, el índice de puestos con perfil preceptivo asciende al 87,08%, mientras que en Laguardia esta cifra desciende hasta un 35,03%. El cálculo

ISBN: 978-84-7777-632-1

preciso de estos porcentajes se lleva a cabo a partir de la siguiente fórmula: euskaldunes + (cuasi Euskaldunes/2). Todos estos datos sociolingüísticos proceden del Censo o Estadística de Población y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y se publican cada cinco años. En este momento, tomando como referencia los datos de 2016, el índice de obligado cumplimiento que corresponde a toda la Comunidad Autónoma vasca es del 51,43%.

### 2.1. Acreditación del perfil lingüístico

Estamos hablando una y otra vez de acreditar el nivel de euskera que corresponde a un determinado perfil lingüístico; pero ¿cómo se realiza esta acreditación en el caso del personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas? Existen tres procedimientos principales:

- Mediante las pruebas que al efecto se celebran en los procesos de selección de personal o en los convocados para la provisión interna de puestos de trabajo.
- A través de las convocatorias ordinarias y periódicas que, con esa finalidad, son realizadas bien por el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) o por cualquiera de las Administraciones Públicas sitas en nuestra Comunidad. La periodicidad de estas pruebas es, al menos, de carácter semestral.
- Mediante pruebas específicas que puedan celebrarse en supuestos excepcionales y de urgencia, al margen de las convocatorias ordinarias.

### 2.2. Exenciones

Según la Ley de la Función Pública Vasca, existen algunas situaciones en las que el titular de un puesto de trabajo puede quedar exento del cumplimiento del perfil lingüístico. Estas exenciones pueden producirse en los siguientes casos:

- Cuando el titular supera la edad de 45 años al comienzo de cada Período de Planificación, siempre que el titular se muestre conforme.
- Cuando el nivel de estudios realizados por el titular no alcance el de Bachiller Elemental o el de Educación General Básica.
- Cuando se encuentre afectado por minusvalías físicas o psíquicas que imposibiliten o dificulten el aprendizaje del euskera mediante los programas actualmente vigentes de formación y capacitación lingüística de adultos.
- Cuando esta persona presente una carencia manifiesta y contrastada de las destrezas aptitudinales necesarias en el proceso de aprendizaje del idioma mediante los programas actualmente vigentes de formación y capacitación lingüística de adultos.

Además de esas exenciones previstas en el Decreto 86/1997, el **DECRETO 47/2012**, de 3 de abril, de reconocimiento de los estudios oficiales realizados en euskera y de exención de la acreditación con títulos y certificaciones lingüísticas en euskera, recoge otra serie de exenciones aplicables al conjunto de la ciudadanía y que varían según el nivel obtenido en los estudios oficiales realizados en euskara.

El objeto de este Decreto es el reconocimiento de los estudios oficiales realizados en euskera según los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas y

la exención de la necesidad de su acreditación con títulos y certificaciones lingüísticas en euskera.

*Exenciones relacionadas con las titulaciones universitarias*

Se reconoce a quienes estén en posesión de un título universitario oficial y con validez en todo el territorio nacional previo a los regulados por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, obtenido con posterioridad al 16 de abril de 2008 y cumplan alguno de los requisitos establecidos en el anexo II, la exención de la necesidad de acreditar los títulos y certificaciones lingüísticas en euskera considerados equivalentes a los niveles C1 y C2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

*Exenciones relacionadas con el título de Bachiller y Técnico Superior*

Se reconoce a quienes estén en posesión del título de Bachiller o de Técnico Superior, obtenido con posterioridad al 16 de abril de 2008 y que hubieran cursado en euskera más del 50% del total del currículo correspondiente a estas titulaciones, la exención de presentar los títulos y certificaciones lingüísticas en euskera considerados equivalentes al nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas

*Exenciones relacionadas con el Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y Técnico*

Se reconoce, a quienes estén en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o de Técnico, obtenido con posterioridad al 16 de abril de 2008 y que hubieran cursado en euskera más del 50% del total del currículo correspondiente a estas titulaciones, la exención de presentar los títulos y certificaciones lingüísticas en euskera considerados como equivalentes al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. En el caso del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria será requisito añadido la superación de la materia de Lengua vasca y literatura en los cuatro cursos de la etapa.

## 2.3. Convalidaciones de los perfiles lingüísticos

En 2010 se aprobó el DECRETO 297/2010, de 9 de noviembre, de convalidación de títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, y equiparación con los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

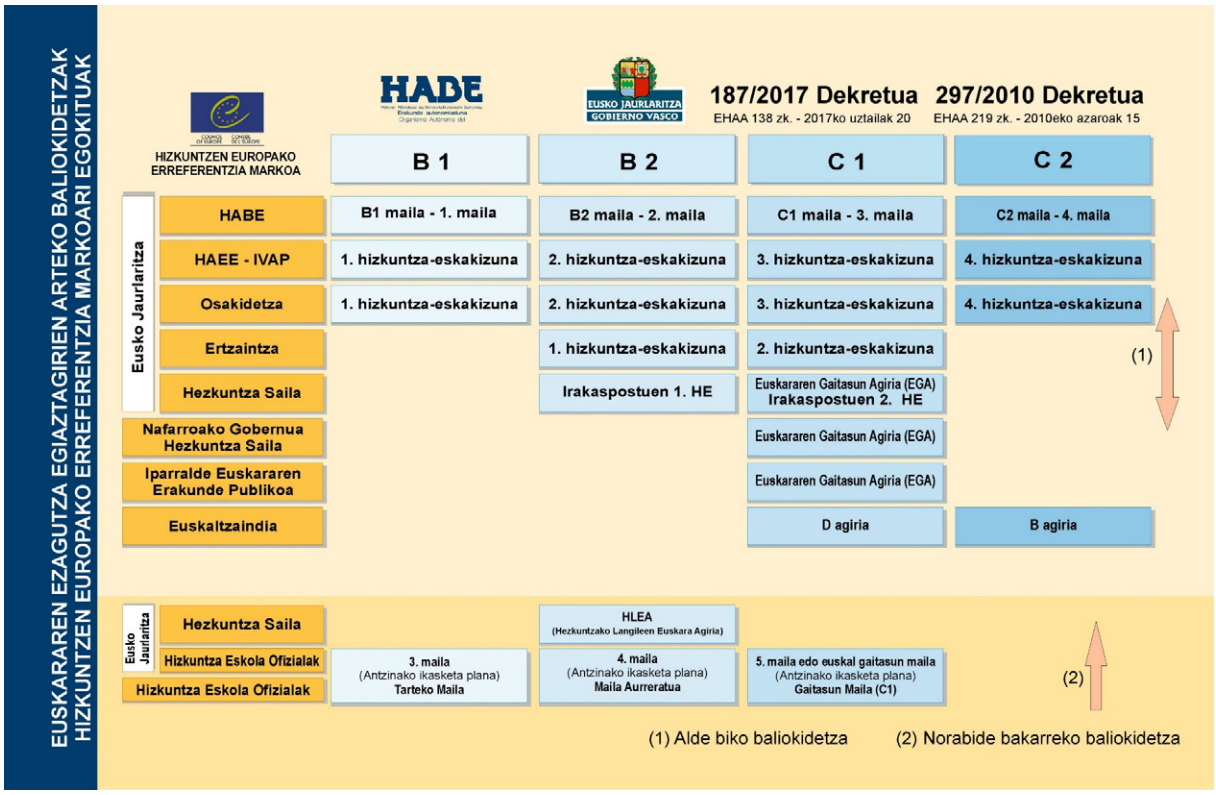
El objeto de este Decreto consiste en establecer convalidaciones entre los títulos y certificados acreditativos de conocimientos de euskera, y su equiparación con los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

El Decreto de convalidaciones 297/2010 no recogía la totalidad de los títulos expedidos, por lo que un nuevo Decreto (187/2017) modifica el anterior de 2010.

Mediante el **Decreto 187/2017** los títulos expedidos por las diferentes administraciones quedan equiparados a los niveles B1, B2, C1 y C2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas y quedan convalidados entre sí.

Para una mejor y más clara visualización de estas convalidaciones, se adjunta la tabla de equivalencias:

ISBN: 978-84-7777-632-1




Convalidaciones entre los títulos y certificados que acreditan los conocimientos de euskera y adecuación al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas

## 3. DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LA CIUDADANÍA Y OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN (ELEBIDE)

La Ley del Euskera establece con total nitidez que la ciudadanía tiene derecho a conocer y utilizar el euskera y el castellano, y que las administraciones han de garantizar el ejercicio de tal derecho. He ahí, por lo tanto, el principio o criterio fundamental de la Ley: los derechos lingüísticos corresponden a la ciudadanía, y es deber de la Administración garantizar el ejercicio de tales derechos.

Como acabamos de señalar, la Administración tiene obligaciones para con la ciudadanía, y las y los empleados públicos constituyen el instrumento para el cumplimiento de las mismas. Por consiguiente, en las comunicaciones que se establecen con los ciudadanos y ciudadanas, dichos empleados y empleadas han de expresarse en la lengua oficial elegida por la ciudadanía; y en la lengua que les indique la respectiva administración en sus relaciones con el resto de las administraciones, bien sea oralmente o por escrito.

En cualquier caso, ya que la Administración no puede actuar con arbitrariedad, el criterio que se adopte ha de tener un fundamento sólido: la promoción y normalización del euskera. Al hallarse el euskera en una situación de desventaja, para fortalecer su uso como lengua de trabajo en la administración, esta ha de adoptar medidas de acción positiva en favor de dicha lengua.

A fin de cuentas, el euskera también ha de ser lengua de servicio en las relaciones con la ciudadanía; lengua de trabajo en las comunicaciones interadministrativas y en las actuaciones internas de la administración. Y es que a la postre, la manera más efectiva de garantizar que la ciudadanía pueda ser atendida en la lengua de su elección pasa por lograr una Administración que trabaje en euskera con total normalidad.

Para la defensa de los derechos lingüísticos de la ciudadanía existe, entre otros recursos, ELEBIDE, Servicio para la Garantía de los Derechos Lingüísticos que La Viceconsejería de Política Lingüística puso en funcionamiento en 2008.

Elebide tiene las siguientes funciones principales:

— Gestionar las reclamaciones, quejas, proposiciones y sugerencias.
— Ofrecer información y asesoramiento acerca de los derechos lingüísticos.
— Proporcionar ayuda a quienes lo precisen o demanden.
— Asegurar la coordinación con otros organismos e instituciones.

## 4. CERTIFICADO BIKAIN

El funcionamiento del Certificado de Gestión Lingüística Bikain ha sido inmejorable hasta el momento. En el transcurso de los últimos nueve años, se han evaluado más de 300 entidades y, lo que es más importante, mediante esta evaluación, esas entidades han adquirido el valor añadido de la gestión de calidad del euskera.

Pero como acontece en cualquier evaluación de procesos de calidad, cada avance ha de ir seguido de otros, necesaria y permanentemente, siempre en la senda de la excelencia y con la vista puesta en ella. Es lo que ha realizado la Viceconsejería de Política Lingüística (VPL) con el proceso de evaluación de la acreditación Bikain. Durante los dos últimos años, la Viceconsejería ha efectuado las modificaciones técnicas precisas y, fruto de esa labor, se publicó un nuevo Decreto en julio de 2017.

Las modificaciones llevadas a cabo en el proceso de evaluación Bikain han servido para adecuarse a los nuevos tiempos. Desde la VPL, se ha hecho el esfuerzo de integrar en el proceso de evaluación Bikain los avances registrados en la gestión y uso del euskera durante los últimos años tanto en la Administración como en las entidades privadas. Además, el nuevo proceso de evaluación Bikain se ha adecuado y se ha hecho extensivo, no solo a las empresas, sino también a la administración y entes públicos, alineando así dos ámbitos diferentes en un único sistema.

La certificación Bikain tiene tres niveles: básico, intermedio y superior; pero, además, cuenta con dos ponderaciones diferentes a la hora de la evaluación: una para empresas privadas y sociedades públicas, y la otra para las administraciones (incluida Osakidetza).

La evaluación Bikain es una herramienta excelente para detectar los puntos mejorables y puntos fuertes que tiene en nuestras empresas e instituciones la gestión y el uso del euskera y, partiendo de dichas evaluaciones, para poner en marcha planes eficientes para el uso del euskera.

Una vez realizada la evaluación, la entidad cuenta con una visión externa en lo que se refiere a su gestión del euskera: el informe de evaluación. En dicho informe, se subrayan los aspectos positivos y se le proporcionan propuestas de mejora.

## 5. IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN LINGÜÍSTICA ESPECÍFICA

La mayoría de las y los empleados vascohablantes de la Administración han recibido una formación lingüística genérica (cursos de euskaldunización y alfabetización) y gracias a ella y a su propio esfuerzo han logrado determinada competencia lingüística. En este momento, el

ISBN: 978-84-7777-632-1

62,7% de los trabajadores de la Administración han acreditado el perfil lingüístico que les corresponde; y otro 8,3% el perfil inferior en un grado.

Sin embargo, la acreditación del perfil lingüístico no siempre garantiza que todos esos trabajadores estén capacitados para trabajar en euskera. Existen otros factores que han de ser tomados en consideración: el tiempo transcurrido desde que la y el trabajador acreditó el perfil lingüístico, el hecho de que hasta el momento nadie le haya pedido realizar sus funciones en euskera, su apego a la lengua, su motivación para el uso del euskera... De hecho, en muchas ocasiones a consecuencia del escaso uso, su capacidad está entumecida en cierta medida.

Precisamente a ello se orienta la formación lingüística específica: a facilitar el salto de la enseñanza genérica a la realidad del día a día en el trabajo.

Dos son los procedimientos previstos para la formación lingüística específica: los cursos (presenciales u online) y las sesiones de capacitación (en cualquiera de sus modalidades).

En los cursos del Gobierno Vasco se trabajan fundamentalmente la motivación, la expresión oral, los documentos y el lenguaje administrativo.

En las sesiones de capacitación hay que reseñar los programas individuales, ELEBI y los seminarios específicos, el nuevo programa IDAZLAGUN y los novedosos cursos on-line que ha puesto en marcha el Departamento de Justicia.

En definitiva, es evidente que las administraciones han de apoyar a las y los empleados que han de trabajar en euskera, para que se encuentren debidamente preparados, a través de la capacitación lingüística, la formación, el servicio de corrección, la estandarización de documentos, las bases de datos terminológicas, etc. En cualquier caso, ha de quedar clara una cuestión: en todos los casos ha de garantizarse la existencia de una conexión total entre la comunicación que la o el empleado ha de desarrollar según el plan y el curso específico organizado para ello. No puede obviarse que la o el empleado se prepara no para aprender euskera sino para obtener un resultado específico: para llevar a cabo sus comunicaciones orales y escritas en euskera. Esto es, por lo tanto, el rasgo diferencial de este tipo de preparación: que la o el trabajador sea capaz de realizar su tarea en euskera al finalizar el proceso.

Por otra parte, en relación con el protocolo para las nuevas incorporaciones, sería conveniente que los recién llegados realizaran obligatoriamente algún curso para garantizar los mínimos en el uso de las lenguas oficiales: cómo se ha de redactar en la Administración, cómo generar textos bilingües sin recurrir a las traducciones, sesiones orientadas a la motivación, recursos y herramientas informáticas en euskera, gestión de los planes de euskera.

## 6. LOS PLANES DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA

El instrumento más poderoso para afianzar el proceso de normalización lingüística en las Administraciones Públicas vascas lo constituyen los **Planes de Normalización del Uso del Euskera** de cada entidad.

Estos planes son quinquenales, es decir, se articulan en torno a **períodos de planificación** con una duración de cinco años. Durante el primer año del período de planificación, cada administración (sea general, foral, local…) está obligada a aprobar su correspondiente plan, o a realizar las oportunas modificaciones del mismo, si ya contara con uno.

Los objetivos de estos planes a lo largo del tiempo se han ido modificando en función de la realidad sociolingüística.

Las actuaciones de normalización de todos estos períodos se encuentran sometidas a un control y a un seguimiento. Así, la Viceconsejería de Política Lingüística tiene que elaborar dos informes a lo largo de cada Período de planificación: el primero, al cumplirse el tercer año; y el segundo, al final del Período. Estos informes, con datos de la situación del uso del euskera en las administraciones, deben ponerse en conocimiento del Consejo del Gobierno Vasco para que este pueda evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados para cada Administración Pública en el proceso de normalización lingüística. Precisamente, el último informe que ha elaborado la Viceconsejería de Política Lingüística se refiere a la valoración final de los datos correspondientes al V. Período de planificación (2013-2017).

En estos últimos años se ha avanzado decididamente en la normalización de la lengua. La capacitación lingüística en euskera de los trabajadores de la Administración General ha mejorado notablemente; así, más del 70% del personal al servicio de dicha Administración tiene acreditado algún perfil lingüístico. No obstante, continúa siendo algo fuera de lo «normal y habitual» la creencia de que en la Administración pueda trabajarse también en euskera. En estos años no se ha reflejado debidamente la capacitación lingüística de los trabajadores y trabajadoras en el quehacer diario, por lo que el castellano sigue siendo la lengua de trabajo habitual y predominante. La pregunta que se suscita es la siguiente: ¿Cómo conseguir una igualdad real entre ambas lenguas, más allá de una equiparación puramente formal?

Para que el euskera se convierta en lengua de trabajo en la Administración, los trabajadores y trabajadoras tienen, también, que trabajar en euskera; y ello exige determinar en qué campos, cómo, con quién, en qué plazo y, sobre todo, por qué se utilizará el euskera como lengua de trabajo. Además, es fundamental incrementar la motivación de la plantilla de forma que, poco a poco y aparcando las inercias de uso del castellano, comience a hablar y trabajar en euskera.

**PLAN DE NORMALIZACIÓN DEL USO DEL EUSKERA DEL GOBIERNO VASCO EN EL VI PERÍODO DE PLANIFICACIÓN (2018-2022)**

## 6.1. Ámbito de aplicación

Según el artículo 2 del Decreto 86/1997, de 15 de abril, el ámbito de aplicación de este plan incluye la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca y sus organismos autónomos.

## 6.2. Período de vigencia

Los períodos de planificación de la normalización lingüística abarcan cinco años, y las Administraciones Públicas vascas han de aprobar durante el primer año de cada período de planificación sus correspondientes planes de normalización del uso del euskera.

Por consiguiente, el Período de Planificación 2018-2022 ha comenzado el 1 de enero de 2018, y finalizará el 31 de diciembre de 2022.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 6.3. Objetivo principal

El objetivo principal del Plan consiste en que, tomando como punto de partida los datos del diagnóstico inicial del período de planificación, todos los departamentos del Gobierno Vasco, además de respetar al 100 % los derechos lingüísticos en sus relaciones con la ciudadanía, logren para el final del período un avance en la lengua de trabajo de, al menos, 15 puntos en cada uno de los indicadores de uso del euskera (si existiera margen de mejora) y, en cualquier caso, queden por encima del promedio inicial del Gobierno Vasco.

Asimismo, durante los próximos años, y paulatinamente, todos los departamentos y organismos autónomos del Gobierno Vasco se presentarán al proceso de evaluación Bikain.

### 6.4. Participantes en el plan

Participarán en el plan del Gobierno Vasco todas y todos los empleados con responsabilidades comunicativas, sin excepción. Para determinar quiénes son las y los empleados participantes, se seguirá, en líneas generales, este orden de prioridades:

— Quienes mantengan comunicación oral o escrita habitual con la ciudadanía (lengua de servicio).
— Quienes en el seno del organismo proporcionen servicios claves y transversales (lengua de trabajo): asesoría legal, contratación, personal, informática, presupuestos...
— Quienes mantengan comunicaciones con otras administraciones (lengua relacional).

Todas y todos esos empleados han de quedar incluidos de forma gradual en los planes de euskera. Quienes tienen funciones de atención al público, de manera ineludible; el resto, a lo largo del período de planificación, con progresividad y con el objeto de impulsar el uso del euskera. Es indiscutible que la entidad ha de responder a las necesidades lingüísticas de las y los empleados incluidos en los planes: motivación, formación lingüística (especialmente en lo que respecta a la comunicación oral), documentos estándar, servicios de corrección, etc.

### 6.5. Criterios para la asignación de perfiles lingüísticos

Según lo dispuesto en el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el primer año de cada período de planificación las Administraciones Públicas vascas aprobarán sus correspondientes planes de normalización del uso del euskera que, entre otras cuestiones, recogerán los cambios en los perfiles lingüísticos y en las fechas de preceptividad de los puestos de trabajo.

Las Administraciones Públicas vascas deberán recabar de la Viceconsejería de Política Lingüística informe preceptivo con carácter previo a la adopción de cualquier acuerdo relativo a la asignación de perfiles lingüísticos y fechas de preceptividad.

Para el VI Período de Planificación se establecerá un nuevo índice de obligado cumplimiento de fechas de preceptividad que deberán cumplir todos los departamentos y organismos autónomos del Gobierno Vasco.

Sin embargo, incluso cuando ya cumplan el índice de obligado cumplimiento, los departamentos y organismos autónomos del Gobierno Vasco podrán realizar cambios en los

perfiles lingüísticos y en las fechas de preceptividad, así como asignar nuevas fechas de preceptividad, siempre de acuerdo con los objetivos del plan de normalización del uso del euskera.

En cualquier caso, para obtener informe favorable de la Viceconsejería de Política Lingüística en el proceso de cambio o asignación de nuevas fechas de preceptividad, el puesto de trabajo objeto de la modificación deberá encontrarse en alguna de estas tres situaciones: ser un puesto de atención al público, ser un puesto con relaciones comunicativas de carácter estratégico, o ser un puesto necesario para la creación o consolidación de unidades administrativas bilingües y de unidades administrativas en euskera.

## 6.6. Directrices generales del plan

Ya se ha señalado previamente que el punto de partida de cualquier plan reside en un diagnóstico detallado. Gracias a tal diagnóstico puede conocerse en qué estado se encuentran todos los indicadores relativos al uso del euskera y, tomándolo como punto de partida, cabe realizar una previsión pormenorizada para el próximo quinquenio.

El Gobierno Vasco cuenta con los diagnósticos precisos: por una parte, el relativo al Gobierno en su conjunto; y por otra, los referidos a cada departamento y organismo autónomo. Todas esas evaluaciones finales se han realizado por primera vez de acuerdo a criterios estadísticos y nos ofrecen datos plenamente fiables; por consiguiente, esos datos constituirán la base y punto de partida de las directrices siguientes.

— Al finalizar el período de planificación, es decir, cuando se realice la próxima evaluación, se usarán la misma metodología, cuestionarios, indicadores y criterios, para garantizar una evolución fiable de los objetivos.
— Al finalizar el período de planificación, los indicadores promedio del Gobierno Vasco (referidos al uso del euskera) no podrán ser inferiores a los actuales.
— Lengua de servicio:
  - Al finalizar el período de planificación, el Gobierno Vasco y sus organismos autónomos deberán garantizar los derechos lingüísticos de la ciudadanía. Para ello, todos los indicadores referidos a la lengua de servicio habrán de estar al 100% al finalizar el período de planificación.
— Lengua de trabajo:
  - En general, todos los indicadores (salvo alguna excepción) habrán de registrar un incremento mínimo de 15 puntos en lo referente al uso del euskera.
  - Para alcanzar dicha meta, los indicadores anteriormente mencionados de los departamentos y organismos autónomos habrán de superar los actuales promedios del Gobierno Vasco. De la misma forma, todos los indicadores de los departamentos y organismos autónomos habrán de registrar un avance mínimo de 15 puntos respecto a sus propios datos actuales.

https://www.euskadi.eus/5-plan-general-de-normalizacion-del-uso-del-euskera-del-gobierno-vasco/web01-a2euadmi/es/

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 9

- ✓ Personal al servicio de las Administraciones Públicas vascas.
- ✓ Clases de empleados públicos.
- ✓ Derechos y deberes de los empleados públicos de las Administraciones Públicas vascas.
- ✓ Retribuciones. Régimen disciplinario.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 9

1. **Concepto y clases de personal**
   - 1.1. Funcionarios de carrera
   - 1.2. Funcionarios interinos
   - 1.3. Personal laboral
   - 1.4. Personal eventual
2. **Derechos y deberes de los empleados públicos en las Administraciones Públicas vascas**
   - 2.1. Cuestión previa
   - 2.2. Derechos individuales y derechos individuales ejercidos colectivamente
   - 2.3. La carrera profesional, la promoción interna y la evaluación del desempeño
     - 2.3.1. La carrera profesional
     - 2.3.2. La promoción interna
     - 2.3.3. La evaluación del desempeño
   - 2.4. Los derechos retributivos
   - 2.5. El derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional
     - 2.5.1. La negociación colectiva de los empleados públicos
       - 2.5.1.1. Mesas de negociación
       - 2.5.1.2. Materias que puedan ser objeto de negociación
       - 2.5.1.3. Acuerdos y pactos
   - 2.6. El derecho de jornada de trabajo, permisos y vacaciones
     - 2.6.1. La jornada de trabajo
     - 2.6.2. El teletrabajo
     - 2.6.3. Permisos de los funcionarios públicos
       - 2.6.3.1. Permisos por motivo de conciliación
     - 2.6.4. Vacaciones de los funcionarios públicos y del personal laboral
   - 2.7. Deberes de los empleados públicos
     - 2.7.1. Principios éticos
     - 2.7.2. Principios de conducta
3. **Retribuciones de los empleados públicos**
   - 3.1. Sistema retributivo conforme a la Ley de Función Pública Vasca
   - 3.2. Sistema retributivo derivado del Estatuto Básico del Empleado Público
   - 3.3. Retribuciones de los funcionarios interinos
   - 3.4. Retribuciones de los funcionarios en prácticas
   - 3.5. Retribuciones diferidas
4. **Régimen disciplinario de los empleados públicos**
   - 4.1. Clasificación de las infracciones
   - 4.2. Sanciones disciplinarias

## 1. CONCEPTO Y CLASES DE PERSONAL

Para el desarrollo de sus competencias, las Administraciones Públicas deben estar dotadas de una serie de medios, tanto materiales y económicos como de personas que desarrollen las actividades relacionadas con sus competencias.

La regulación básica de este personal al servicio de las Administraciones Públicas, en desarrollo del artículo 103.3 de la Constitución Española, se contiene en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Ley 7/2007, de 12 de abril, y persigue, entre otras finalidades, el establecimiento de una regulación de lo que son los elementos comunes aplicables al conjunto de los funcionarios y al personal laboral.

A la vista de las modificaciones introducidas por diversas leyes posteriores en la citada Ley 7/2007, el Gobierno procedió a la aprobación del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por la que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en lo sucesivo EBEP) en el que se incorporan las referidas actualizaciones y deroga la Ley 7/2007.

En este contexto, el EBEP, en su artículo 8, define a los empleados públicos como aquellas personas que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas, al servicio de los intereses generales.

Este concepto de empleado público abarca al conjunto de personas que prestan sus servicios en el seno de las Administraciones Públicas, con independencia de la naturaleza administrativa o laboral del vínculo que los une con la Administración.

En el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), los empleados públicos se clasifican en:

a) Funcionarios de carrera.
b) Funcionarios interinos.
c) Personal laboral:

   — Personal laboral fijo.
   — Personal laboral por tiempo indefinido.
   — Personal laboral temporal.

d) Personal eventual.

### 1.1. Funcionarios de carrera

Son funcionarios de carrera aquellos que, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una administración pública por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

Tradicionalmente, se denomina funcionario de carrera al empleado público que se vincula con la Administración con carácter permanente en virtud de un acto administrativo (que se denomina nombramiento) y se somete al derecho administrativo. A diferencia del personal laboral que se vincula con la Administración mediante un contrato (denominado contrato de trabajo) y se somete al derecho laboral.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 1.2. Funcionarios interinos

Son funcionarios interinos los que, por razones justificadas de urgencia y necesidad, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se da alguna de las siguientes circunstancias:

a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
b) La sustitución transitoria de sus titulares.
c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a 3 años, ampliables hasta 12 meses más por las leyes que se dicten en desarrollo del EBEP.
d) El exceso o acumulación de tareas, por un plazo máximo de 6 meses, dentro de un período de 12 meses.

La diferencia entre un funcionario de carrera y un funcionario interino es que este último, si bien se vincula con la Administración mediante un acto administrativo y se somete al derecho administrativo, su vinculación es de carácter estrictamente temporal o provisional.

El dato relevante para diferencia entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos es el de la estabilidad o permanencia en la Administración.

Estos funcionarios ejercen de forma temporal las funciones que corresponden los funcionarios de carrera.

### 1.3. Personal laboral

Es personal laboral el que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas.

La diferencia entre la relación funcionaría y la relación laboral viene dada por la bilateralidad que caracteriza a la modalidad laboral. Mientras que el funcionario se vincula con la Administración a través de un acto administrativo de carácter unilateral, el personal laboral se vincula con la Administración con una actuación de carácter bilateral como es el contrato de trabajo suscrito por ambas partes.

El contrato de trabajo puede tener cualquiera de las modalidades contractuales previstas en la legislación laboral vigente.

En función de la duración del contrato, el personal laboral se clasifica en:

— Personal laboral fijo: son aquellos que han suscrito un contrato laboral tras superar un proceso selectivo para obtener una plaza en propiedad.
— Personal laboral por tiempo indefinido: aquellos cuya contratación ha sido realizada en fraude de ley y, en consecuencia, no pueden adquirir fijeza hasta la superación de un proceso selectivo. Se trata de una categoría nueva de personal laboral, a caballo entre el personal fijo y en personal temporal.

Se diferencia del trabajador fijo en que este, salvo que concurra alguna causa legalmente prevista que dé lugar a la extinción de la relación en virtud del despido, es inamovible en su puesto de trabajo, por haber accedido al mismo tras superar un proceso selectivo. En cambio, el trabajado laboral por tiempo indefinido tiene limitada su relación laboral hasta que la

plaza que ocupa en la Administración sea reglamentariamente cubierta tras la correspondiente convocatoria.

— Personal laboral temporal: son aquellos que han suscrito un contrato laboral para la realización de tareas cuya duración concreta o estimada es conocida por el empleado desde el primer día.

La Administración puede utilizar cualquiera de las modalidades contractuales temporales previstas en la legislación vigente, exigiéndose, en todo caso, el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

### 1.4. Personal eventual

Personal eventual: son aquellos que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, realizan funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial y es retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados a tal fin. Su régimen será el régimen general de los funcionarios de carrera en todo aquello que resulte adecuado a su naturaleza.

En coherencia con las funciones atribuidas al personal eventual, así como el carácter temporal de las mismas, el nombramiento es absolutamente libre en cuanto que se trata de una relación basada exclusivamente en criterios de confianza. Asimismo, su cese será también discrecional y se producirá, en todo caso, cuando se produzca el cese de la autoridad que lo nombró.

Teniendo en cuenta las especificidades de este tipo de nombramientos, queda expresamente prohibido la valoración como mérito para el acceso al empleo público, o para la promoción interna, el tiempo de permanencia y los servicios prestados como personal eventual.

## 2. DERECHOS Y DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBICOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS

### 2.1. Cuestión previa

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público dedica su Título III (artículos 14 a 54) a los derechos y deberes de los empleados públicos.

Este Título III se divide, a su vez, en los Capítulos siguientes:

Capítulo I: derechos de los empleados públicos.

Capítulo II: derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño.

Capítulo III: derechos retributivos.

Capítulo IV: derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión.

Capítulo V: derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones.

Capítulo VI: deberes de los empleados públicos. Código de conducta.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Por otro lado, la Disposición Final Cuarta.1 del EBEP determina que lo establecido en los Capítulos II y III del Título III (excepto el artículo 25.2) producirá sus efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

Los referidos Capítulo II (derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño) y Capítulo III (derechos retributivos) tienen, por tanto, una eficacia diferida a la entrada en vigor de la Ley de Función Pública que, en su día, apruebe el Parlamento Vasco en desarrollo del EBEP por lo que, en las materias contenidas en los citados Capítulos II y III se estará a lo que dispone la vigente Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

A fecha de hoy, las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes en desarrollo del EBEP son: Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Islas Baleares, Región de Murcia y Castilla y León.

### 2.2. Derechos individuales y derechos individuales ejercidos colectivamente. Capítulo I (artículos 14-15)

El Capítulo I (artículos 14-15)**,** clasifica los derechos de los empleados públicos en derechos individuales y derechos individuales ejercidos colectivamente.

En el artículo 14 del EBEP se incluyen los derechos de carácter individual. Se trata de una relación de aplicación uniforme (con alguna excepción) tanto a los funcionarios como al personal laboral. La excepción, obviamente, es que la inamovilidad como derecho solo se reconoce a los funcionarios.

Se trata de derechos que ya están recogidos de forma directa o indirecta en la legislación de función pública vasca (artículo 69 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca), si bien se matizan algunos y se incluyen otros como consecuencia de la legislación de carácter social, de conciliación y de igualdad que se han aprobado con posterioridad a su aprobación.

Los derechos individuales que se reconocen en el artículo 14 son los siguientes:

a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
c) 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.
d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
e) 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.
f) 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.
g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
h) 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.

i) 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.
j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
j bis) A la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.
k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
m) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
n) A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
o) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
p) A la libre asociación profesional.
q) A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En el artículo 15 se recogen los derechos de dimensión sindical y de participación, que posteriormente, se concretan en el Capítulo IV del Título III del EBEP.

En el artículo 15 se reconoce a los empleados públicos los siguientes derechos individuales que se ejercen de forma colectiva:

a) a la libertad sindical.
b) a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
c) al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
d) al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
e) al de reunión, en los términos establecidos en el artículo 46 de este Estatuto.

## 2.3. La carrera profesional, la promoción interna y la evaluación del desempeño. Capítulo II (artículos 16-20)

El Capítulo II (artículos 16-20) regula el Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. Asimismo, regula la evaluación del desempeño.

Pero lo realmente importante es que la entrada en vigor de este Capítulo II se encuentra diferida (conforme a lo dispuesto en la Disposición Final Cuarta.1) a lo que en su día dispongan las leyes que se dicten en desarrollo del EBEP. El Parlamento Vasco no ha procedido a la aprobación de la referida ley, por lo que los derechos regulados en este capítulo están aplazados «sine die». En todo caso, dada la importancia de su contenido, procederemos a su análisis.

### 2.3.1. Carrera profesional: se configura la carrera profesional como un derecho de los funcionarios (artículo 16.1 del EBEP) y del personal laboral (artículo 19.1 del EBEP)

En el artículo 16.2 se define la carrera profesional como «conjunto ordenado de oportunidades de acceso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad».

ISBN: 978-84-7777-632-1

Serán las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del EBEP las que regulen la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.
b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión.
c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga Subgrupo, a otro superior.
d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional.

Sobre la carrera vertical, salvo lo expuesto en el artículo 16, nada dice el EBEP, por lo que el resto de cuestiones se deberán configurar libremente en las leyes que se dicten en desarrollo del EBEP.

Sobre la carrera horizontal, en el artículo 17 se establecen unas reglas que deberán respetarse en las normas de desarrollo, pero establece una amplio margen para su configuración en desarrollos posteriores.

#### 2.3.2. Promoción interna: en el artículo 18 se señala que la Promoción interna se realizará por medios de procesos selectivos (que son el concurso y la libre designación)

En estos procesos deberán garantizarse los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

También deberán cumplirse los principios contemplados en el artículo 55.2 del EBEP. A saber:

— Publicidad de la convocatoria y de las bases.
— Transparencia.
— Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
— Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
— Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Los funcionarios que participen en un proceso de promoción interna, además de los requisitos exigidos para el ingreso, deberán acreditar dos años de antigüedad en el inferior Subgrupo o Grupo de titulación y superar las correspondientes pruebas selectivas.

Finalmente, el artículo 18 obliga a las Administraciones Públicas a adoptar medidas que incentiven la participación en procesos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional. Cuestión esta que puede plantear nuevos retos en materia de formación a las Administraciones Públicas.

En cuanto al personal laboral, el artículo 19 del EBEP establece que la carrera profesional y la promoción interna del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos.

### 2.3.3. Evaluación del desempeño: el artículo 20 del EBEP está dedicado a la evaluación del desempeño. Se trata de una de las novedades más relevantes de la ley. La propia exposición de motivos de la ley considera la evaluación del desempeño de los empleados públicos como uno de sus elementos fundamentales

Al estar incluida dentro del Título III relativo a los derechos deberes de los empleados públicos, la evaluación del desempeño se aplicará tanto a los funcionarios como al personal laboral.

La evaluación del desempeño no es solo un derecho de los empleados públicos. Es, al mismo tiempo, un deber de las Administraciones Públicas el establecimiento de sistemas que permitan la evaluación de sus empleados.

Mediante la evaluación del desempeño se pretende subsanar una de las mayores carencias del sistema de función pública: la no valoración del desempeño y la inexistencia de mecanismos de control del rendimiento o de los resultados de las actuaciones de cada empleado público

En el artículo 20.1 se define la evaluación del desempeño como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

El artículo 20 regula la evaluación del desempeño de una manera muy esquemática, remitiendo, casi en su integridad, a lo que establezcan las leyes que se dicten en su desarrollo.

A pesar de la escasa regulación contenida en el artículo 20 sobre el derecho a la evaluación del desempeño de los empleados públicos, podemos obtener algunas de sus características principales.

Se trata de un derecho estrechamente ligado con otros derechos reconocidos también en ella artículo 14 del EBEP.

Así, en el artículo 14.b) se reconoce el derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional. Y este desempeño efectivo es un presupuesto previo para poder efectuar cualquier tipo de evaluación del desempeño.

Por otro lado, en el artículo 14 e) se reconoce el derecho a participar en la consecución de los objetivos de la unidad donde presta sus servicios y a ser informado de las tareas a desarrollar. Y resulta evidente que para realizar una correcta evaluación del desempeño, se requiere la previa identificación y explicación de los objetivos de cada unidad. Indirectamente se está exigiendo a las Administraciones Públicas la identificación y explicación de los objetivos de cada unidad y, a partir de ello, la concreción de los objetivos individuales y las tareas a desarrollar para su consecución, para que, posteriormente, pueda ser objeto de evaluación.

El artículo 20 recoge también los criterios que deben informar los sistemas de evaluación: transparencia, imparcialidad, objetividad y no discriminación. Se añade que se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

En el artículo 20.3 se indica que cada administración pública determinará los efectos que la evaluación del desempeño tiene en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos y en la percepción de retribuciones complementarias.

Y en el artículo 20.4 se establece que la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso dependerá de los resultados de la evaluación. Se establece, por tanto, una conexión entre la permanencia en el puesto y el resultado de la evaluación. Exige, asimismo, que el procedimiento que vincula la continuidad en el puesto con el resultado de la evalua-

ISBN: 978-84-7777-632-1

ción debe dotarse de garantías formales como la audiencia del interesado y la resolución motivada.

Finalmente, en el artículo 20.5 se establece que la aplicación de la carrera horizontal y las retribuciones complementarias a ellas anudadas, así como el cese en el puesto de trabajo obtenido por concurso se condicionan a la existencia de sistemas objetivos que permitan evaluar el rendimiento. Esto es, no se pueden aplicar hasta que esté aprobado un sistema objetivo de evaluación del desempeño.

## 2.4. Los derechos retributivos. Capítulo III (artículos 21-30)

El Capítulo III del Título III (artículos 21-30) regula los derechos retributivos de los empleados públicos. Sobre esta cuestión nos referiremos en el punto 3, al analizar las retribuciones de los empleados públicos.

## 2.5. El derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Capítulo IV (artículos 31-46)

El Capítulo IV del Título III (artículos 31-46): regula el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Regula también el Derecho de reunión.

El artículo 15 del EBEP, entre los derechos individuales ejercidos colectivamente, reconoce el derecho de los empleados públicos a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de sus condiciones de trabajo.

Este derecho es reconocido también en el artículo 31.2 (dentro del Capítulo IV). Ambos artículos están referidos a todos los empleados públicos (funcionarios y laborales). Sin embargo, el artículo 32 remite a la legislación laboral (esto es, al Estatuto de los Trabajadores) la regulación del derecho a la negociación colectiva del personal laboral.

### 2.5.1. La negociación colectiva de los empleados públicos

En el artículo 31 se define la negociación colectiva como el derecho a negociar la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados de la administración pública.

El artículo 32, referido al personal laboral, remite a la legislación laboral la negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral, sin perjuicio de los preceptos del EBEP que expresamente les sean de aplicación.

#### 2.5.1.1. *Mesas de negociación*

La Mesa de negociación es el órgano encargado de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Está conformada por representantes de la administración pública y de las organizaciones sindicales.

La negociación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se organiza en los siguientes niveles de Mesas de negociación, en función del nivel administrativo:

— La Mesa General Unitaria, a nivel estatal, encargada de negociar lo básico, así como los incrementos retributivos, para todo el personal, tanto funcionario como laboral, del conjunto de las Administraciones Públicas del Estado y que, posteriormente, se reflejan en el Presupuestos Generales del Estado.

— Las Mesas Generales, que se constituyen en el ámbito de cada comunidad autónoma.
— Las Mesas Sectoriales de negociación que podrán constituirse por acuerdo de la Mesa General en consideración a las peculiaridades y especificidades de cada sector concreto.

#### 2.5.1.2. *Materias que pueden ser objeto de negociación*

En cada Administración Pública, en función de sus competencias y con el alcance que legalmente proceda, serán objeto de negociación las siguientes materias:

a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezcan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.
b) La determinación y aplicación las retribuciones complementarias de los funcionarios.
c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.
e) Los planes de Previsión Social Complementaria.
f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
i) Los criterios generales de acción social.
j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.
l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

#### 2.5.1.3. *Acuerdos y pactos*

El artículo 38 del EBEP establece que las Administraciones Públicas, en el seno de las Mesas de negociación, podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas administraciones.

La diferencia fundamental entre Acuerdos y Pactos es su eficacia. Los Acuerdos, para que tengan eficacia, deberán ser ratificados por el órgano competente de la Administración. En cambio, los Pactos son directamente aplicables sin necesidad de ratificación posterior.

Los Acuerdos y Pactos han de tener un contenido mínimo obligatorio: deberán identificar a las partes a las que concierne, el ámbito personal, funcional, territorial y temporal, así como la forma, plazo de previos y condiciones de denuncia de los mismos.

Para su eficacia, los Pactos y Acuerdos deberán ser publicados el Boletín Oficial correspondiente.

ISBN: 978-84-7777-632-1

En el caso de que, en la Mesa de negociación correspondiente no se alcanzase acuerdo, el órgano de gobierno competente en cada administración pública establecerá las condiciones de trabajo de los funcionarios.

Salvo acuerdo en contrario, los Pactos y Acuerdos se prorrogarán de año en año si no mediara denuncia expresa de una de las partes.

En el ámbito del personal laboral, los convenios colectivos son el resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y los empresarios (Administración) y constituyen la expresión del acuerdo libremente adoptado para la regulación, principalmente, de las condiciones d trabajo y la productividad. (artículo 82 del Estatuto de los Trabajadores).

## 2.6. El derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones. Capítulo V (artículos 47-51)

El Capítulo V del Título III (artículos 47-51), está dedicado a la Jornada de trabajo, permisos y vacaciones.

La regulación contemplada en este Capítulo es la concreción del derecho reconocido a los empleados públicos en el artículo 14.m) en el que se reconoce el derecho a las vacaciones, descansos, permisos y licencias.

### 2.6.1. La jornada de trabajo

En el artículo 47 se establece que será la Administración Pública la que determine la jornada de trabajo de sus funcionarios públicos, pudiendo ser esta a tiempo completo o a tiempo parcial.

Aunque este artículo 47 se refiere a los funcionarios públicos, en el artículo 51 se establece que, para el personal laboral, el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones será el establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente.

### 2.6.2. El teletrabajo

En este Capítulo V se ha incorporado un nuevo artículo, el artículo 47-bis, referido al teletrabajo.

Tal incorporación se ha producido mediante el Real Decreto-Ley 29/2020, de 19 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

En el citado artículo 47-bis, se define el teletrabajo en las Administraciones Públicas como aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo pueda desarrollarse, siempre que las necesidades de servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.

El teletrabajo, más allá de las urgencias actuales derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, constituye una nueva forma de organización del trabajo que debe redundar en beneficio, tanto de la administración como del personal que presta sus servicios a través de la citada modalidad.

La prestación del servicio mediante teletrabajo debe ser expresamente autorizada por la Administración y debe ser compatible con la actividad presencial. Asimismo, el teletrabajo

debe tener carácter voluntario y revisable para los empleados públicos, salvo situaciones excepcionales debidamente justificadas.

La regulación del teletrabajo resulta de aplicación tanto a los funcionarios como al personal laboral y las condiciones en las que debe desarrollarse el teletrabajo serán objeto de negociación con la representación de los empleados públicos.

Corresponde a la administración que autorice el teletrabajo la obligación en el de proporcionar y mantener los equipos necesarios para la prestación del servicio a distancia.

En el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos, la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo está regulada mediante el Decreto 92/2012, de 19 de mayo, cuyo contenido, a pesar de ser anterior en el tiempo, encaja dentro de lo previsto en el artículo 47-bis del EBEP.

#### 2.6.3. Permisos de los funcionarios públicos

El EBEP dedica los artículos 48 y 49 a la regulación los permisos de los funcionarios públicos.

Para su aplicación al personal laboral hay que tener en cuenta el artículo 51, conforme al cual: para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este Capítulo y en la legislación laboral correspondiente.

— En el artículo 48 se establecen los siguientes derechos:

a) Por fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise de reposo domiciliario, de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad.

   Cuando se trate del fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise de reposo domiciliario, de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en distinta localidad.
b) Por traslado de domicilio sin cambio de residencia, un día.
c) Para realizar funciones sindicales o de representación del personal, en los términos que se determine.
d) Para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud, durante los días de su celebración.
e) Por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto por las funcionarias embarazadas y, en los casos de adopción o acogimiento, o guarda con fines de adopción, para la asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación.
f) Por lactancia de un hijo menor de doce meses tendrán derecho a una hora de ausencia del trabajo que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada, o en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad.
g) Por nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto, la funcionaria o el funcionario tendrá derecho a ausentarse del trabajo durante un máximo de dos horas diarias percibiendo las retribuciones íntegras.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Asimismo, tendrán derecho a reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de dos horas, con la disminución proporcional de sus retribuciones.

h) Por razones de guarda legal, cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida.

i) Por ser preciso atender el cuidado de un familiar de primer grado, el funcionario tendrá derecho a solicitar una reducción de hasta el cincuenta por ciento de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de enfermedad muy grave y por el plazo máximo de un mes.

j) Por tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.

k) Por asuntos particulares, seis días al año.

l) Por matrimonio, quince días.

#### 2.6.3.1. *Permisos por motivo de conciliación*

Los permisos previstos en el artículo 49, por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como por razón de violencia de género y para las víctimas de terrorismo son los siguientes:

a) Permiso por nacimiento para la madre biológica: tendrá una duración de dieciséis semanas.

b) Permiso por adopción, por guarda con fines de adopción, o acogimiento, tanto temporal como permanente: tendrá una duración de dieciséis semanas.

c) Permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija: tendrá una duración de dieciséis semanas.

d) Permiso por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria: las faltas de asistencia, de las funcionarias víctimas de violencia de género, totales o parciales, tendrán la consideración de justificadas por el tiempo y en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención o de salud según proceda.

Asimismo, las funcionarias víctimas de violencia sobre la mujer, para hacer efectiva su protección o su derecho de asistencia social integral, tendrán derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables.

e) Permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave: el funcionario tendrá derecho, siempre que ambos progenitores trabajen, a una reducción de la jornada de trabajo de al menos la mitad de la duración de aquella, percibiendo las retribuciones íntegras y, como máximo, hasta que el menor cumpla los 18 años.

Cuando concurran en ambos progenitores, el funcionario tendrá derecho a la percepción de las retribuciones íntegras durante el tiempo que dure la reducción de su

jornada de trabajo, siempre que el otro progenitor, no cobre sus retribuciones íntegras en virtud de este permiso o como beneficiario de la prestación establecida para este fin en el Régimen de la Seguridad Social que le sea de aplicación. En caso contrario, solo se tendrá derecho a la reducción de jornada, con la consiguiente reducción de retribuciones.

f) Para hacer efectivo su derecho a la protección y a la asistencia social integral, los funcionarios que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, su cónyuge o persona con análoga relación de afectividad, y los hijos de los heridos y fallecidos, tendrán derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o a la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible.

Dichas medidas serán adoptadas y mantenidas en el tiempo en tanto que resulten necesarias para la protección y asistencia social integral de la persona a la que se concede, ya sea por razón de las secuelas provocadas por la acción terrorista, ya sea por la amenaza a la que se encuentra sometida, en los términos previstos reglamentariamente.

#### 2.6.4. Vacaciones de los funcionarios públicos y del personal laboral

El EBEP recoge en el artículo 50 el derecho a las vacaciones, estableciéndose el derecho al disfrute, dentro de cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de 22 días hábiles. A estos efectos, los sábados no tienen la consideración de días hábiles.

Cuando situaciones como el permiso de maternidad, la incapacidad temporal, etc. impidan disfrutar de las vacaciones dentro del año natural, estas se podrán disfrutar con posterioridad, siempre que no hayan transcurrido más de 18 meses, a partir del final del año que dio origen a las vacaciones.

El período de vacaciones anual retribuido no puede ser sustituido por una cuantía económica.

Excepcionalmente, en los casos de conclusión de la relación de servicios de los funcionarios públicos por causas ajenas a la voluntad de estos, tendrán derecho a solicitar el abono de una compensación económica por las vacaciones devengadas y no disfrutadas; y en particular, en los casos de jubilación por incapacidad permanente o por fallecimiento.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 51, el derecho a las vacaciones de los funcionarios es extensible al personal laboral.

### 2.7. Deberes de los empleados públicos. Capítulo VI (artículos 52-54)

En el Capítulo VI del Título III (artículos 52-54) se regulan los deberes de los empleados públicos.

Este Capítulo es de aplicación a todos los empleados públicos, independientemente de su relación funcionaria o laboral.

En el artículo 52 se establecen el principio general de diligencia de los empleados públicos en el desempeño de sus tareas y el de velar por los intereses generales.

Y junto a ello, se establece una relación de principios que debe respetar: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 2.7.1. Principios éticos

En el artículo 53 se recogen una serie de deberes que aparecen formulados como principios éticos.

Se trata de establecer un conjunto de principios dirigidos a fortalecer las buenas prácticas en relación con el desempeño de las tareas encomendadas.

Son principios éticos:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal.
6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
12. 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.

### 2.7.2. Principios de conducta

En el artículo 54, bajo el nombre de Principios de conducta se recoge un listado de deberes básicos de los empleados públicos.

A saber:

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados.
11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

## 3. RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Los derechos retributivos se encuentran regulados en el Capítulo III del Título III del EBEP, relativo a los derechos y deberes de los empleados públicos.

Conforme a la Disposición Final Cuarta.1 del EBEP, lo establecido en el Capítulo III del Título III (excepto el artículo 25.2) producirá sus efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

El referido Capítulo III (derechos retributivos) tiene, por tanto, una eficacia diferida a la entrada en vigor de la Ley de Función Pública que, en su día, apruebe el Parlamento Vasco en desarrollo del EBEP.

De esta aplicación diferida queda excluido el artículo 25.2 (referido al reconocimiento de trienios para los funcionarios interinos), por lo que resulta de obligado cumplimiento desde la entrada en vigor del EBEP.

En tanto no se promulga la Ley del Parlamento Vasco, en desarrollo del EBEP, las retribuciones de los empleados públicos vascos se encuentran reguladas en los artículos 77 a 81 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (en los sucesivo LFPV) y las normas dictadas en desarrollo de los mismos.

### 3.1. Sistema retributivo conforme a la Ley de Función Pública Vasca

La LFPV regula la materia de retribuciones en sus artículos 77 a 81. Su estructura y desarrollo sigue la normativa básica del Estado.

ISBN: 978-84-7777-632-1

En consonancia con este carácter básico, el sistema retributivo de los funcionarios públicos tiene una naturaleza mixta: por un lado, las retribuciones básicas (vinculadas al sistema de cuerpos de funcionarios y sus grupos de clasificación) y, por otro, las retribuciones complementarias (vinculadas con las características del puesto de trabajo).

Las retribuciones básicas se conciben como una compensación por lo que el funcionario «es». Se trata de retribuciones de carácter personal y responden a las capacidades demostradas por el funcionario en su acceso al empleo público, en concreto, a su Grupo en función de la titulación exigida.

Las retribuciones complementarias tienen una doble función: Por un lado, a través del complemento de destino y del complemento específico que vienen a retribuir, «qué se hace». Y, por otro lado, el complemento de productividad que vendría a retribuir y la «forma» y la «intensidad» del trabajo que se realiza.

Conforme a este sistema retributivo, el artículo 77 de la LFPV establece que las retribuciones de los funcionarios de las Administraciones Públicas vascas se dividen en básicas y complementarias.

Conforme al artículo 78 de la LFPV, son retribuciones básicas:

a) El sueldo que corresponde a cada uno de los Grupos de titulación.
b) Los trienios, que se concretan en una cantidad igual para cada Grupo por cada 3 años de servicios.
c) Las pagas extraordinarias, que serán 2 por año.

Son retribuciones complementarias (artículo 79 de LFPV):

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.
b) El complemento específico, que será único para cada puesto de trabajo que lo tenga asignado, retribuirá las condiciones de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad.
c) El complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su 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.

Desarrollo específico del sistema retributivo para los funcionarios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Para los funcionarios de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos, la LFPV ha sido desarrollada mediante el Decreto 79/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo reservados a personal funcionario de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### 3.2. Sistema retributivo derivado del EBEP

Los derechos retributivos se encuentran regulados en el Capítulo III del Título III, relativo a los derechos y deberes. (artículos 21-30 del EBEP).

Las retribuciones de los funcionarios siguen articulándose en torno a dos conceptos tradicionales: retribuciones básicas y retribuciones complementarias.

La cuantía de las retribuciones básicas (y el incremento de la masa salarial del personal laboral) se reflejan, para cada ejercicio presupuestario, en los Presupuestos General del Estado.

La cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerá, para cada ejercicio presupuestario, en la correspondiente Ley de Presupuestos (o por las Normas Forales que aprueben los presupuestos del Territorio Histórico o por los Presupuestos de las entidades locales) de cada Administración Pública.

En cambio, la estructura retributiva (su configuración) será la que se incorpore en la ley de empleo público que, en su día, apruebe la Comunidad Autónoma.

En todo caso, en la estructura retributiva resultante, de conformidad con el EBEP, las retribuciones básicas siguen articulándose en torno a la adscripción de su Cuerpo o Escala a un determinado Grupo de clasificación profesional y a la antigüedad.

Conforme al artículo 24, las retribuciones básicas estarán integradas por:

— El sueldo asignado a cada Grupo de clasificación profesional.
— Los trienios, que consisten en una cantidad igual para cada Grupo de clasificación profesional, por cada 3 años de servicios.

Las pagas extraordinarias ya no serán retribuciones básicas, puesto que dentro de tal concepto de paga extraordinaria que se contemple en el EBEP se incluye, además del importe de una mensualidad de retribuciones básicas, la totalidad de las retribuciones complementarias. (esta incorporación de las retribuciones complementarias hace que solo una parte —las básicas— tenga la consideración de retribución básica, pero no la totalidad de la paga extraordinaria).

La definición y configuración de las retribuciones complementarias viene recogida en los artículos 22.3 y 24 del EBEP.

Dice el artículo 22.3 que tendrán la consideración de retribuciones complementarias las que retribuyan las características del puesto, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultado alcanzados por el funcionario.

Como puede comprobarse, el EBEP ya no dice qué retribuciones complementarias deben existir obligatoriamente, tal y como se recoge en la legislación anterior.

Ahora, el artículo 24 únicamente establece una serie de factores a los que deberá atenerse en la elaboración de las leyes de empleo público que se dicten en su desarrollo.

Estos factores son:

a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera. Lo que se pretende con este factor es proyectar la modalidad (o modalidades) de carrera profesional sobre las retribuciones complementarias.
b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo. Este complemento viene a ser similar al anterior complemento específico.
c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con el que el funcionario desarrolla su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos. Viene a sustituir al complemento de productividad. Este factor está ligado con los resultados de la evaluación del desempeño y,

ISBN: 978-84-7777-632-1

por tanto, con el modelo que contemple la futura ley de empleo público que se dicte en desarrollo del EBEP.

d) Y, finalmente, se recoge el factor de servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Estos factores no constituyen un listado cerrado. Cada Administración Pública podrá incorporar los que concorde adecuados en su ley reguladora de la función pública que dicte en desarrollo del EBEP.

### 3.3. Retribuciones de los funcionarios interinos

El artículo 25 del EBEP, regula las retribuciones de los funcionarios interinos y tiene dos apartados. En el 25.1 se establece que a los funcionarios interinos se les retribuye por los mismos conceptos que a los funcionarios de carrera, salvo la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera.

En el artículo 25.2, el único que es directamente aplicable por aplicación de lo dispuesto en la Disposición Final Cuarta, se establece que a los funcionarios interinos se les reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados, pero con efectos retributivos solo a partir de la entrada en vigor del EBEP.

### 3.4. Retribuciones de los funcionarios en prácticas

El artículo 26 del EBEP regula las retribuciones de los funcionarios en prácticas estableciendo que, como mínimo, percibirán las correspondientes al sueldo, si bien la legislación que se dicte en desarrollo del EBEP podría permitir la superación de ese mínimo.

### 3.5. Retribuciones del personal laboral

El artículo 27 del EBEP se refiere a las retribuciones del personal laboral, que se fijarán conforme a lo previsto en la legislación laboral, en los convenios colectivos y en los respectivos contratos de trabajo, teniendo en cuenta que, conforme al artículo 21, los incrementos de la masa salarial deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos.

### 3.6. Retribuciones diferidas

El artículo 29 del EBEP ofrece cobertura para que las Administraciones Públicas puedan destinar cantidades para la financiación de planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal incluido en su ámbito, de acuerdo con la legislación reguladora de los planes de pensiones.

La legislación reguladora de ámbito estatal, (Disposición Final segunda del Real Decreto Legislativo 1/2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de Planes y Fondos de Pensiones) establece que las Administraciones Públicas podrán promover planes de pensiones de empleo y realizar aportaciones a los mismos. Y que las prestaciones abonadas no tendrán la consideración de pensiones públicas a los efectos de concurrencia de pensiones.

En el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi se constituyó Itzarri (2004) como Entidad de Previsión Social Voluntaria de Empleo para todo el personal incluido en su ámbito. En esta EPSV, las administraciones correspondientes ingresan las retribuciones diferidas que corresponden a cada uno sus empleados.

## 4. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El Título VII del EBEP (artículo 93 a 98) está dedicado al régimen disciplinario de los empleados públicos. En este Título se vienen a ordenar los principios a los que debe someter régimen disciplinario y se remite a las leyes que se dicten en su desarrollo por las Comunidades Autónomas para que cada una de ellas concrete el modelo de régimen disciplinario que considere adecuado.

Una de las principales novedades que se establece con carácter básico es la unificación del modelo sancionador para todos los empleados públicos. Así, el artículo 93 establece que los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente Título y en las leyes de función pública que dicten las Comunidades Autónomas en desarrollo de este Estatuto.

Los principios a los que debe someterse al régimen sancionador se recogen en el artículo 94, y son los siguientes:

a) Principio de legalidad y tipificad de las faltas y sanciones.
b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las que resulten favorables al presunto infractor.
c) Principio de proporcionalidad, tanto en la clasificación de la infracción como en su aplicación.
d) Principio de culpabilidad.
e) Principio de presunción de inocencia.

Asimismo, como norma de carácter general, se establece que si de la instrucción de un procedimiento sancionador resulta la existencia de indicios de la comisión de un delito, se suspenderá la tramitación del procedimiento y se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Por otro lado, la imposición de una sanción disciplinaria no exime al infractor de la responsabilidad patrimonial o penal en la que pudiera incurrir.

### 4.1. Clasificación de las infracciones

El artículo 95 clasifica las infracciones como muy graves, graves y leves.

Asimismo, enumera las conductas que constituyen infracciones muy graves. Además de las conductas que, en este artículo, se califican como faltas muy graves, en leyes estatales y autonómicas, así como en los convenios colectivos para el personal laboral, se podrán incorporar otra conductas que se clasifique como faltas muy graves.

— Las conductas que se califican como faltas muy graves son:

a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía en el ejercicio de la función pública.

ISBN: 978-84-7777-632-1

b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
c) El abandono del servicio.
d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan acceso por razón de su cargo o función.
f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales.
g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.
j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
o) El acoso laboral.

— En cuanto a las faltas graves, el EBEP no identifica conductas que merezcan tal calificación. Remite su identificación a las leyes estatales y autonómicas que se dicten en materia de función pública, así como a los convenios colectivos para el personal laboral.

Lo que el EBEP exige es que, en la identificación de las conductas que merezcan la calificación de faltas graves, se deberá atender a los siguientes criterios:

a) el grado en que se haya vulnerado la legalidad;
b) la gravedad de los daños causados;
c) el descrédito de la imagen pública de la administración.

— En cuanto a las faltas leves, el EBEP también remite su determinación a las leyes que se dicten en su desarrollo, atendiendo a las mismas circunstancias que las previstas para las faltas graves.

### 4.2. Sanciones disciplinarias

El artículo 96 contiene un listado de sanciones que pueden imponerse por la comisión de faltas.

Se trata de un listado abierto, en la medida en que, mediante ley, podrán añadirse otras sanciones que complementen el listado previsto en el EBEP.

Las sanciones que establece el EBEP son:

a) Separación de servicio de los funcionarios por la comisión de faltas muy graves. En el caso de funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento.
b) Despido disciplinario, en el caso de personal laboral, por la comisión de faltas muy graves.
c) Suspensión firme de funciones, en el caso de funcionarios, y suspensión de empleo y sueldo, en el caso de personal laboral, por la comisión de faltas muy graves. En ambos casos, la duración máxima de la sanción será de 6 años.
d) Traslado forzoso por el período que, en cada caso, se establezca.
e) Demérito, que consiste en una penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
f) Apercibimiento.

Finalmente, en el artículo 96.3 se establecen los criterios para la concreción del alcance de las sanciones. Dichos criterios son: grado de intencionalidad, descuido o negligencia derivada de su conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia y el grado de participación.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 10

✓ Aspectos básicos de la protección de datos personales: conceptos, principios y derechos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 10

I. **Introducción**

II. **Aspectos básicos de la protección de datos personales**

A. Conceptos
1. Dato de carácter personal
2. Tratamiento de datos
3. Responsable del tratamiento
4. Encargado del tratamiento
5. Consentimiento del interesado
6. Datos biométricos
7. Datos relativos a la salud
8. Elaboración de perfiles

B. Principios
1. Principio de licitud, lealtad y transparencia
2. Principio de limitación de la finalidad
3. Principio de minimización de datos
4. Principio de exactitud
5. Limitación del plazo de conservación
6. Integridad y confidencialidad
7. Principio de responsabilidad proactiva

Categorías especiales de datos

C. Derechos de las personas
1. Derecho a ser informado
2. Derecho de acceso
3. Derecho de rectificación
4. Derecho de supresión
5. Derecho a la limitación del tratamiento
6. Derecho a la portabilidad de los datos
7. Derecho de oposición
8. Decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles

Derechos digitales

# I. INTRODUCCIÓN

La protección de datos de carácter personal es un derecho fundamental que garantiza la Constitución Española en su artículo 18.4.

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».

De la normativa actualmente vigente en materia de protección de datos destacamos la siguiente:

**El Reglamento (UE) 2016/679** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. (Reglamento General de Protección de Datos, en adelante RGPD)

**La Ley Orgánica 3/2018**, de 5 de diciembre, de **Protección de Datos** Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

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, ley que debe ser adaptada al marco jurídico surgido con el Reglamento General de Protección de Datos.

Este derecho fundamental consiste básicamente en un poder de control sobre la información personal, que nos permite conocer quién dispone de nuestros datos, con qué finalidad los trata o a quién se los ha cedido. Es un derecho de las personas físicas. No es de aplicación a las personas fallecidas.

# II. ASPECTOS BÁSICOS DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

## A. Conceptos

Los principales conceptos o definiciones que deben tenerse en cuenta se recogen en el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos. Nos detendremos en algunos de ellos.

1. Dato de carácter personal. «toda información sobre una persona física identificada o identificable» (artículo 4.1 RGPD).

Esa información puede encontrarse o recogerse de diferente manera: numérica (DNI), gráfica (vídeo), 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 identificable (que no se conoce directamente pero que es razonablemente fácil conocer; por ejemplo, la matrícula de un vehículo por sí no permite identificar al titular del mismo, pero su identificación es posible a través del Registro de Vehículos sin que esta exija procedimientos ni plazos desproporcionados).

ISBN: 978-84-7777-632-1

**2. Tratamiento de datos** (artículo 4 2) RGPD. Es un concepto fundamental de la normativa de protección de datos. Por tratamiento se entiende «cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción».

Existe tratamiento de datos por ejemplo cuando se realiza una recogida de impresos donde hay datos de carácter personal, cuando se entra en una base de datos y se consultan o se modifican, o se suprimen los datos, cuando se comunican datos a una persona distinta del titular de los mismos, etc.

**3. Responsable del tratamiento o responsable**. «La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento» (artículo 4.7 RGPD).

En definitiva, es la persona, institución, empresa, órgano administrativo que toma las decisiones sobre lo que se vaya a hacer con los datos. Será también quien responda ante las Autoridades de Protección de Datos por cualquier incidencia que tenga lugar con los mismos. Por ejemplo, si una Dirección del Gobierno Vasco concede unas ayudas, será la responsable de los tratamientos de datos necesarios para la gestión de las mismas. Pues bien, dicho órgano, es el que determina qué datos son necesarios para la gestión de las ayudas, 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 tratamiento, y cualquier actuación con tales datos que sea contraria al Reglamento o a la Ley le será imputable a dicha Dirección.

**4. Encargado del tratamiento o encargado**. «La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento» (artículo 4.8 RGPD).

Si antes hemos dicho que el responsable del tratamiento es el que decide sobre los fines y medios del tratamiento, una de esas decisiones puede consistir en que sea una persona distinta del propio responsable y su personal, quien realice determinadas operaciones con los datos para cumplir el objetivo o finalidad del 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 tratamiento 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 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 por escrito en el documento sobre tratamiento de datos que al efecto se firme.

**5. Consentimiento del interesado**. «Toda manifestación de voluntad, libre, específica, informada e inequívoca, por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen» (artículo 4.11 RGPD).

Cuando el tratamiento se base en el consentimiento del interesado, el responsable deberá ser capaz de demostrar que aquel consintió el tratamiento de sus datos personales.

El RGPD exige que el consentimiento se manifieste a través de una declaración o, de una clara acción afirmativa. Esto último implica que no se considera válido el consentimiento basado en la inactividad del afectado. Por ello, el no hacer, la pasividad, no implica consentimiento. Tampoco son válidas las casillas previamente marcadas.

En cuanto al consentimiento de los menores, de acuerdo con la LOPDGDD, los menores de edad pueden consentir válidamente si tienen al menos catorce años.

**6. Datos biométricos.** Datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permitan o confirmen la identificación única de dicha persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos (art. 4.14 RGPD). Un ejemplo típico es la huella dactilar. Se incluyen dentro de las categorías especiales de datos.

**7. Datos relativos a la salud.** Datos personales relativos a la salud física o mental de una persona física, incluida la prestación de servicios de atención sanitaria, que revelen información sobre su estado de salud (art. 4.15 RGPD). El Reglamento establece un concepto muy amplio de dato de salud. Se incluyen dentro de las categorías especiales de datos.

**8. Elaboración de perfiles.** Toda forma de tratamiento automatizado de datos personales consistente en utilizar datos personales para evaluar determinados aspectos de una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, situación económica, salud, preferencias personales, intereses, fiabilidad, comportamiento, ubicación o movimientos de dicha persona (art. 4.4 RGPD). Es decir, a través de un tratamiento automatizado de los datos de una persona se obtiene un retrato (perfil) de la misma, perfil que permitirá evaluar algunos aspectos de esta persona.

## B. Principios de la protección de datos

Los Principios de la protección de datos se contienen en el Capítulo II del RGPD (artículos 5 a 11). Son de cumplimiento obligatorio y su inobservancia puede implicar que la Autoridad de control declare una infracción (cuando el infractor es una Administración Pública) o, en su caso, imponga una sanción económica (si el infractor es una entidad privada) por haberse vulnerado el derecho fundamental.

### 1. Principio de licitud, lealtad y transparencia (artículo 5.1.a RGPD)

Este principio implica que los datos deben ser tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado. El tratamiento será lícito cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones del artículo 6 del RGPD:

a) El interesado ha dado su consentimiento.
b) El tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato.
c) El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal.
d) El tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del afectado o de otra persona.
e) El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos.
f) El tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero.

ISBN: 978-84-7777-632-1

En cuanto a la lealtad, es más un concepto ético que jurídico y tiene que ver con respetar las expectativas de privacidad de las personas.

Por último, la transparencia hace referencia a la información. El responsable debe facilitar a las personas titulares de los datos toda la información exigida por el Reglamento en sus arts. 13 y 14 (identidad del responsable, finalidad perseguida, posibilidad de ejercicio de derechos, etc.) en forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, con un lenguaje claro y sencillo.

### 2. Principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1 b RGPD)

De acuerdo con este principio, los datos personales serán recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines.

Los datos personales que se han recogido solo 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 esta sea para fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos.

### 3. Principio de minimización de datos (artículo 5.1 c RGPD)

Los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

De acuerdo con este principio, deben ser 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 tiene asignada.

Ej. Si se necesita recoger datos para tramitar una subvención en la que no se valora el estado de salud de los solicitantes, recoger el dato de discapacidad de un solicitante sería desproporcionado e incumpliría el principio de minimización. Por el contrario, si la subvención va dirigida a personas con discapacidad, recoger dicho dato sería proporcionado y no infringiría tal principio.

### 4. Principio de exactitud (artículo 5.1 d RGPD)

Los datos de carácter personal deben ser exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan. Es muy importante que la información que trata el responsable esté actualizada y puesta al día.

### 5. Limitación del plazo de conservación (artículo 5.1 e RGPD)

Los datos personales no deben conservarse durante más tiempo del necesario para la consecución de la finalidad pretendida; por ello, el responsable ha de fijar plazos de supresión o revisión periódica.

No obstante, los datos pueden conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos.

### 6. Integridad y confidencialidad (artículo 5.1 f RGPD)

Los datos personales deben ser tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los mismos, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental. Para ello, el responsable deberá aplicar las medidas técnicas u organizativas apropiadas. No solo las medidas técnicas son importantes, también las organizativas lo son (por ejemplo, disponer de destructoras de documentos). Estas medidas ayudan a mantener la confidencialidad de la información, a cumplir con el deber de secreto.

### 7. Principio de responsabilidad proactiva (artículo 5.2 RGPD)

Este principio es una de las grandes novedades del Reglamento. En virtud de este principio, el responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento del resto de principios y además debe ser capaz de demostrarlo. El Reglamento deja libertad al responsable sobre cómo cumplir; sin embargo, debe estar en condiciones de poder acreditar dicho cumplimiento.

### Categorías especiales de datos (artículo 9 RGPD)

El RGPD regula las categorías especiales de datos en su artículo 9.

Se refiere en concreto a los datos siguientes: origen étnico o racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o filosóficas, afiliación sindical, datos genéticos, datos biométricos, datos relativos a la salud, datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física.

Estos datos merecen una protección especial, son particularmente sensibles ya que un tratamiento inadecuado de los mismos podría entrañar importantes riesgos para los derechos y libertades fundamentales de las personas.

Estos datos solo pueden tratarse si se cumple alguna de las condiciones que figuran en el artículo 9.2 del RGPD. Como ejemplos de estas condiciones podemos citar el consentimiento explícito del interesado, la concurrencia de razones de interés público en el ámbito de la salud pública, la necesidad de tratar los datos para proteger la vida del interesado o de otra persona física…

## C. Derechos de las personas

El contenido esencial del derecho a la protección de datos se manifiesta en una serie de derechos que vamos a describir a continuación. Estos derechos deben ser ejercidos por los titulares de los datos, por sus representantes legales en el caso de que los titulares sean menores de catorce años o se encuentren en situación de incapacidad, o por representantes voluntarios.

El responsable debe facilitar al interesado el ejercicio de derechos, así como proporcionar medios para que las solicitudes se puedan presentar por medios electrónicos.

Cuando se ejerza alguno de estos derechos, el responsable tiene la obligación de contestar en todo caso, aun cuando no tenga datos del solicitante, en cuyo caso así se lo hará saber.

Las solicitudes de ejercicio de los derechos regulados en los arts. 15 a 22 deben resolverse por el responsable en el plazo máximo de un mes, a partir de la recepción de la solici-

ISBN: 978-84-7777-632-1

tud. Este plazo puede prorrogarse por otros dos meses en caso necesario, cuando las peticiones sean muy complejas o muy numerosas.

### 1. Derecho a ser informado

El responsable está obligado a informar al interesado acerca del tratamiento en el momento en que se recojan sus datos personales. Esta obligación no depende de que exista una petición por parte del interesado, sino que debe cumplirse de forma proactiva.

La información debe ser concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, proporcionada con un lenguaje claro y sencillo. Debe facilitarse por escrito, incluso, por medios electrónicos, si bien se admite la información verbal cuando así lo solicite el interesado siempre que se demuestre su identidad.

El contenido de la información que el responsable debe ofrecer se concreta en el Reglamento en los artículos 13 (cuando la información se recoge del propio interesado) y 14 (cuando se recoge no del interesado, sino de un tercero).

De toda la información exigida por el Reglamento, la LOPDGDD en su artículo 11 distingue una información básica. Así, el precepto dispone que cuando los datos se obtengan del afectado, el responsable puede cumplir su obligación de informar facilitándole una información básica e indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla al resto de información.

La información básica debe contener al menos:

a) La identidad del responsable.
b) La finalidad del tratamiento.
c) La posibilidad de ejercer los derechos que le reconoce el Reglamento en los arts. 15 a 22 (acceso, rectificación, supresión...).

### 2. Derecho de acceso

Se regula en el artículo 15 del Reglamento. Es el derecho que todo titular de datos tiene a solicitar y obtener gratuitamente del responsable la confirmación de si se están tratando datos relativos a su persona o no, así como información acerca de lo siguiente:

— Con qué fines se está tratando esa información.
— Qué categorías de datos se están tratando.
— A quién se van a comunicar esos datos.
— Durante cuánto tiempo se van a conservar los datos.
— La existencia de los derechos de rectificación, supresión, limitación y oposición al tratamiento.
— La existencia del derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control.
— El origen de los datos, en caso de que no se hayan obtenido del interesado.
— Si hay decisiones automatizadas, y en estos casos, cuál ha sido la lógica aplicada.

El responsable debe facilitar al interesado una copia de los datos personales objeto de tratamiento.

### 3. Derecho de rectificación

El derecho de rectificación, regulado en el artículo 16 del Reglamento es el derecho del titular de los datos a que se rectifiquen los datos que resulten ser inexactos o incompletos. La

exactitud de los datos personales es esencial para garantizar un alto nivel de protección de datos a los interesados.

### 4. Derecho de supresión

Se regula en el artículo 17 del Reglamento. Consiste en el derecho que tiene el interesado a obtener del responsable la supresión de los datos personales que le conciernan. El responsable está obligado a suprimir los datos cuando concurra alguna de estas circunstancias:

a) Los datos ya no son necesarios para los fines que motivaron la recogida.
b) Los datos se trataban en base al consentimiento y el interesado lo ha retirado.
c) El interesado se opone al tratamiento y prevalece esta oposición sobre otros motivos legítimos para el tratamiento.
d) Los datos se han tratado ilícitamente.
e) Los datos deben suprimirse para cumplir una obligación legal.
f) Los datos se obtuvieron al ofrecerse servicios de la sociedad de la información cuando el interesado era menor de edad.

En el artículo 17 del Reglamento también se regula el denominado derecho al olvido, que en realidad no es un derecho de nueva creación, sino que se trata de adaptar al entorno de internet los tradicionales derechos de cancelación y oposición. Se trata así de impedir que, a través de los buscadores de internet se difunda información que ya es obsoleta, carece de relevancia o de interés público.

### 5. Derecho a la limitación del tratamiento

En virtud de este derecho reconocido en el art. 18 del RGPD, el interesado puede solicitar al responsable que limite el tratamiento de los datos (que deje de tratar los datos) en una serie de casos:

a) Cuando el interesado ha impugnado la exactitud de los datos, durante el tiempo que permita al responsable verificar si los datos son exactos o no.
b) Cuando el tratamiento es ilícito, y, sin embargo, el interesado se opone a la supresión de los datos y prefiera en su lugar la limitación de su uso.
c) Cuando los datos ya no son necesarios para la finalidad que motivó su recogida, pero el interesado los necesita para la formulación, ejercicio o defensa de reclamaciones.
d) Cuando el interesado se ha opuesto al tratamiento de los datos, durante el tiempo que permita al responsable determinar si prevalece o no esa oposición.

Se trata de una garantía para que los datos no se modifiquen o no se borren, lo que puede permitir al interesado denunciar más adelante una posible vulneración en materia de protección de datos.

### 6. Derecho a la portabilidad de los datos (art. 20 RGPD)

Este derecho solo es de aplicación cuando el tratamiento es automatizado y el fundamento jurídico del tratamiento es el consentimiento o un contrato.

En virtud de este derecho el interesado tiene derecho a recibir los datos que le incumban en un formato estructurado, de uso común y lectura mecánica (por ejemplo, en un formato Excel) y a transmitirlos a otro responsable del tratamiento.

Por medio de este derecho el interesado no solo puede obtener los datos aportados por él anteriormente y reutilizarlos, sino que también tiene derecho a que el responsable los

ISBN: 978-84-7777-632-1

transmita directamente a otro responsable. En el primer caso el ciudadano tendría derecho a la descarga de sus datos y en el segundo a la transmisión directa de una entidad a otra.

Así, una persona puede solicitar de su proveedor la descarga de sus datos para pasarlos después a otro proveedor o puede solicitar de su proveedor actual que los transmita directamente al futuro proveedor. Puede ser de aplicación en redes sociales, servicios de telecomunicaciones, plataformas digitales…

### 7. Derecho de oposición (art. 21 RGPD)

De acuerdo con el artículo 21 del RGPD, el interesado tiene derecho a oponerse en cualquier momento, por motivos relacionados con su situación particular, a que determinados datos personales que le conciernan sean objeto de un tratamiento basado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos, o bien cuando el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos, incluida la elaboración de perfiles.

En estos supuestos, el responsable del tratamiento dejará de tratar los datos personales, salvo que acredite motivos legítimos imperiosos para el tratamiento que prevalezcan sobre los intereses, los derechos y las libertades del interesado.

Por ejemplo, una víctima de violencia de género que ha resultado beneficiaria de una ayuda pública solicita que sus datos no se publiquen en un Boletín Oficial junto con el resto de beneficiarios, se opone a ese tratamiento de datos. En este caso, el interés legítimo de la víctima prevalece sobre la necesidad de que por transparencia se publiquen los datos.

### 8. Decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles (art. 22 RGPD)

La elaboración de perfiles y las decisiones automatizadas son una práctica habitual en muchos sectores, como el bancario, financiero o el de los seguros.

Todo interesado tiene derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado de sus datos (incluida la elaboración de perfiles), que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente.

Una decisión tiene efectos jurídicos cuando sus derechos se ven afectados. Además, el tratamiento puede afectarle significativamente si ejerce una influencia en sus circunstancias, comportamiento o preferencias. Por ejemplo, el tratamiento automatizado puede dar lugar a la denegación de una póliza de seguros.

El responsable deber adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de los interesados: como mínimo debe garantizar el derecho del afectado a obtener intervención humana, a expresar su punto de vista y a impugnar la decisión.

Otro ejemplo: una solicitud de préstamo bancario a través de la web; tras introducir los datos personales, el algoritmo del banco le informa sobre la concesión o denegación del préstamo.

## Derechos digitales

Una vez examinados los derechos reconocidos en el Reglamento, ha de señalarse que la LOPDGDD regula en su Título X una serie de derechos, los denominados derechos digitales; derechos como el derecho a la seguridad digital, a la educación digital, a la protección de los menores en internet, a la desconexión digital en el ámbito laboral, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 11

✓ La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales: objeto, ámbito de aplicación, derechos y obligaciones.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 11

I. **Objeto**

II. **Ámbito de aplicación**

III. **Derechos y obligaciones**

Derecho a la protección frente a los riesgos laborales
Principios de la actividad preventiva
Plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva
Equipos de trabajo y medios de protección
Información, consulta y participación de los trabajadores
Formación de los y las trabajadoras
Medidas de emergencia
Riesgo grave e inminente
Vigilancia de la salud
Documentación
Coordinación de actividades empresariales
Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos
Protección de la maternidad
Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal
Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos

## I. OBJETO

El artículo 40.2 de la Constitución española encomienda a todos los poderes públicos, velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Este mandato se encuadra dentro de los principios rectores de la política social y económica, y establece la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de las personas trabajadoras, mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo.

El 11 de febrero de 1996 entró en vigor la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, que es el pilar legal básico sobre el que se asienta en nuestro ordenamiento jurídico la protección de salud y seguridad de los trabajadores y trabajadoras. Esta norma no solo da cumplimiento al mandato constitucional, sino que, además, recoge el acervo jurídico europeo sobre la protección de la salud del personal trabajador, con especial referencia a la protección de la maternidad y los y las jóvenes, al tratamiento de las relaciones laborales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal.

Además, se recogen los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo a partir de la ratificación del Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, que completan el contenido del texto legal al incorporar sus prescripciones.

El artículo 2 de la Ley define cuál es su objeto de una manera clara y precisa:

1. Promover la seguridad y la salud de las personas empleadas mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.
2. Establecer los principios generales relativos a la prevención de los riesgos laborales.
3. La eliminación en su origen o la disminución en su caso de los riesgos derivados del trabajo.
4. Garantizar la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los y las trabajadoras en materia preventiva, en los términos señalados en la presente disposición.

Junto al objeto definido por la propia norma, ha de destacarse que la disposición legal tenía otros propósitos que llevó a buen fin:

1. Dar una visión unitaria a la política de prevención de riesgos laborales, reflejo de la dispersión normativa existente.
2. Actualizar regulaciones desfasadas y regular situaciones nuevas no contempladas con anterioridad.

## II. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación de la Ley 31/1995 está regulado en su artículo 3. En su regulación originaria la Ley de Prevención de Riesgos Laborales introdujo una novedad muy importante al incluir en su ámbito de aplicación a las Administraciones Públicas, razón por la cual, tal y como hemos dicho anteriormente, la Ley no solamente posee el carácter de legislación laboral sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Hechas estas consideraciones previas, veamos detalladamente cual es el ámbito de aplicación de la norma:

1. Relaciones laborales reguladas en el texto refundido del Estatuto de los trabajadores.
2. Relaciones laborales de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
3. Igualmente, se aplicará a las sociedades cooperativas, constituidas de acuerdo con la legislación que les sea de aplicación, en las que existan socios y socias cuya actividad consista en prestación de un trabajo personal, con las peculiaridades derivadas de su normativa específica.

Pero la Ley también recoge aquellos supuestos en los que no es de aplicación su contenido. Así no se aplicará la Ley de Prevención de Riesgos Laborales a:

1. Aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero.
2. Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.
3. Fuerzas armadas y actividades militares de la Guardia Civil.
4. A la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. El o la titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados o empleadas se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene.

En cualquier caso, la Ley 31/95 inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de las personas empleadas que prestan sus servicios en las indicadas actividades.

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

En los establecimientos penitenciarios, se adaptarán a la presente Ley aquellas actividades cuyas características justifiquen una regulación especial.

## III. DERECHOS Y OBLIGACIONES

El Capítulo III de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contiene el cuerpo básico de derechos y obligaciones en materia de seguridad y salud laboral. En los artículos 14 a 29 se recogen, por un lado, los derechos que corresponden al personal trabajador para garantizar que reciben una protección eficaz frente a los riesgos que puedan sufrir en el desempeño de su actividad laboral; así como las obligaciones que deben cumplir para colaborar con el empresario/administración, a fin de garantizar que las medidas que adopta dicho empresario/administración sean eficientes para la consecución del fin previsto: la protección de la seguridad y salud del personal empleado.

El capítulo III de la Ley regula, además, las medidas a desarrollar en situaciones de emergencia o en caso de riesgo grave e inminente. Define, igualmente, las garantías y derechos relacionados con la vigilancia de la salud del personal, con especial atención a la protección de la confidencialidad y el respeto a la intimidad en el tratamiento de estas actuaciones. Así como, medidas particulares a adoptar en relación con categorías específicas de trabajadores y trabajadoras, tales como las y los jóvenes, trabajadoras embarazadas o que han dado a luz recientemente y el personal sujeto a relaciones laborales de carácter temporal.

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

Vamos a describir a continuación los derechos y obligaciones recogidas en el Capítulo III de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, para pasar posteriormente a describir su contenido.

## Derecho a la protección frente a los riesgos laborales

En su primer párrafo el artículo 14 hace una declaración fundamental al establecer que las y los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Nos encontramos con una declaración expresa de un derecho del personal trabajador que se adjetiva con el término «eficaz», lo que supone que el trabajador debe ser protegido de una forma efectiva, esto es, no de cualquier forma, sino de la manera precisa para garantizar su seguridad y salud en el desarrollo de su actividad laboral. Además, ese derecho básico de todo empleado o empleada se define, por primera vez, en relación con el correlativo deber del empresario o administración pública correspondiente de proteger a su personal frente a los riesgos laborales.

El número segundo del artículo 14, modificado por la Ley 54/2003, cualifica y detalla en qué consiste el deber de protección del empresario/administración, e incluye en la esfera de sus responsabilidades la necesidad de integrar la prevención de riesgos laborales en todos los ámbitos del trabajo desempeñado. Esto significa, que en todos y cada uno de los quehaceres de la actividad laboral que se desarrolle se tendrá en cuenta la prevención de los riesgos laborales originados.

Además, todas las personas que desempeñen su actividad en el centro de trabajo velarán por la protección de la seguridad y salud de sí mismo, de los otros trabajadores y trabajadoras, y de otras personas que pueda haber en el lugar. Para ello, deberán seguir fielmente las indicaciones que le ha dado el empresario/administración dirigidas a eliminar los riesgos laborales. Esto es, toda la plantilla está bajo la dirección y determinación del propio empresario/administración, que adoptará las medidas necesarias para conseguir la protección eficaz de su seguridad y salud.

Este deber de protección eficaz se materializa en la obligación de realizar:

1. El Plan de prevención de la empresa.
2. Las evaluaciones de riesgos de los puestos de trabajo, así como la planificación de la acción preventiva que se haya evidenciado como necesaria, después de haber realizado las evaluaciones de riesgos.
3. Adoptar las medidas precisas en caso de emergencia y riesgo grave e inminente
4. Garantizar la vigilancia del estado de salud del personal, en algunos casos, incluso después de haber finalizado la relación laboral.
5. Crear una organización preventiva que se ocupe de materializar las obligaciones estipuladas en los números anteriores.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## Principios de la actividad preventiva

Hemos visto en el apartado anterior que el empresario/administración tiene un deber general de prevención. En este apartado veremos que se deberá aplicar las medidas que integran el deber general de prevención con arreglo a unos principios generales, que dan a las medidas preventivas el sentido necesario. Esos principios son:

1. Evitar los riesgos, que sean evitables y combatirlos en su origen.
2. Evaluar los riesgos no evitables.
3. Adaptar el trabajo a la persona, y no la persona al trabajo.
4. Tener en cuenta la evolución de la técnica.
5. Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.
6. Planificar la prevención.
7. Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.
8. Dar las debidas instrucciones al personal empleado.
9. Además, el empresario/administración tomará siempre en consideración las capacidades profesionales de las y los trabajadores en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas.
10. El empresario/administración adoptará las medidas necesarias a fin de garantizar que solo los y las empleadas que hayan recibido la información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.
11. La efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el personal. Para su adopción se tendrán en cuenta los riesgos adicionales que pudieran implicar determinadas medidas preventivas, las cuales solo podrán adoptarse cuando la magnitud de dichos riesgos sea substancialmente inferior a la de los que se pretende controlar y no existan alternativas más seguras.

## Plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva

Sin lugar a dudas la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa o administración correspondiente, tanto en el conjunto de actividades que desarrolla, como en todos sus niveles jerárquicos.

Esa integración exige la elaboración e implantación de un plan de prevención de riesgos laborales, cuya finalidad última es conseguir una adecuada cultura preventiva en la organización en la que se implante. En consecuencia ha de contemplar forzosamente los siguientes aspectos:

1. La estructura organizativa de la empresa/administración.
2. Las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos y los procesos en materia de prevención de riesgos laborales.
3. Los recursos materiales y humanos necesarios para realizar la prevención de riesgos en la empresa/administración.

Además, se han de definir los **instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos, que son:**

a) **Evaluación inicial de riesgos**: en esa evaluación se pretende detectar los riesgos que soporta el trabajador o trabajadora por el hecho de desarrollar la actividad laboral. En la evaluación de riesgos se deberá tener en cuenta con carácter general: la natura-

leza de la actividad y las características de los puestos de trabajo existentes y de las personas que deban desempeñarlos.

b) **Planificación de la actividad preventiva**: el empresario planificará la actividad preventiva, el plazo para llevarla a cabo, la designación de responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución.

## Equipos de trabajo y medios de protección

El empresario/administración pública adoptará las medidas necesarias con el fin de que los equipos de trabajo sean adecuados para el trabajo que deba realizarse y convenientemente adaptados a tal efecto, de forma que garanticen la seguridad y la salud de su personal al utilizarlos.

Cuando la utilización de un equipo de trabajo pueda presentar un riesgo específico para la seguridad y la salud de quien lo use, se adoptarán las medidas necesarias con el fin de que el uso del equipo de trabajo quede exclusivamente reservado a las personas encargadas de dicha utilización, que previamente habrán de haber recibido la formación necesaria para su uso.

El empresario/administración pública deberá proporcionar a su personal equipos de protección individual adecuados para el desempeño de sus funciones y velar por el uso efectivo de los mismos cuando por la naturaleza de los trabajos realizados sean necesarios.

Los equipos de protección individual deberán utilizarse cuando los riesgos no se puedan evitar o no puedan limitarse suficientemente por medios técnicos de protección colectiva o mediante medidas, métodos o procedimientos de organización del trabajo.

## Información, consulta y participación de los trabajadores

A fin de dar cumplimiento al deber de protección establecido en el artículo 14 de la Ley 31/1995, el empresario/administración pública adoptará las medidas adecuadas para que su personal reciba la información necesaria en relación con los riesgos para la seguridad y la salud, tanto aquellos que afecten a la empresa en su conjunto como, a cada tipo de puesto de trabajo o función. Asimismo, deberá informar a su personal de las medidas adoptadas frente a situaciones de emergencia.

En las empresas que cuenten con representación de personal (delegados y delegadas de prevención, o en su defecto representantes sindicales), el empresario/administración pública facilitará la información a que nos hemos referido en el párrafo anterior a través de dicha representación; no obstante, deberá informarse directamente a cada persona empleada de los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función y de las medidas de protección y prevención aplicables a dichos riesgos.

En cualquier caso y con carácter sistemático se deberá consultar a los trabajadores y trabajadoras, y permitir su participación, en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo.

## Formación de los y las trabajadoras

Como hemos visto hasta ahora el empresario/administración debe materializar el deber de protección que le corresponde a través de una serie de actuaciones precisas. Dentro

ISBN: 978-84-7777-632-1

de esas actuaciones también se incluye la obligación de garantizar que cada persona empleada reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de esta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo que utilice.

La formación deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador, adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente, si fuera necesario.

La Ley 31/1995 concede tanta importancia a la formación que arbitra las medidas para que no recaiga sobre el propio trabajador, esto es, deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o si no es posible dentro de la jornada laboral en otras horas pero con el descuento en aquella del tiempo invertido en la formación y sin que recaiga ningún coste económico de la formación sobre el propio personal.

## Medidas de emergencia

El empresario/administración pública, teniendo en cuenta su tamaño y la actividad, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, deberá analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de las y los trabajadores, designando para ello al personal encargado de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente, en su caso, su correcto funcionamiento.

El citado personal deberá poseer la formación necesaria, ser suficiente en número y disponer del material adecuado, en función de las circunstancias antes señaladas. Para la aplicación de las medidas adoptadas, se deberán organizar las relaciones que sean necesarias con servicios externos a la empresa, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios, de forma que quede garantizada la rapidez y eficacia de las mismas.

## Riesgo grave e inminente

En ocasiones se puede dar una situación de riesgo grave, inminente e inevitable en el desempeño de la actividad laboral. La calificación del riesgo que nos ocupa es clara y precisa: se ha de tratar de un riesgo grave, esto es, que ponga en peligro seriamente la seguridad y salud del personal y que, además, se vaya a producir con inmediatez. Si se produce esta situación en el centro de trabajo, o en el desempeño de la actividad laboral nos podemos encontrar ante dos supuestos:

— Que sea el propio empresario/administración pública, que dando cumplimiento de su obligación de informar lo antes posible al personal afectado, les indique la existencia del riesgo y las medidas que ha adoptado para evitar ese riesgo. Pudiendo las y los trabajadores interrumpir su actividad, y si fuera necesario abandonar el lugar de inmediato.

  Cuando el empresario/administración no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud del personal, la representación sindical del mismo podrá acordar, por mayoría de sus miembros, la paralización de la actividad del personal afectado por dicho riesgo. Tal acuerdo será comunicado de in-

mediato a la empresa/administración pública correspondiente y a la autoridad laboral, la cual, en el plazo de veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada.

El personal o sus representantes no podrán sufrir perjuicio alguno derivado de la adopción de las medidas mencionadas, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave.

— En cualquier caso, si el personal no pudiera ponerse en contacto con su superior jerárquico para informarle de la existencia de ese peligro grave e inminente para su seguridad, para otras personas empleadas o para terceras personas presentes en el lugar de trabajo, podrá abandonar dicho lugar de trabajo.

En cualquier caso, no podrá exigirse a los trabajadores y trabajadoras que reanuden su actividad mientras persista el peligro, salvo excepción debidamente justificada por razones de seguridad y determinada reglamentariamente.

## Vigilancia de la salud

La empresa/administración tiene la obligación de vigilar periódicamente la salud a su personal en función de los riesgos inherentes al trabajo. Si bien, esta vigilancia es de carácter voluntario y precisa el consentimiento del empleado o empleada.

En todo caso se deberá optar por la realización de aquellos reconocimientos o pruebas que causen las menores molestias y que sean proporcionales al riesgo. Las medidas de vigilancia y control de la salud se llevarán a cabo respetando siempre el derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona empleada y la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud.

Tan solo existe una excepción a la regla de la voluntariedad recogida anteriormente, y es que el reconocimiento médico sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud del personal, o sea preciso verificar si el estado de salud de la persona empleada puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa, o cuando así esté establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad. En este caso es imprescindible el previo informe de la representación del personal.

En cualquier caso, los datos relativos a la vigilancia de la salud no podrán ser usados con fines discriminatorios ni en perjuicio de la persona trabajadora.

## Documentación

Todos los empresarios/administraciones deben elaborar y conservar a disposición de la autoridad laboral una serie de documentos. Estos documentos son:

1. El Plan de Prevención de Riesgos Laborales.
2. Las evaluaciones de riesgos realizadas a los y las trabajadoras.
3. La planificación de la actividad preventiva.
4. La práctica de los controles del estado de salud del personal.
5. Relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que hayan causado al trabajador una incapacidad laboral superior a un día de trabajo.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## Coordinación de actividades empresariales

Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen su actividad personal de dos o más empresas/Administraciones Públicas, estas deberán cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. A tal fin, establecerán los medios de coordinación que sean necesarios en cuanto a la protección y prevención de riesgos laborales y la información sobre los mismos a sus respectivos empleados y empleadas.

El empresario/administración titular del centro de trabajo adoptará las medidas necesarias para que aquellos otros empresarios/administraciones que desarrollen actividades en su centro de trabajo reciban la información y las instrucciones adecuadas con relación con los riesgos existentes en el centro de trabajo y con las medidas de protección y prevención correspondientes, así como sobre las medidas de emergencia a aplicar, para su traslado a sus respectivos trabajadores y trabajadoras.

## Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos

Se entenderá por personal especialmente sensible a los trabajadores y trabajadoras que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo.

En este caso, se les garantizará de manera específica la protección de su seguridad y salud, para ello se tendrá en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de riesgos y, en función de estas, se adoptarán las medidas preventivas y de protección necesarias.

Igualmente, el empresario/administración pública correspondiente tendrá en cuenta en las evaluaciones de riesgos los factores que puedan incidir en la función de procreación de los trabajadores y trabajadoras, en particular por la exposición a agentes físicos, químicos y biológicos que puedan ejercer efectos mutagénicos o de toxicidad para la procreación, tanto en los aspectos de la fertilidad, como del desarrollo de la descendencia, con objeto de adoptar las medidas preventivas necesarias.

## Protección de la maternidad

Evidentemente, a toda trabajadora embarazada debe revisársele la evaluación de riesgos de su puesto de trabajo en el mismo momento en que comunique a la empresa/administración en la que desempeña su labor que está embarazada, puesto que han cambiado sus características personales, lo que hace que en su actividad laboral pueda estar expuesta a riesgos relevantes para su salud o de la del feto.

La Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres estableció que cuando la adaptación de las condiciones no fueran suficientes para garantizar la salud del feto o de la madre, y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, con el informe del médico del Servicio Nacional de la Salud que asista facultativamente a la trabajadora, esta deberá desempeñar un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado. El cambio de puesto o función se llevará a cabo de conformidad con las reglas y criterios que se apliquen en los supuestos de movilidad funcional.

Si dicho cambio de puesto no resultara técnica u objetivamente posible, o no pueda razonablemente exigirse por motivos justificados, podrá declararse el paso de la trabajadora afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo, contemplada en el artículo 45.1.d) del Estatuto de los Trabajadores, durante el período necesario para la protección de su seguridad o de su salud y mientras persista la imposibilidad de reincorporarse a su puesto anterior o a otro puesto compatible con su estado.

Lo dispuesto anteriormente será también de aplicación durante el período de lactancia natural de hijos menores de 9 meses.

Las trabajadoras embarazadas tendrán derecho a ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, previo aviso al empresario y justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo.

## Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal

Los y las trabajadoras con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada, así como el personal contratado por empresas de trabajo temporal, deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que el resto del personal de la empresa.

El empresario/administración pública adoptará las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo al inicio de su actividad, las y los trabajadores a que se refiere el apartado anterior reciban información acerca de los riesgos a los que vayan a estar expuestos.

Dichas personas empleadas recibirán, en todo caso, una formación suficiente y adecuada, y tendrán derecho a una vigilancia periódica de su estado de salud.

## Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos

Hasta ahora hemos hablado de las obligaciones del empresario/administración pero ahora nos toca abordar las obligaciones del personal trabajador.

Corresponde a cada empleado o empleada velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario.

Por esta razón, diremos que el personal, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario/administración, deberá:

1. Usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y, en general, cualesquiera otros medios con los que desarrollen su actividad.
2. Utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados en el centro de trabajo, de acuerdo con las instrucciones recibidas de este.
3. No poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que esta tenga lugar.

ISBN: 978-84-7777-632-1

4. Informar de inmediato a su superior jerárquico directo, y al personal designado para realizar actividades de protección y de prevención o, en su caso, al servicio de prevención, acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un riesgo para la seguridad y la salud de las y los trabajadores.
5. Contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente para proteger la seguridad y la salud del personal.
6. Cooperar con el empresario para que este pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras.

## Conclusiones

La finalidad primordial de la Ley 31/1995 es la protección de la seguridad y salud de los empleados y empleadas. Para ello, arbitra una serie de medidas tendentes a detectar las situaciones de riesgo en que se pueden ver inmersos. Estas medidas se concretan para la empresa/administración en las siguientes obligaciones legales: obligación de realizar evaluaciones de riesgos de los puestos de trabajo; formarles e informarles sobre dichos riesgos; brindar la formación necesaria para realizar el trabajo de forma segura; suministrar los equipos de protección personal que sean necesarios y vigilar su salud.

Igualmente, se establece para la empresa/administración la obligación inequívoca de proteger a los empleados especialmente sensibles, a las mujeres embarazadas o en período de lactancia, a los menores de edad y a los trabajadores y trabajadoras que presten sus servicios aunque sean con carácter temporal.

Además, establece la necesidad de que la empresa/administración dedique medios personales y materiales a la prevención, por ello recoge en el Capítulo IV las diferentes modalidades preventivas que aquella tiene que adoptar para implantar todas las medidas necesarias para cumplir con su obligación de proteger eficazmente al personal. Estas modalidades preventivas pueden ser: un servicio de prevención propio, un servicio de prevención ajeno con el que se ha hecho un concierto de prevención o, en su caso, y con las condiciones que establece la propia Ley, podrá ser el empresario/administración quien asuma directamente la actividad preventiva.

Pero la Ley 31/1995 va mucho más allá de una mera formulación de obligaciones para la empresa. Reconoce a los empleados y empleadas unos derecho claros e inequívocos, como son el derecho de consulta y participación en los órganos especializados de seguridad y salud laboral (comités de seguridad y salud) y el derecho de información; además, establece la figura del delegado de prevención como representante especializado en la materia de prevención de riesgos laborales. Todas estas previsiones están recogidas en el Capítulo V de la Ley.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 12

✓ Posturas corporales: prevención de lesiones al mover equipos y materiales.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 12

1. **Introducción**

2. **Definiciones**

3. **Medidas preventivas**

   3.1. Obligaciones del empresariado
   3.2. Factores de riesgo
   3.3. Evaluación de riesgos

4. **Formación e información**

5. **Manejo manual de cargas**

   5.1. Riesgos generales
   5.2. Técnicas de manipulación de cargas

      5.2.1. Método para levantar una caja
      5.2.2. Sistema de levantamiento con tres puntos de apoyo
      5.2.3. Sistema de levantamiento de sacos pesados
      5.2.4. Mover y colocar bloques o ladrillos
      5.2.5. Levantamiento entre dos personas

## 1. INTRODUCCIÓN

La manipulación manual de cargas es una tarea bastante frecuente en muchos sectores de actividad. Desde la industria pesada hasta el sector sanitario, pasando por todo tipo de industrias y servicios.

La manipulación manual de cargas (equipos, materiales…) es responsable de la aparición de fatiga física o bien de lesiones de diversa naturaleza. Pueden aparecer de forma inmediata o por la acumulación de pequeños traumatismos por movimientos repetitivos.

Las lesiones más frecuentes son entre otras: contusiones, cortes, heridas, fracturas y sobre todo lesiones músculo-esqueléticas. Se pueden producir en cualquier zona del cuerpo, pero son más frecuentes en los miembros superiores y especialmente en la zona dorso-lumbar de la espalda.

Las lesiones de la espalda pueden ir desde una lumbalgia a producir hernias discales o incluso fracturas vertebrales por sobreesfuerzo.

Se afirma que la manipulación manual de cargas es una de las causas más frecuentes de accidentes laborales con un 20-25% del total.

## 2. DEFINICIONES

Por manipulación de cargas se entiende cualquier operación de transporte o sujeción de una carga por parte de una o varias personas trabajadoras que entrañe riesgo para su salud y en particular dorso-lumbares.

A efectos reglamentarios se entiende como carga cualquier objeto susceptible de ser movido. Incluye por ejemplo la manipulación de personas (como los y las pacientes de un hospital) y también aquellos materiales que aunque se manipulen por medio de una grúa requieran también el esfuerzo humano.

¿Qué tipo de manipulaciones manuales pueden entrañar riesgos no tolerables para la salud de las personas trabajadoras?

Se considera que toda carga que pese más de 3 kilos puede entrañar un potencial riesgo dorso-lumbar no tolerable si se manipula en condiciones ergonómicas desfavorables. Por eso la Guía para la evaluación y prevención de riesgos relativos a la manipulación manual de cargas encomienda realizar una evaluación de los riesgos debidos a las cargas que pesen más de 3 kilos en condiciones ambientales y/o ergonómicas desfavorables.

Las cargas que pesen más de 25 kilos constituyen un riesgo en sí mismas aunque no existan otras condiciones ergonómicas desfavorables.

## 3. MEDIDAS PREVENTIVAS

### 3.1. Obligaciones del empresariado

El Real Decreto 487/1997 sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas indica que el empresariado está obligado a adoptar las medidas técnicas u organizativas necesarias para evitar la manipulación de cargas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Si se consiguiera evitar la manipulación no sería necesario realizar una evaluación de riesgos.

Cuando no pueda evitarse la necesidad de manipulación manual de las cargas, el empresariado tomará todas las medidas (organizativas, de medios…) para reducir el riesgo asociado a la manipulación.

En resumen:

— Obligación del empresariado.
— Evitar el riesgo.
— Reducir el riesgo.

Lo ideal sería atajar el problema en la fase de diseño de los puestos de trabajo mediante la automatización o mecanización de los procesos de forma que no sea necesaria la intervención del esfuerzo humano, por ejemplo mediante:

— Paletización.
— Carretillas elevadoras.
— Sistemas transportadores.
— Grúas.
— Carros y mesas elevadoras.
— ...

Y todo ello mediante el diseño y la organización del trabajo que haga posible la implantación de los equipos mecánicos. Las soluciones no tienen por qué ser costosas o complicadas.

Se debe tener presente que la introducción de las ayudas mecánicas o la automatización de los procesos puede originar nuevos riesgos.

Como se ha indicado si mediante la organización del trabajo y la introducción de la automatización conseguimos evitar la manipulación manual de cargas, la evaluación de riesgos por manipulación manual de cargas no será necesaria.

Lo que sí es preceptivo es realizar la evaluación de riesgos de los nuevos procesos organizativos o medios mecánicos introducidos para determinar si son tolerables o no.

En caso de que la manipulación manual de cargas no pueda evitarse, el empresariado es responsable de evaluar los riesgos tomando en consideración los factores de riesgo y sus posibles efectos combinados a los que hace referencia el Anexo del Real Decreto 487/1997.

### 3.2. Factores de riesgo

Pueden ser:

— Individuales.
— Laborales.

*Factores de riesgo individuales*

— Intrínsecos: falta de aptitud física, patología dorso-lumbar previa y sobrepeso.
— Extrínsecos: insuficiencia o inadaptación de los conocimientos o de la formación.

— Otros: edad, embarazo, otras actividades laborales o deportivas, cuidados de niños y niñas o personas ancianas… que pueden influir en la aparición de patología relacionada con la manipulación manual de cargas.

*Factores de riesgo laborales*

— Por la característica de la carga:

- Cuando la carga es demasiado pesada o grande.
- Cuando es demasiado voluminosa o difícil de sujetar.
- Cuando está en equilibrio inestable.

— Por el esfuerzo físico necesario: un esfuerzo físico puede entrañar un riesgo, en especial dorso-lumbar, en los casos siguientes:

- Cuando es demasiado importante o intenso.
- Cuando solo puede realizarse por torsión o flexión del tronco.
- Cuando el cuerpo está en posición inestable.
- Cuando puede acarrear un movimiento brusco de la carga.

— Características del medio de trabajo:

- Cuando el suelo es irregular o resbaladizo.
- Cuando el espacio libre en vertical es insuficiente para la manipulación.
- Cuando el suelo o punto de apoyo son inestables.
- Cuando ni la altura ni la postura sean correctas ni seguras.
- Cuando la temperatura, humedad o circulación del aire sean inadecuadas.
- Cuando la iluminación no sea la adecuada.

— Exigencias de la actividad: la actividad laboral puede entrañar riesgo cuando implique una o varias de las actividades siguientes:

- Esfuerzos físicos demasiado frecuentes o prolongados que afecten principalmente a la columna dorso-lumbar.
- Período insuficiente de reposo o recuperación.
- Ritmo impuesto por el proceso y que el trabajador o trabajadora no pueda modular.

### 3.3. Evaluación de riesgos

Es obligatoria tal como indica la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. En el caso que nos ocupa la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a la manipulación manual de cargas elaborada por el INSHT (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo) da un método para su elaboración.

Si la evaluación final indica que existe un RIESGO NO TOLERABLE se deberá proponer todo tipo de medidas que contribuyan a la eliminación o reducción del riesgo al nivel más bajo razonablemente posible. Entre las medidas podemos enumerar:

1. Utilización de ayudas mecánicas.
2. Organización del trabajo.
3. Reducción del tamaño de la carga.
4. Mejora del entorno de trabajo.

ISBN: 978-84-7777-632-1

La evaluación de riesgos se actualizará cuando cambien las condiciones de trabajo y se revisarán cuando se hayan detectado daños a la salud de los trabajadores y trabajadoras.

Para ello se tendrán en cuenta:

a) El resultado de la vigilancia de la salud.
b) La investigación sobre las causas de los daños que se hayan detectado.
c) Las actividades para la reducción de los daños.
d) Las actividades para el control de los riesgos.

## 4. FORMACIÓN E INFORMACIÓN

De conformidad con la Ley de Prevención de Riegos Laborales el empresariado deberá garantizar que los trabajadores y trabajadoras y sus personas representantes reciban formación e información adecuadas sobre los riesgos derivados de la manipulación manual de cargas.

En concreto proporcionará a los trabajadores y trabajadoras una formación e información sobre la forma correcta de manipular las cargas y sobre los riesgos que corren de no hacerlo de forma correcta.

Los riesgos de lesiones debidos a la manipulación manual de cargas aumentan cuando los trabajadores y trabajadoras no tienen la formación e información adecuadas para la realización de estas actividades de forma segura.

El empresariado proporcionará los medios adecuados para que los trabajadores y trabajadoras reciban formación por medio de «Programas de Entrenamiento» que incluyan:

— El uso correcto de las ayudas mecánicas.
— Información y formación acerca de los factores que estén presentes en la manipulación y sobre la forma de prevenir los riesgos debidos a ellos.
— Uso correcto de los equipos de protección individual.
— Entrenamiento en técnicas seguras para la manipulación de las cargas.
— Información sobre el peso de la carga y el centro de gravedad de la misma.

Al amparo del artículo 18 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL):

— el empresariado deberá consultar con los trabajadores y trabajadoras y permitir su participación en todas las cuestiones que afecten a su seguridad y su salud;
— al mismo tiempo los trabajadores y trabajadoras tendrán derecho a efectuar propuestas dirigidas a la mejora de los niveles de protección de su seguridad y salud.

## 5. MANEJO MANUAL DE CARGAS

Se considera que la manipulación manual de toda carga que pese más de 3 kg puede entrañar un potencial riesgo dorso lumbar si se manipula en condiciones desfavorables (alejada del cuerpo, con posturas inadecuadas, entre otros).

En general, el peso máximo que se recomienda no sobrepasar es de 25 kg.

En el caso de mujeres, jóvenes o mayores es conveniente no superar los 15 kg.

Bajo ninguna circunstancia se manipularán cargas que excedan de 40 kg.

## 5.1. Riesgos generales

Debido a la gran variedad de actividades laborales que incluyen operaciones de manejo manual de cargas, pueden presentarse un número importante de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores:

— Golpes y atrapamientos por caída de los objetos manipulados o almacenados.
— Caídas de personal al mismo o distinto nivel.
— Golpes contra objetos móviles e inmóviles.
— Contactos térmicos debidos a la alta temperatura de la carga.
— Cortes y arañazos producidos por esquinas afiladas, astillamientos, clavos, etc.
— Fatiga física debida a sobreesfuerzos, posturas forzadas y movimientos repetitivos.

## 5.2. Técnicas de manipulación de cargas

### 5.2.1. Método para levantar una caja

Para levantar una carga se pueden seguir los siguientes pasos:

1. Planificar el levantamiento:
   — Observar bien la carga, prestando especial atención a su forma y tamaño, posible peso, zonas de agarre y posibles puntos peligrosos.
   — Tener prevista la ruta de transporte y el punto de destino final del levantamiento, retirando los materiales que entorpezcan el paso.
   — Usar la vestimenta, el calzado y los equipos adecuados.
2. Colocar los pies: separar los pies para proporcionar una postura estable y equilibrada para el levantamiento, colocando un pie más adelantado que el otro en la dirección del movimiento.

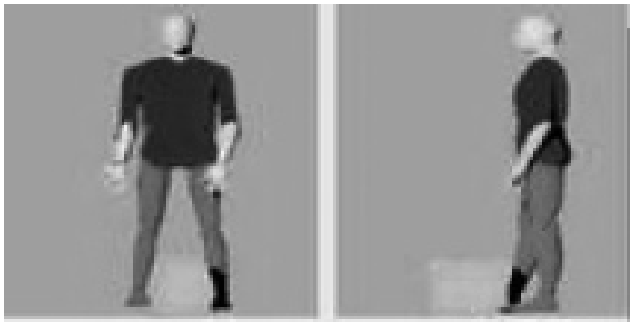


Figura 1
Colocar los pies

3. Adoptar la postura de levantamiento:
   — Doblar las piernas manteniendo en todo momento la espalda derecha y el mentón metido.
   — No hay que girar el tronco ni adoptar posturas forzadas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

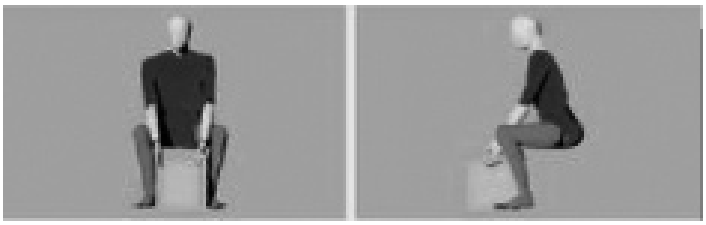


Figura 2
**Adoptar postura de levantamiento**

4. Agarre firme: sujetar firmemente la carga empleando ambas manos y pegarla al cuerpo. Cuando sea necesario cambiar el agarre, hay que hacerlo suavemente o apoyando la carga, ya que no hacerlo incrementa los riesgos.
5. Levantamiento suave: levantarse suavemente, por extensión de las piernas, manteniendo la espalda derecha. No hay que dar tirones a la carga ni moverla de forma rápida o brusca.

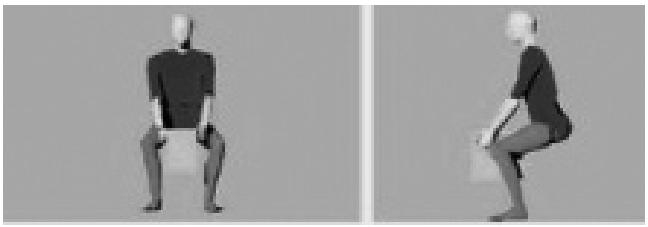


Figura 3
**Levantamiento suave**

6. Evitar giros: procurar no efectuar nunca giros con la espalda, es preferible mover los pies para colocarse en la posición adecuada.
7. Carga pegada al cuerpo: mantener la carga pegada al cuerpo durante todo el levantamiento.
8. Depositar la carga:
   - Si el levantamiento es desde el suelo hasta una altura importante, por ejemplo, la altura de los hombros o más, hay que apoyar la carga a medio camino para poder cambiar el agarre.
   - Depositar la carga y después ajustarla si es necesario.
   - Realizar levantamientos espaciados.

#### 5.2.2. Sistema de levantamiento con tres puntos de apoyo

Cuando haya que levantar tablones o materiales para recubrir paredes se recomienda usar el levantamiento con tres puntos de apoyo:

1. Ponerse en cuclillas.
2. Inclinar el tablón y apoyar una esquina.
3. Levantar.

#### 5.2.3. Sistema de levantamiento de sacos pesados

1. Colocarse con una rodilla en el suelo.
2. Subir el saco deslizándolo sobre la pierna.

3. Apoyar el saco en la otra rodilla.
4. Acercar el saco al cuerpo y ponerse de pie.
5. Subir el saco a la altura de la cintura.

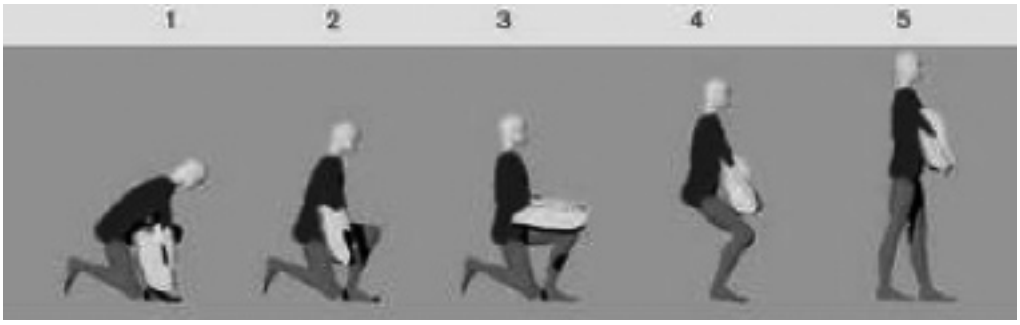



Figura 4
**Técnica para levantar sacos**

### 5.2.4. Mover y colocar bloques o ladrillos

Levantar los bloques con los pies y el cuerpo en la misma dirección.

Figura 5
**Levantamiento y transporte de bloques (1)**

Para girar hay que mover los pies y el tronco a la vez. No hay que girar la espalda.

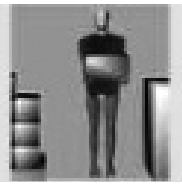


Figura 6
**Levantamiento y transporte de bloques (2)**

Colocar el bloque manteniendo la espalda recta.

Figura 7
**Levantamiento y transporte de bloques (3)**

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 5.2.5. Levantamiento entre dos personas

— Las dos personas que levantan la carga han de ser aproximadamente de la misma estatura para que la carga se distribuya equitativamente.
— Antes de comenzar el levantamiento hay que planificar el recorrido.
— Cuando se transporte la carga hay que caminar con cuidado y evitar los baches y otros obstáculos que puedan hacer que la carga rebote.

Para levantar sacos entre dos personas se recomienda seguir los siguientes pasos:

— Agarrar la esquina inferior del saco con una mano y la esquina superior con la otra.
— Levantarse usando las piernas y manteniendo la espalda recta.

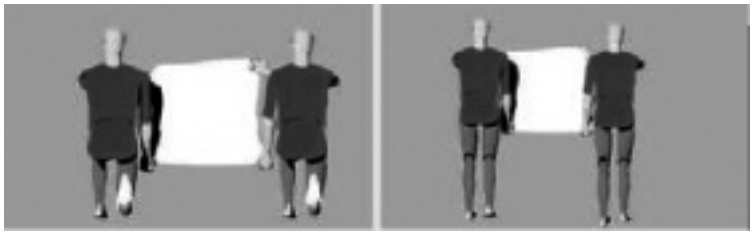


Figura 8
Levantamiento de sacos entre dos personas

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 13

✓ Primeros auxilios.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 13

1. **Introducción**

2. **Valoración de las lesiones**

   2.1. Valoración primaria
   2.2. Valoración secundaria

3. **Reanimación cardio-pulmonar (R.C.P.)**

   3.1. Controlar la respiración
   3.2. Comprobar la circulación

4. **Hemorragias**

   4.1. Compresión de una arteria sangrante
   4.2. Torniquete
   4.3. Shock

5. **Quemaduras**

   5.1. Concepto
   5.2. Clasificación
   5.3. Norma general
   5.4. Quemadura por fuego
   5.5. Quemadura química
   5.6. Quemaduras eléctricas
   5.7. Conclusión

6. **Fracturas**

   6.1. Definición y clasificación
   6.2. Sintomatología
   6.3. Actuación ante una fractura

7. **Pérdida de conocimiento**

   7.1. Síncope
   7.2. Epilepsia

## 1. INTRODUCCIÓN

Los primeros auxilios son el conjunto de medidas asistenciales que adoptaremos inicialmente con una persona accidentada o enferma en el lugar de los hechos, hasta la llegada de los servicios sanitarios.

El objetivo principal debe ser mantener a la persona accidentada con vida, y evitar agravar las lesiones que presenta. Para ello la persona que preste los primeros auxilios hará solo aquello de lo que esté totalmente segura que puede hacer para ayudar a la persona accidentada.

Es frecuente que en un accidente se genere un ambiente de nerviosismo y en consecuencia hay riesgo de actuaciones incorrectas, por ello entre las acciones a desarrollar está la de dominar la situación y evitar el pánico.

En estas situaciones junto a una valoración general del accidente: número de personas accidentadas, lesiones de las mismas, persistencia de peligro... hay que actuar siguiendo unas pautas básicas que responden a la regla: **P.A.S.:**

- **P** de proteger el lugar de los hechos. Después de un accidente puede continuar existiendo la causa que lo originó (un fuego, un escape de gas…) se ha de tener la seguridad de que tanto quien ha sufrido el accidente como la persona que preste la primera asistencia estén fuera de peligro.
- **A** de avisar en cuanto sea posible a los servicios sanitarios y activar el sistema de emergencia. Salvo que estemos solos deberemos permanecer junto a quien ha sufrido el accidente y enviar a otra persona a pedir ayuda mientras empezamos a ...
- **S** de socorrer siguiendo un orden de prioridades (la experiencia demuestra que generalmente quien más se queja no es quien está más grave) y reconociendo los signos vitales: 1. consciencia 2. respiración y 3. pulso y siempre por este orden.

## 2. VALORACIÓN DE LAS LESIONES

### 2.1. Valoración primaria

Tendremos que identificar aquellas situaciones que puedan suponer una amenaza inmediata para la vida de la persona accidentada. Como se ha dicho antes, hay que observar el estado de consciencia, la respiración, y la circulación y posteriormente la existencia de hemorragias graves.

### 2.2. Valoración secundaria

Una vez que hayamos comprobado que la vida de la víctima no está en peligro (respira y tiene pulso) pasaremos a buscar otras lesiones que pueda tener. Para ello le exploraremos ordenadamente de la cabeza a los pies:

- Cabeza: miraremos si tiene heridas en cuero cabelludo y cara. Comprobaremos la ausencia de hemorragias en la nariz/oídos ya que podría ser signo de fractura de cráneo.
- Cuello: descartaremos heridas en esta zona y tomaremos el pulso en el cuello (carotídeo). Tendremos especial cuidado en la movilidad del cuello por riesgo de lesión cervical especialmente si el traumatismo ha sido violento.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Tórax: buscaremos deformidades, heridas y si la víctima está consciente preguntaremos si tiene dolor.
— Abdomen: ver si hay heridas. Preguntaremos por si tiene dolor. Tener siempre presente la posibilidad de lesiones internas.
— Extremidades: Examinaremos brazos y piernas comparando ambos brazos y ambas piernas entre sí para observar diferencias entre ellas y deformidades que nos hagan sospechar de la existencia de fracturas. Descartaremos la existencia de heridas y hemorragias. Asimismo, exploraremos la sensibilidad y movilidad para descartar una lesión en la médula espinal.

## 3. REANIMACIÓN CARDIO-PULMONAR (R.C.P.)

El oxígeno es un elemento indispensable para vivir. El organismo lo capta del medio ambiente mediante la respiración y posteriormente lo transporta por todo el cuerpo por la sangre impulsada por el corazón. Cuando existe una insuficiencia en el aporte de oxígeno a los tejidos (asfixia) se pone en peligro la vida de la persona que sufre esta situación. Por este motivo llamamos a la respiración y a la circulación sanguínea funciones vitales. Un intervalo de 3 a 5 minutos sin recibir oxígeno daña de forma irreversible las células.

Esta situación de asfixia exige de forma inmediata la puesta en práctica de las maniobras de recuperación del aporte de oxígeno que no admiten la mínima demora en su aplicación si queremos evitar la muerte o la aparición de lesiones irreversibles en la víctima.

Una vez efectuadas las dos primeras acciones de la regla P.A.S. pasaremos a efectuar las maniobras de reanimación propiamente dichas como la forma de Socorrer a la persona accidentada.

### 3.1. Controlar la respiración

Tumbaremos a la víctima boca arriba en el suelo. Vigilaremos el riesgo de que la persona accidentada inconsciente y tendida boca arriba se pueda ahogar con su propia lengua desplazada hacía atrás. Para ello se hiper-extenderá (totalmente hacia atrás) la cabeza: con una mano en la frente empujando hacia abajo y con la otra separando hacia abajo y adelante la barbilla. Efectuada esta maniobra y acercando nuestra cara a la boca y nariz de la víctima comprobaremos si respira.

Nos podremos encontrar con que la persona accidentada no respira y en este caso como hemos venido anunciando hay que actuar de manera inmediata (lo ideal es antes de 1 minuto de haberse producido la parada respiratoria) comenzando la respiración artificial.
La respiración artificial para ser efectiva debe ser:

— Inmediata.
— Continuada, sin interrupciones.
— Prolongada, hasta la total recuperación.

*Práctica de la respiración artificial*

El método más habitual es el «boca-boca» que tiene las siguientes ventajas:

— Puede ser aplicado en la mayoría de las ocasiones.

— Permite comprobar si está siendo efectivo viendo que sube el pecho de la víctima al entrar el aire.
— En caso necesario puede aplicarse con el masaje cardiaco.

Se pueden considerar dos fases en la aplicación de la respiración artificial:

— Eliminar todos los cuerpos extraños que hubiera dentro de la boca y dificultase el paso del aire actuando como un obstáculo: sangre, dentadura postiza, chicles…
— Aplicar *la respiración artificial* propiamente dicha.

Con la persona accidentada en la posición indicada y la cabeza en hiper-extensión (hacia atrás), y el mentón traccionado, se realiza una insuflación fuerte con nuestros labios adaptados a los suyos y presionando, para cerrarlas, las aletas de la nariz para que no se escape el aire. Debemos cerciorarnos de que la técnica es efectiva viendo que con cada insuflación se eleva el tórax de la persona enferma.

Una vez que conseguimos que el aire penetre en los pulmones y comprobado que la víctima tiene pulso seguiremos realizando insuflaciones a un ritmo de 12 a 16 por minuto.

Excepcionalmente (Ej. que la persona accidentada tiene un golpe en la boca o la causa ha sido un envenenamiento…) se hará una maniobra boca-nariz para insuflar el aire. En este caso con la mano que sujeta la barbilla cerraremos la boca de la víctima y soplaremos por su nariz.

### 3.2. Comprobar la circulación

Inmediatamente después de dar las dos primeras insuflaciones debemos comprobar que la circulación de la persona accidentada existe, tomando el pulso en la arteria carótida. Esta arteria se encuentra en el cuello y para localizarla primero encontraremos la «nuez» en la parte anterior del cuello y desde allí deslizaremos nuestros dedos hacía fuera, al hueco que forman los músculos del cuello y encontraremos los latidos mediante una suave compresión.

Si la persona tiene pulso, continuaremos con la respiración artificial hasta su recuperación o hasta la llegada del personal sanitario.

En caso de que no tenga pulso, esto significa que el corazón ha dejado de latir y en consecuencia la persona necesitará de forma inmediata un masaje cardiaco.

*Masaje cardiaco:* Mediante una compresión externa del corazón se pretende que el corazón vuelva a latir y distribuya la sangre por todo el organismo. Por el contrario cuando dejemos de comprimir el corazón se llenará de sangre y estará en situación de, a través de otra compresión, volver a mandar sangre a los tejidos. Se trata, por tanto, de lograr una circulación artificial.

Para conseguir una compresión efectiva, colocaremos al/a la paciente boca arriba (decúbito supino) sobre una superficie plana y dura (normalmente el suelo). Con una mano extendida, apoyaremos la parte posterior de la palma ligeramente por encima del limite inferior del esternón (2 traveses de dedo por encima de la «boca del estomago»). Colocaremos la otra mano encima de la primera con los dedos de ambas entrelazados entre sí. El/La socorrista se situará junto a la víctima de rodillas y en perpendicular a ella, las manos apoyadas en el esternón, los brazos rectos y estirados y los hombros encima de la víctima.

ISBN: 978-84-7777-632-1

La compresión debe hacerse de tal manera que consigamos que el tórax descienda 4 o 5 centímetros y a un ritmo alto de 80-100 veces por minuto.

En la mayor parte de los casos será preciso simultanear la respiración artificial con el masaje cardiaco ya que la persona accidentada no respira y no tiene pulso. Como ninguna de las 2 maniobras puede interrumpirse, habrá que hacerse de tal modo que permita su realización conjunta.

Si estamos solos o solas la estrategia de intervención será: realizar 30 compresiones cardiacas y a continuación 2 insuflaciones de aire «boca-boca», volver a repetir el ciclo hasta la recuperación del pulso y respiración de la víctima.

Si son dos (2) los/as socorristas entrenados/as entonces la secuencia será 15 compresiones por 2 insuflaciones.

Estas maniobras jamás deben ser interrumpidas, de tal forma que si es posible se relevarán los/as socorristas que prestan la ayuda. Solamente cesaremos en la realización de la respiración artificial y del masaje cardiaco externo en dos circunstancias:

— Porque la víctima se haya recuperado: esté consciente, haya disminuido su palidez, tenga pulso y sus pupilas reaccionen a la luz.
— Porque se haya hecho cargo de ella un equipo o persona cualificada.

Una vez recuperada la persona accidentada la colocaremos en la posición lateral de seguridad.

## 4. HEMORRAGIAS

La sangre es el fluido orgánico encargado de transportar el oxígeno y otros nutrientes a todo el organismo. Este transporte circula por los llamados vasos sanguíneos (arterias, venas, capilares) que llegan a cualquier parte de nuestro cuerpo.

Cuando alguno de estos vasos sanguíneos sufre alguna lesión y se rompe, la sangre se extravasa y se produce lo que se llama una Hemorragia.

La intensidad de la hemorragia dependerá del grado de la lesión y del calibre del vaso sanguíneo lesionado. Cuanto mayor sea el vaso lesionado mayor será la pérdida de sangre y en consecuencia la hemorragia será de mayor gravedad, pudiendo incluso poner en riesgo la vida de la persona.

Las hemorragias pueden ser externas cuando la sangre sale al exterior y la vemos, o internas cuando la sangre no sale al exterior del organismo y por tanto no la vemos, siendo su diagnóstico más difícil.

Sospecharemos de la existencia de una hemorragia interna cuando junto al antecedente del traumatismo, la víctima presenta entre otros síntomas:

— Palidez.
— Sudoración fría.
— Extrema debilidad.
— Pulso rápido y débil.
— Sed.

Las causas más frecuentes de hemorragias son las heridas que cursan, en general, con hemorragias externas por interrupción de la piel y/o de las mucosas, aunque también pueden producirse en órganos internos.

Los principios generales del tratamiento de las heridas son:

— Detener la hemorragia.
— Evitar las complicaciones y en especial las infecciones.
— Favorecer la curación.

Nos ocuparemos a continuación de las actuaciones necesarias para detener la hemorragia.

Cuando se trata de una hemorragia arterial, es decir el vaso lesionado es una arteria, la sangre sale a gran velocidad, de forma intermitente, a borbotones que coinciden con los latidos del corazón.

Para evitar pérdidas mayores que pudieran poner en riesgo la vida del paciente, de la persona herida o la integridad de uno de sus miembros debemos actuar con celeridad mediante la compresión de la arteria sangrante.

### 4.1. Compresión de una arteria sangrante

La compresión puede realizarse directamente sobre la parte que sangra. Utilizaremos preferentemente gasas estériles y, de no tenerlas a mano, cualquier tela o paño procurando que esté lo más limpio posible, así evitaremos el riesgo de infecciones. Mantendremos la presión sobre la herida durante unos minutos (10 aproximadamente) hasta que nos percatemos de que la hemorragia ha cedido. Una vez que nos hayamos percatado de que la hemorragia ha cedido vendaremos la herida y trasladaremos a la persona accidentada al centro sanitario más cercano o la mantendremos acostada, tranquilizándola hasta la llegada de los servicios sanitarios.

Si por el contrario con esta primera compresión la hemorragia no cediera, se pondrán nuevos apósitos sin retirar los anteriores y sujetándolos con una venda que aumente la presión, ya que si mientras estamos aplicando la presión, retiramos los apósitos empapados antes de tiempo destruiríamos el coágulo formado y volvería a aumentar la hemorragia.

Si estas medidas no se mostraran suficientes las complementaríamos con una compresión a distancia sobre la arteria principal de la zona lesionada por encima del vaso sangrante, es decir, en la región contigua a la herida que esté más cercana al corazón. La compresión debe mantenerse hasta la llegada de la ambulancia o el ingreso hospitalario de la persona herida.

Si la hemorragia es en las extremidades las mantendremos elevadas y por encima del corazón para disminuir la presión sanguínea sobre la herida siempre y cuando no le resulte doloroso a la víctima, por posibles fracturas, en cuyo caso volveremos la extremidad a su posición inicial.

En resumen:

— Colocar a la persona herida tumbada y tranquilizarla.
— Elevaremos el miembro lesionado.
— Compresión directa sobre la herida.
— Compresión arterial entre la herida y el corazón si es necesario.
— Vendaje compresivo.
— Traslado a un centro sanitario.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 4.2. Torniquete

Es un método excepcional y extremo, solamente justificado en los casos en los que han sido ineficaces los métodos anteriores y el traslado a un centro sanitario se va a demorar.

Un torniquete es un vendaje compresivo muy fuerte, en general circular, que actúa comprimiendo las arterias por encima de las heridas para evitar la hemorragia.

Es altamente peligroso y al tiempo que detiene la pérdida de sangre puede provocar otras lesiones e incluso falta de riego y riesgo de gangrena.

Medidas a tener en cuenta en la utilización de un torniquete:

— Se colocará una etiqueta en lugar visible indicando la urgencia de la hemorragia y señalando la hora y minuto en que fue colocado el torniquete.
— En caso de períodos de tiempo prolongados con el torniquete, es conveniente que sin llegar a quitarlo se afloje ligeramente cada 20 minutos aproximadamente para disminuir el riesgo de gangrena pero siempre cuidando de que no vuelva a sangrar.
— Una vez colocado, corresponderá al personal sanitario especializado retirar el torniquete y nunca al/a la socorrista, para evitar el riesgo de shock.

### 4.3. Shock

Cuando la circulación es insuficiente debido a la intensidad de la hemorragia, la sangre no llega con la necesaria presión a todas las partes del organismo. Esta circunstancia tiene especial relevancia en el caso del cerebro produciéndose un estado que viene a llamarse de shock.

La persona en este estado estará pálida, con sudoración fría, pulso débil y rápido, su respiración será agitada y superficial, tendrá sed y puede a llegar a perder el conocimiento.

¿Qué hacer ante un riesgo de shock?:

— Colocaremos a la persona en el suelo para favorecer el riego sanguíneo al cerebro.
— Elevaremos las piernas, siempre que no se queje de dolor, en cuyo caso dejaremos las extremidades en horizontal.
— Evitaremos que pierda calor.
— No le daremos nada de comer ni de beber.

Además de las hemorragias otras causas que pueden desencadenar un estado de shock son:

— Quemaduras graves.
— Enfermedades cardiacas.
— Fracturas muy dolorosas.
— Intoxicaciones.
— Reacciones anafilácticas-alergias.
— Deshidrataciones...

## 5. QUEMADURAS

### 5.1. Concepto

La quemadura es el resultado del contacto de los tejidos del organismo con el calor. Las causas principales son el fuego, líquido hirviendo, los sólidos incandescentes, la electricidad, los productos químicos y las radiaciones.

El cuerpo humano tolera temperaturas de hasta unos 40.º C; por encima se produce la quemadura que por un lado depende de la acción directa del agente causal y por otro de la isquemia (falta de aporte sanguíneo) cutánea secundaria a la acción del calor.

La piel que es el órgano más extenso de nuestro cuerpo, está compuesta esencialmente por dos capas:

— Epidermis. La más externa y cuya función es fundamentalmente protectora.
— Dermis. Cuya destrucción conlleva la pérdida de la capacidad de regeneración de la piel.

### 5.2. Clasificación

Las quemaduras se pueden clasificar en función de la profundidad y extensión de las mismas.

Según la profundidad las clasificamos en de 1.º-2.º-3.er grado de menos a mayor profundidad.

Para clasificar las quemaduras por su extensión se utiliza la «Regla de los 9». Para ello se divide la superficie corporal en 11 áreas, siendo cada una el 9% o un múltiplo de 9.

La valoración de la gravedad de una quemadura se basará en la extensión de la superficie corporal quemada y el grado de profundidad de la misma.

Se consideran quemaduras graves independientemente de su extensión o profundidad, las quemaduras:

— Que interesan a manos, pies, cara, ojos y genitales.
— Asimismo, factores como la edad, el agente causal y el estado de salud previo de la víctima influyen de manera decisiva en el pronóstico de la quemadura.

### 5.3. Norma general

*Qué hacer ante una quemadura*

La asistencia inmediata de la persona quemada es muy similar a la de cualquier otro accidente. Es decir lo primero que tenemos que hacer, sin olvidar nuestra propia seguridad, es proteger, parando el proceso de la quemadura o sea eliminar la causa.

A continuación se exponen las líneas básicas a seguir ante una quemadura:

1. Evacuar a la persona del foco térmico.
2. Realizar una evaluación inicial y mantener las funciones vitales: Respiración y pulso.
3. Descartar otras posibles lesiones como hemorragias, shock, fracturas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

4. Refrescar la zona quemada. Aplicar agua en abundancia evitando enfriar al/a la paciente.
5. Envolver la zona quemada con gasas o paños limpios.
6. Evacuar a la persona quemada a un centro hospitalario lo antes posible.
7. Vigilar de forma periódica los signos vitales.

*Qué NO se debe hacer ante una quemadura*

1. Aplicar pomadas, ungüentos, pasta dentífrica... sobre la quemadura. Solo agua.
2. Enfriar demasiado a la persona herida. Para ello se procurará aplicar el agua solo sobre la zona quemada,
3. Dar comida o líquidos por vía oral.
4. Romper las ampollas que se hayan podido formar. Facilitaríamos la entrada de gérmenes.
5. Despegar la ropa que esté pegada a la piel.
6. Dejar sola a la víctima.
7. Demorar innecesariamente el traslado a un centro especializado,

## 5.4. Quemadura por fuego

Si cuando iniciamos la atención a la persona accidentada las llamas queman todavía a la víctima, no se deben apagar con agua. Revolcaremos a la persona quemada por el suelo o sofocaremos el fuego con una manta o similar. Una vez apagadas las llamas, sí aplicaremos agua con el fin de refrigerar las zonas quemadas.

En el caso de quemadura por fuego aplicaremos las normas generales citadas, prestando especial atención a la ausencia de respiración. La mayoría de las víctimas por fuego lo han sido en un espacio cerrado por lo que a las quemaduras cutáneas se les asociará quemaduras respiratorias. También son frecuentes las intoxicaciones por monóxido de carbono y las lesiones inflamatorias de las mucosas de las vías aéreas superiores por inhalación de productos químicos.

## 5.5. Quemadura química

Se produce cuando la piel entra en contacto con sustancias químicas como ácidos o álcalis fuertes. Ante una quemadura química se actuará lavando generosamente la piel con agua en abundancia. Se duchará durante 20-30 minutos.

Durante la ducha se ha de proceder a retirar todos los objetos que estén en contacto con la piel y a continuación aplicar la norma general.

En el caso de las quemaduras oculares los ojos se irrigarán durante al menos 20 minutos. La evacuación se hará continuando la irrigación con frascos irrigadores.

## 5.6. Quemaduras eléctricas

La corriente eléctrica puede dar lugar a lesiones de diversa naturaleza en su paso por el interior de nuestro cuerpo. Junto a las lesiones locales, un accidente eléctrico puede desencadenar una parada cardio-respiratoria.

La prioridad como en todos los accidentes será **P**roteger-**A**visar-**S**ocorrer. En este caso lo primero será cortar la corriente eléctrica en condiciones seguras, no sin antes prever la caída de la persona.

### 5.7. Conclusión

Las quemaduras son lesiones debidas a la acción del calor sobre la piel. La actuación correcta incluye:

1. Eliminar la causa.
2. Refrigerar la zona quemada con agua.
3. Cubrir la zona lesionada.
4. Evacuar a la persona accidentada.

## 6. FRACTURAS

### 6.1. Definición y clasificación

Fractura es la rotura de un hueso producida por un traumatismo o acción violenta. Frecuentemente no hay relación directa entre la intensidad del accidente y la magnitud de la fractura.

Las fracturas pueden ser:

— Cerradas: la piel y músculos que recubren el hueso fracturado están intactos.
— Abiertas: en las que además de romperse el hueso, la piel, músculos y demás estructuras anatómicas que lo protegen están abiertas. Son lesiones más graves y con gran facilidad de infectarse.

### 6.2. Sintomatología

Las fracturas cursan con:

— Dolor intenso.
— Impotencia funcional, es decir, incapacidad de moverse o de realizar las funciones habituales.
— Hinchazón y deformidad de la zona fracturada. Se aprecia comparando con otro miembro sano.
— Crepitación o sensación de roce («como de pisar nieve») en los fragmentos fracturados.
— Hematoma.

Una fractura puede desencadenar un estado shock, originado por el dolor y/o la hemorragia.

### 6.3. Actuación ante una fractura

Como siempre mantendremos la regla P. A. S. de tal forma que lo primero sería proteger a la persona accidentada y procuraremos infundirle tranquilidad y confianza comentándole que ya se ha avisado a los servicios sanitarios.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Evitaremos movimientos innecesarios ya que podemos aumentar el dolor, agravar las lesiones e incluso involuntariamente desencadenar un cuadro de shock.

La regla esencial es inmovilizar la fractura en la misma posición en que se encuentra. Nunca intentaremos por nuestra cuenta reducir la fractura, esto es llevar al hueso a su posición normal.

Si la fractura se encontrara en una extremidad, junto a la inmovilización de la zona fracturada fijaremos también las articulaciones que están por encima y por debajo de la fractura (articulación anterior y posterior).

La inmovilización se hará por medio de un «tutor» —pueden emplearse unas tablillas, férulas, palos— que previamente almohadillaremos con trozos de tela, algodón o similar.

En caso de no contar con un «tutor» y si la fractura es de una extremidad podemos utilizar otras partes del cuerpo para realizar la inmovilización. Ej: una pierna con otra o un brazo con un pañuelo al cuerpo y cuello.

La inmovilización pretende:

— Calmar el dolor.
— Disminuir la probabilidad de nuevas lesiones.
— Reducir el riesgo de shock.

Mención especial tienen las fracturas de cráneo y de columna vertebral.

Las fracturas de cráneo son muy graves porque pueden generar daños cerebrales irreversibles. Las señales que nos pueden hacer sospechar de una fractura cráneo-encefálica son entre otras: el/la paciente está desorientado/a, con náuseas y vómitos que a veces son muy violentos («en escopetazo»), alteración en la visión, pérdida de conocimiento y especialmente hemorragias nasales o por los oídos e incluso la emisión de liquido cefalo-raquídeo (de color amarillento) por estos mismos orificios.

*¿Qué hacer en esta situación?:*

— Protegeremos a la persona accidentada colocándola en posición lateral de seguridad especialmente si está inconsciente o está vomitando.
— Controlaremos la respiración y el pulso. En caso de ausencia de estas funciones vitales comenzaremos las maniobras de resucitación cardio-pulmonar.
— Avisaremos para un traslado urgente a un centro hospitalario.

Fracturas de columna vertebral son igualmente muy delicadas y requieren un cuidado extremo en su atención. La columna vertebral es el «estuche» que protege la medula espinal cuya lesión puede ser motivo de secuelas muy graves e irreversibles: parálisis, hemiplejías e incluso la muerte.

Aunque en ocasiones resulta difícil saber si realmente existe fractura de columna vertebral, hay una serie de datos en los antecedentes del traumatismo así como signos y síntomas que nos pueden ayudar a sospechar de esta fractura.

Los traumatismos que pueden cursar con fractura de columna vertebral son:

— Caídas desde altura sobre los pies o de espaldas.
— Caídas sobre los glúteos (sentados).
— Golpes directos sobre la columna.
— Movimientos violentos sobre el cuello (signo del latigazo).

Los síntomas y signos que acompañan a una fractura de columna pueden ser:

— Dolor en la nuca, hombros o espalda.
— Contractura muscular y sobre todo signos de sospecha de pérdida de sensibilidad, sensación de hormigueo o acorchamiento. Incapacidad de movimiento de las extremidades o curvas pronunciadas en la espalda.

En cualquier caso, ante la mínima sospecha de fractura de columna vertebral actuaremos considerando a la persona lesionada como si realmente estuviera fracturada.

Las actuaciones se basarán en tres principios fundamentales:

— Nunca llevar a cabo actuaciones que supongan flexión de la espalda (¡no sentar a la víctima!).
— Mantenerla acostada sobre un plano duro, boca arriba, con la cabeza, tronco y extremidades en línea recta.
— En el momento del traslado se mantendrá este eje en línea recta de cabeza-tronco-extremidades (serán necesarias 3 personas).

Ante la posibilidad de lesión cervical (recordad cómo ha sido el traumatismo) antes del traslado estabilizaremos el cuello con un collarín.

## 7. PÉRDIDA DE CONOCIMIENTO

### 7.1. Síncope

Es la pérdida brusca y transitoria de la consciencia que se sigue de una recuperación espontánea en un breve espacio de tiempo. Se compaña de completa relajación postural con el riesgo de caída al suelo y de una cohorte de síntomas vegetativos: náuseas, vómitos, sudoración fría, palidez, sensación vertiginosa…

Es un trastorno frecuente que afecta hasta un 3% de la población y en cuanto a su pronóstico dependerá de la causa que lo provoque, que va desde causas banales (las más frecuentes) hasta provocar muerte súbita.

Las causas las podemos agrupar en dos grandes grupos:

— Síncopes de causa cardiaca: Arritmias, valvulopatías, cardiopatía isquémica.
— Síncopes de causa no cardiaca: Hipotensión ortostática, hipoglucemias, migrañas, vértigos... y especialmente el síncope vaso-vagal o parasimpático (el que se produce al ver sangre...).

Cuando la causa es banal, algo que deberá confirmar el personal médico cuando la víctima se recupere, el cuadro a pesar de su aparatosidad no reviste gravedad. La víctima se siente débil, palidece, pierde en todo o en parte la posibilidad de ver y oír. Junto a la pérdida de consciencia tendrá un pulso débil y rápido, respiración superficial e incluso puede tener convulsiones breves y no intensas y relajación de esfínteres.

Ante una persona que haya perdido el conocimiento lo que siempre tenemos que hacer es comprobar las funciones vitales es decir que respira y que tiene pulso para en caso contrario obrar en consecuencia practicando las maniobras de resucitación cardiopulmonar.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Una vez comprobado esto, solo es necesario colocar a la persona en la posición adecuada: siempre tumbada y con las piernas algo elevadas para favorecer el retorno sanguíneo desde las extremidades al corazón para que este vuelva a bombear la sangre adecuadamente. Al mismo tiempo le aflojaremos todo aquello que dificulte esta circulación de retorno: cinturón, corbata, medias, abotonaduras, etc.

Si la recuperación del conocimiento es rápida, esperaremos unos minutos hasta que su estado general sea normal, pasando a la persona de tumbada a sentada y posteriormente a posición de pie. Por el contrario si no se recupera, colocaremos a la víctima en posición lateral de seguridad y solicitaremos ayuda médica.

¿Cómo prevenir el desmayo o lipotimia?:

- Airear bien los lugares cerrados.
- No permanecer de pie mucho tiempo, en especial si hace calor.
- Después de permanecer mucho tiempo en una posición mantenida (en la cama, en la oficina sentado/a, etc.) hay que levantarse poco a poco.
- Evitar las hipoglucemias (caídas de azúcar en sangre) no permaneciendo tiempo prolongado en ayunas.

## 7.2. Epilepsia

Es una enfermedad crónica de carácter neurológico que se manifiesta generando convulsiones. Una convulsión es un evento súbito y de corta duración, caracterizado por una excesiva y anormal actividad de las neuronas cerebrales. Es un «ataque» aparatoso y alarmante. Las crisis epilépticas suelen ser transitorias y pueden cursar o no con pérdida del nivel de consciencia.

El término epilepsia puede generar confusión ya que en términos coloquiales se suele utilizar para «diagnosticar» a toda persona que haya sufrido una convulsión, cuando en realidad existen numerosos procesos que pueden desencadenar una convulsión y que sin embargo no son epilépticos.

La epilepsia puede tener muchas causas; en algunos casos es debida a enfermedades cerebrales de cualquier tipo (traumatismos, infecciones, tumores) pero en otros muchos casos no se ha podido identificar ninguna lesión y puede deberse a una predisposición genética o cualquier otra causa.

### *Síntomas*

Una crisis epiléptica o convulsión ocurre cuando una actividad cerebral anormal causa un cambio involuntario del movimiento, de la función, de la sensación, de la capacidad de estar alerta o del comportamiento. La crisis puede durar desde unos segundos a minutos y la expresión clínica dependerá de la zona cerebral afectada por la anormal actividad.

Hay pacientes que sufrirán pérdida de conocimiento; pueden ponerse rígidos/as, tener espasmos musculares; pueden gritar e, incluso, producirse relajación de esfínteres, y otros/as pacientes, por el contrario, sufrir una crisis parcial durante la que parece presentar aturdimiento y confusión y no serán capaces de responder a las preguntas ni por supuesto cumplir instrucciones.

ISBN: 978-84-7777-632-1



*Primeros auxilios*

Nuestra principal función como socorristas ante una convulsión de probable origen epiléptico será el de procurar que la persona no se dañe durante el ataque:

— Despejaremos el entorno de cualquier objeto que pueda herir a la víctima.
— Colocaremos una prenda a modo de almohadilla debajo de la cabeza.
— Aflojaremos la ropa ajustada.
— No hay que tratar de sujetar a la víctima durante los espasmos musculares.
— No introducir objetos en la boca.

Cuando termine el ataque la persona enferma se encontrará confusa y desorientada, debemos explicarle lo que ha pasado y tranquilizarla. Y si es la primera vez que sufre una «crisis» trasladarle a un centro médico.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 14

- ✓ Gobierno abierto.
- ✓ Concepto y principios informadores.
- ✓ Acceso a la información pública y buen gobierno.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 14

1. **Conceptos de gobierno abierto**

   La generación de valor público
   La innovación pública
   Conceptos de gobierno abierto

2. **Principios informadores**

3. **La transparencia y el acceso a la información pública**

   La transparencia o publicidad activa
   La apertura de datos públicos y su reutilización. Los portales de datos abiertos (Open Data)
   El acceso a la información pública
   La protección de datos personales
   Los órganos de garantía de la transparencia

4. **La participación ciudadana**

   La participación ciudadana
   La eficacia en los procesos participativos: herramientas y medidas de fomento
   Organización de la participación

5. **Los sistemas de integridad**

6. **La calidad y la eficacia en la administración pública**

## 1. CONCEPTOS DE GOBIERNO ABIERTO

### La generación de valor público

La gestión pública es el conjunto de acciones mediante las cuales las administraciones y su sector público tienden al logro de sus fines, objetivos y metas definidos en las políticas públicas establecidas por el poder ejecutivo. Estas políticas públicas van teóricamente unidas a las demandas de la ciudadanía.

La gestión pública, ha evolucionado como lo ha hecho la economía y la sociedad, pasando del modelo burocrático, donde la gestión pública se entendía únicamente como el cumplimiento de mandatos (producción de bienes y servicios) por parte de los gestores públicos, a un nuevo modelo de gestión por resultados emulando al sector privado, en el que se incorpora la relación y vínculo formal entre la sociedad y el gobierno, para generar valor público.

El valor público se genera cuando los gobiernos conocen las aspiraciones de la ciudadanía y se definen los beneficios que habrán de generarse para la sociedad sobre la base de los recursos y poderes que la sociedad le ha otorgado. La legitimidad de estos gobiernos depende entonces de lo «bien o mal» que se crea el valor o el bien público y de la forma en la que se han detectado las aspiraciones de la sociedad y se ha rendido cuentas a la misma de cómo se han satisfecho.

### La innovación pública

En esta nueva era y con el fin de mantener fuerte la democracia de un país, se precisa que exista una alineación entre las actividades de los gobiernos y las necesidades reales de su ciudadanía, de forma que se corrijan los fallos y se apliquen políticas públicas eficientes, y ello requiere innovar en los procesos, productos, servicios y métodos. Así surge el concepto de gobierno abierto, unido a la innovación en la gestión pública.

### Conceptos de gobierno abierto

El concepto de gobierno abierto surgió a finales de 1970 en Inglaterra. El objetivo principal era reclamar la apertura del gobierno y la participación ciudadana frente al secretismo con el que se actuaba. Dos décadas después continuó utilizándose el término «open government» entendiéndose por el mismo el acceso libre a la información, protección de datos y al conocimiento de las actividades previstas que el Gobierno realizará o está realizando permitiendo así el ejercicio de la opinión ciudadana.

El 21 de enero de 2009 Barack Obama, como Presidente de los Estados Unidos, promulgó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, en el que ordenaba a sus altos cargos que organizaran las instituciones para hacerlas transparentes, participativas y colaborativas.

En el año 2011 se crea la Alianza Internacional para el Gobierno abierto (OGP), con 8 países fundadores y que actualmente agrupa a más de 70, se comprometen con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno, y que se concretan en: aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciuda-

ISBN: 978-84-7777-632-1

dana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Su objetivo es trabajar para fomentar una cultura mundial de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos y ciudadanas, y avance los ideales de un gobierno abierto y participativo en el siglo XXI.

La OCDE define el gobierno abierto en su Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto del año 2017, como una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo.

Existen otros términos que se asemejan al de gobierno abierto, como son el de buen gobierno y el de buena administración, que a veces se utilizan como equivalentes y otros con matices distintos.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 41 recoge el **derecho a una buena administración**, que incluye el derecho a que se traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones…

Pero además de un derecho, la buena administración es un principio general de actuación administrativa. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general. Una buena administración se caracteriza por poner en el centro a las personas, basarse en un exhaustivo conocimiento de la realidad, promover el diálogo y el consenso con la sociedad, procurar un equilibrio entre los intereses de los grupos mayoritarios y las minorías, y el comportamiento ético de sus responsables, poniendo siempre por delante el interés público.

El concepto de **buen gobierno** en muchas ocasiones se utiliza de modo equivalente al de buena administración o al de gobierno abierto, pero en muchas normas, como en la legislación básica (para mayor información: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) se circunscribe únicamente al comportamiento de los cargos públicos en base a unos principios generales y de actuación relacionados con conductas de transparencia, imparcialidad, diligencia, responsabilidad, dedicación, no implicación en actividades incompatibles, no aceptación de favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones… Este aspecto de ética y comportamiento de los cargos y del personal empleado público también se denomina **integridad**, y se recoge en otro capítulo de este tema como **Sistemas de integridad.**

El concepto de **administración electrónica** o administración digital o administración 2.0 o e-administración, está también muy relacionado con el de gobierno abierto ya que comprende el conjunto de soluciones que permite a la ciudadanía y a las empresas poder relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

La posibilidad de relacionarse con la Administración a través de estos medios electrónicos, posibilita una mayor transparencia y control sobre el estado de tramitación de cualquier procedimiento o decisión pública, puede tener una incidencia en la mejora sustancial en la calidad del servicio que la Administración (disponibilidad 24 horas al día, facilidad de acceso sin acudir presencialmente a las oficinas y simplificación en los trámites al no tener que pre-

sentar documentos que ya posea la administración de otros trámites o con otras administraciones por la interoperabilidad de estas) y además, a través de plataformas específicas, la ciudadanía puede opinar, proponer o interactuar con la administración sobre servicios o políticas públicas.

## 2. PRINCIPIOS INFORMADORES

En todos estos conceptos de gobierno abierto y en términos equivalentes, como buena administración, buen gobierno, o en términos vinculados, como administración electrónica, o sistemas de integridad, se parte de los mismos principios básicos, principios que subyacen en estos modelos de gobernanza y que constituyen sus pilares fundamentales:

— ***La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas.*** La transparencia gubernamental consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición de la ciudadanía, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía (derecho de acceso a la información pública) y de manera proactiva (publicidad activa), esto es, a iniciativa propia de las entidades públicas. Supone además que la información clave acerca de los entes privados que se relacionan con la administración (proveedores, entidades subvencionadas, conveniadas…) esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.

— ***La participación y la colaboración ciudadana***. Una gobernanza eficaz implica establecer procesos de gestión más horizontales, trabajar en equipo con otras instituciones, e incorporar e implicar a la ciudadanía (y a los actores sociales relevantes) en el proceso de decisiones públicas. Los poderes públicos tienen la legitimación representativa de la sociedad, pero necesitan establecer mecanismos permanentes de diálogo, negociación y acuerdo con la ciudadanía sobre las decisiones más importantes que le atañen directamente.

  La participación ciudadana es uno de los componentes principales para esta nueva gobernanza ya que:

  - Da legitimidad a los gobiernos y a las instituciones, contribuyendo a la eficacia de su desempeño y a su fortalecimiento.
  - Permite una mayor legitimidad de las políticas públicas.
  - Supone una representación de la pluralidad social.
  - Favorece la inclusión de los intereses sociales en la agenda pública.
  - Involucra a la ciudadanía en los procesos de decisión y en la ordenación de la vida pública.
  - Contribuye al fortalecimiento de la sociedad civil.
  - Y en definitiva, mejoran los resultados y los impactos generando valor público, comunidad, ciudadanía y más democracia.

— ***La integridad***. Un sistema integral de ética pública y buen gobierno conlleva el que las instituciones que lo promueven se comprometan a aplicar no solo códigos éticos y de conducta de sus cargos o personal empleado público o similares, sino también un entramado de acciones, tanto administrativas, participativas y de formación, como analíticas y evaluativas, para contribuir al fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones y el sistema democrático. Para ello, se parte de tres principios básicos: el interés general, el respeto y la eficacia y buenos resultados.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— ***La calidad y la eficacia de la gestión pública.*** Es una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente, para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. En la actualidad está plenamente vinculada al uso de los medios electrónicos para la relación entre administraciones, servicios interadministrativos y para la interacción con la ciudadanía.

## 3. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### La transparencia o publicidad activa

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula con carácter de básico las obligaciones de publicación de información (publicidad activa) para todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas.

En relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, la Ley se aplica también a las Corporaciones de Derecho Público, a la Casa de Su Majestad el Rey, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, así como al Banco de España, Consejo de Estado, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.

También se aplica a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades mencionadas sea superior al cincuenta por ciento, a las fundaciones del sector público y a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades a las que se ha hecho referencia.

Asimismo, se aplica a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a todas las entidades privadas que perciban una determinada cantidad de ayudas o subvenciones públicas.

Por último, las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas también están obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquella de las obligaciones de esta Ley. Esta obligación es igualmente aplicable a los adjudicatarios de contratos del sector público.

Se trata de publicar información de forma periódica y actualizada cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad de estas entidades relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, como por ejemplo: las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación, su estructura organizativa, sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento; información de relevancia jurídica como los anteproyectos y proyectos de normas que se encuentren en tramitación junto con sus memorias e informes; información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, entre la que se encuentran los contratos, los convenios, las subvenciones, las retribuciones de los cargos o los presupuestos y cuentas e informes de auditorías; o el registro de actividades de tratamiento de datos personales.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas tienen regulaciones autonómicas de transparencia que incorporan mayores obligaciones de publicidad activa, como por ejemplo, la publicación de información relativa a los órganos colegiados adscritos, las relaciones de puestos de trabajo, la identificación de los miembros de los órganos de representación del personal y número de liberados sindicales existente, la agenda institucional, los resultados de los procesos participativos realizados, la relación de bienes de su propiedad, información en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y vivienda…

La Comunidad Autónoma de Euskadi no tiene aún una normativa autonómica de transparencia, por lo que únicamente le resulta de aplicación la normativa básica.

Los ayuntamientos vascos se rigen, además de por la normativa básica de transparencia, por la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, que incluye regulación en materia de transparencia.

También las tres Diputaciones Forales de la CAE cuentan con normativa propia de transparencia.

La información publicada, en general, debe atender a los **principios** de:

— Precisión, la información ha de ser precisa.
— Plenitud, ha de tenderse a publicar toda la información de que se disponga sobre el contenido que va a publicarse y quiere explicitarse atendiendo a su relevancia.
— Actualidad, en el momento en el que se produce la información.
— Contextualización, que permita una comprensión razonable.
— Relevancia, aquella que permita comprender correctamente los hechos y situaciones. El exceso de información desorienta y desinforma.
— Desagregación, que permita otros análisis posibles.
— Estandarización y apertura, que permita su reutilización.

Resulta de especial interés mencionar aquí el concepto de **rendición de cuentas**, que proviene del término inglés *accountability,* y refleja la filosofía que hay detrás de reconocer y asumir la responsabilidad y de ser transparente acerca de las decisiones políticas de una organización, que afectan a multitud de actores. El preámbulo de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, comienza diciendo: «Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos». Para la rendición de cuentas son relevantes, de una forma especial, los planes de mandato que los gobiernos de los distintos niveles territoriales confeccionan al inicio de las legislaturas como compromisos de actuación para esa legislatura, y que publicados de forma comprensible, permitiría a la ciudadanía el seguimiento del cumplimiento de las actuaciones planificadas, ejercer su derecho a ser informados sobre lo sucedido y conformarse una opinión sobre la buena o mala gestión de los gobernantes. Aunque no es de obligada publicidad, muchas administraciones han iniciado este tipo de publicaciones llamadas de «rendición de cuentas a través de los planes de mandato».

La información de obligada publicidad (publicidad activa) suele presentarse y estructurarse en los denominados **Portales de Transparencia**, de forma que resulte más fácilmente accesible a la ciudadanía. Son direcciones electrónicas disponibles a través de redes de te-

ISBN: 978-84-7777-632-1

lecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a la Administración de que se trate, teniendo por objeto poner a disposición de la ciudadanía toda clase de servicios e informaciones relacionadas con su funcionamiento, y que en general contiene:

- Información de obligada publicidad activa o relevante a instancias de organismos internacionales de transparencia que evalúan los niveles de transparencia de los gobiernos y establecen rankings en función de las puntuaciones obtenidas.
- Portal de datos abiertos.
- Servicio para ejercer el derecho de acceso a la información pública.
- Servicios para la participación ciudadana.

## La apertura de datos públicos y su reutilización. Los portales de datos abiertos (Open Data)

El concepto de datos abiertos (open data, en inglés) es una filosofía y práctica que persigue que determinados tipos de datos estén disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control (Fuente: Wikipedia).

Open Data se refiere especialmente a los datos de las Administraciones Públicas puesto que son obtenidos y gestionados con dinero público, y por tanto, debieran estar disponibles para el aprovechamiento de empresas y ciudadanía en general.

La publicación de datos públicos abiertos cumple varias **finalidades:**

- Generación de valor y riqueza: obteniendo productos derivados de los datos por parte de empresas, infomediarios y la ciudadanía en general.
- Transparencia en la Administración Pública: permitiendo la reutilización de los datos expuestos para analizar y evaluar la gestión pública.
- Interoperabilidad entre administraciones: facilitando la creación de servicios para la ciudadanía que utilicen datos de diferentes Administraciones Públicas.
- Ordenación interna de la información de la Administración: promoviendo la eficiencia en la documentación y clasificación de datos bajo estándares comunes.

La Comunidad Autónoma de Euskadi cuenta con **Open Data Euskadi**, que actualmente alberga datos abiertos del Gobierno Vasco y federa datos, para facilitar a la comunidad reutilizadora, del portal de datos abiertos del Gobierno de España, de la Unión Europea y de otras administraciones forales y locales de Euskadi, independientemente de qué Administración sea la responsable de los datos. Además, organiza concursos y eventos de datos abiertos para fomentar su reutilización.

Existen diversas **normas sobre reutilización** de la información del sector público a nivel europeo, estatal y autonómico, que regulan los aspectos relativos a la publicación de datos en formatos abiertos por parte de las Administraciones Públicas y su reutilización por parte de la ciudadanía.

## El acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública en España está regulado con carácter de básico en el Capítulo III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

«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. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica».

El artículo 105 b) de la Constitución Española determina 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».

En general, en la normativa básica y en los posteriores desarrollos autonómicos, se establece que las ciudadanas y ciudadanos tienen **derecho** a:

— Acceder a la información pública, entendida esta como aquella que ha sido elaborada por la propia Administración y también aquella que tiene en su poder como consecuencia de su actividad o el ejercicio de sus funciones, bien a través de la publicidad activa o solicitándola sin tener que motivarla ni ostentar un interés legítimo, sin perjuicio de las limitaciones contempladas en la legislación básica estatal o en la ley regional o local.
— Obtener la información solicitada en la forma o formato elegidos.
— La gratuidad en el acceso a la información. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.
— Conocer los motivos de inadmisión o denegación de sus solicitudes de acceso, o del acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada. La aplicación de los límites de acceso será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.
— Utilizar la información obtenida, sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones que las derivadas las leyes.

Las personas que accedan a la información pública **están obligadas a:**

— Ejercer su derecho de acceso con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho, concretando sus solicitudes de la forma más precisa posible.
— Realizar el acceso a la información sin que se vea afectado el normal funcionamiento de los servicios públicos, cumpliendo las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se establezcan en la resolución correspondiente, cuando haya de realizarse de forma presencial en un concreto archivo o dependencia pública.
— Respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica y en la ley autonómica para la reutilización de la información obtenida.

Los **límites del derecho de acceso a la información pública**, previa ponderación con el interés público o privado que justifique el acceso, tienen que ver con la protección de:

— la seguridad nacional
— la defensa
— las relaciones exteriores
— la seguridad pública
— la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios
— la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva

ISBN: 978-84-7777-632-1

— las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control
— los intereses económicos y comerciales
— la política económica y monetaria
— el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial
— la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos en toma de decisión
— la protección del medio ambiente.

y se aplican de modo restrictivo y cada caso a caso, esto es, son excepciones al principio general favorable, y solo se puede denegar la información cuando su acceso produzca un perjuicio real sobre alguno de los bienes protegidos.

## La protección de datos personales

Tanto la publicidad activa como el derecho de acceso a la información pública están **limitados por el derecho a la protección de datos de carácter personal**. La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales (LOPDGDD) y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establecen que:

> «1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.
>
> Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley».

Cuando los datos personales no fueran de estas tipologías, que están especialmente protegidos, **deberá ponderarse de forma razonada el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados** cuyos datos aparezcan en la información solicitada o a publicar, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

El artículo 30 del Reglamento General de Protección de Datos (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 (RGPD) establece la obligación de los responsables de tratamiento y encargados de tratamiento de datos de carácter personal de la creación y mantenimiento de un **Registro de las Actividades de Tratamiento** efectuadas bajo su responsabilidad.

La finalidad de este registro se basa en el principio de responsabilidad proactiva, uno de los principios fundamentales del RGPD. En términos prácticos, requiere que las organizaciones analicen qué datos personales tratan, con qué finalidades lo hacen y qué tipo de operaciones de tratamiento llevan a cabo, siendo una herramienta que permite tener una perspectiva general de todas las actividades de tratamiento de datos que la organización está llevando a cabo.

Los sujetos obligados por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, están **obligados a publicar el Registro de Actividades de Tratamiento (publicidad activa).**

### Los órganos de garantía de la transparencia

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula el régimen de impugnaciones ante la denegación de acceso a la información pública. En él se incluye además de la potestad de interponer recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales, la posibilidad de interponer una reclamación ante el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** o ante el órgano autonómico que las Comunidades Autónomas hayan determinado.

Esta reclamación tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos que se prevén en el procedimiento administrativo común. Pueden interponerse en el plazo de un mes desde la denegación del acceso o sin plazo si la denegación se produce por silencio administrativo. El plazo máximo para resolver y notificar es de 3 meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

Las Comunidades Autónomas pueden crear su propio órgano de garantía, quien debe actuar con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines, o suscribir un convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para atribuirle la competencia de la resolución de las reclamaciones que se presenten sobre los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial.

En el caso del País Vasco, que no cuenta con legislación autonómica de transparencia, las tres Diputaciones Forales han creado su órgano propio de garantía de la transparencia (Álava —**Consejo Foral de Transparencia**—; Bizkaia —**Comisión de Reclamaciones**—; Gipuzkoa —**Comisión de Reclamaciones en materia de Transparencia**—), así como el Gobierno Vasco tanto para las reclamaciones sobre resoluciones emitidas por la administración autonómica como por las entidades locales (**Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública**).

La mayor parte de estos órganos de garantía tienen encomendadas entre sus funciones, además de la resolución de las reclamaciones por denegación expresa o presunta de acceso a la información pública, el impulso de medidas de fomento de la transparencia a través de recomendaciones y directrices, asesoramiento, actividades de formación y sensibilización, y la evaluación del grado de aplicación de la Ley básica de transparencia o normativas autonómicas en su ámbito territorial.

## 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### La participación ciudadana

Se entiende por participación ciudadana la capacidad de las personas de tomar parte activa en los asuntos públicos.

La necesidad de impulsar formas directas de participación ciudadana, que profundicen la naturaleza democrática de nuestras sociedades, viene siendo puesta de manifiesto en los últimos tiempos en las más relevantes instituciones y foros nacionales e

ISBN: 978-84-7777-632-1

internacionales y encuentran su asiento en nuestros textos jurídicos fundamentales. En este sentido es necesario recordar los principios recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las reflexiones contenidas en el Libro Blanco «La Gobernanza Europea», de la Comisión Europea, de 25 de julio de 2001, y los trabajos que le han dado continuidad, así como la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación ciudadana en la vida pública local.

Se entiende que la participación ciudadana en la vida pública y política de un territorio, además de fortalecer el sistema democrático, es el motor del compromiso colectivo y la mejor forma de canalizar la inteligencia colectiva en pro del bien común. Se trata de transformar lo público en una responsabilidad compartida. Los nuevos modelos de gobernanza pública entienden que solo a través de una participación real y efectiva de la ciudadanía y de una gestión política que facilite esta participación, se puede conseguir un territorio cohesionado, integrador e innovador, capaz de transformar, generar riqueza desde la diversidad y ser un motor de progreso sostenible.

## La eficacia en los procesos participativos: herramientas y medidas de fomento

Para una participación real y efectiva han de articularse **procesos participativos eficaces,** que contemplen al menos:

- fases de difusión pública del proceso participativo, de sus características y alcance, y de la información necesaria que contribuya a la reflexión y al debate
- fases de deliberación y contraste desde diferentes ópticas y grupos
- fases de propuesta y búsqueda de consensos
- y fases de devolución pública de las conclusiones y decisiones adoptadas.

La participación ciudadana puede ejercerse **de forma individualizada o colectiva**, de acuerdo con los instrumentos y cauces que prevén las normativas autonómicas y locales. Cuando se realiza de forma colectiva, suelen hacerlo las asociaciones, organizaciones sociales o grupos con personalidad jurídica pero también las plataformas, foros o redes ciudadanas que, constituidas circunstancialmente, y sin personalidad jurídica, se inscriben para participar como interesado. Tanto unos como otros suelen denominarse, en las normativas sobre participación, **grupos representativos de intereses diversos o entidades ciudadanas**.

En ningún caso, el ejercicio de tales formas de participación puede menoscabar las facultades de decisión que legalmente corresponden a los órganos administrativos, representativos o de gobierno que en cada caso sean competentes.

Existen multitud de **herramientas para promover la participación** ciudadana como por ejemplo las encuestas, los sondeos, los foros de consulta, los espacios de debate y consulta, las consultas no refrendatarias generales o sectoriales, las consultas abiertas, los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos, los procesos de deliberación participativa. En función de la finalidad que se pretenda son más adecuados unos u otros o la combinación de varios de ellos con la máxima flexibilidad.

Estas herramientas pueden utilizarse presencialmente, o a través de tecnologías de la comunicación que resulten idóneas, como las ya existentes en internet y otras como las desarrolladas para dispositivos de telecomunicaciones móviles.

Las distintas normativas autonómicas o locales de participación ciudadana regulan, por ejemplo **el derecho a participar** en:

— la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos
— la elaboración de disposiciones normativas de carácter general
— la planificación de las actuaciones más significativas de la legislatura o los planes sectoriales de intervención pública
— la promoción de iniciativas reglamentarias sobre materias que afecten a sus derechos e intereses legítimos, colectivos, de sus asociados o aquellos a los que representan
— la elaboración de los presupuestos.

En todo caso en cualquier proceso de participación ciudadana deberá velarse por el cumplimiento de los siguientes **principios básicos**:

— Universalidad: el derecho de participación debe ser aplicable al conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta la diversidad territorial, social y económica existente.
— Transparencia: toda la información pública debe ser accesible, sencilla y comprensible y estar al servicio de la participación ciudadana de forma proactiva.
— Veracidad: la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.
— Eficacia: tanto las Administraciones Públicas como la ciudadanía deberán cooperar para que el ejercicio de la participación ciudadana sea útil y viable, contribuyendo a una gestión más eficaz de los asuntos públicos.
— Buena fe: entendida como comportamiento leal conforme a la percepción social de cada momento, exigencias a las que igualmente deberá someterse la actuación de las Administraciones Públicas y de la ciudadanía.
— Rendición de cuentas sobre lo sucedido y las decisiones políticas finalmente adoptadas.

Las normativas autonómicas y locales suelen recoger también en materia de participación ciudadana **medidas de fomento** para incentivar la iniciativa de la ciudadanía en actividades vinculadas a la participación, al fomento de la cultura participativa o a la formación en participación. Estas medidas suelen conllevar la adjudicación de subvenciones, la generación de plataformas electrónicas para la interacción con la ciudadanía o la promoción de escuelas en ciudadanía.

Las **plataformas de interacción con la ciudadanía** suelen contemplar diversas funcionalidades como por ejemplo para que la ciudadanía:

— realice propuestas de todo tipo
— plantee proyectos para integrarlos en los presupuestos participativos
— tome parte en debates mediante la propuesta de temas de discusión o en respuesta a temas propuestos por la administración
— pueda apoyar propuestas de otros/as ciudadanos/as
— pueda votar propuestas normativas o de creación o reforma de servicios o políticas.

También se están desarrollando en muchos lugares **escuelas abiertas en ciudadanía** como espacios de encuentro y aprendizaje para promover una ciudadanía más activa en los asuntos públicos y una administración más abierta a la rendición de cuentas y a la mejora continua.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Estas escuelas se asientan en principios como:

— La colaboración público-privada: un espacio de aprendizaje en habilidades para la colaboración en la cogeneración de valor público donde se implique la ciudadanía y personal técnico y político de la gestión pública.
— La experimentación de métodos para el aprendizaje de habilidades colaborativas, de negociación y acuerdo.
— El aprendizaje y la motivación hacia la participación en los asuntos públicos desde la aplicación práctica, «aprender haciendo» y el conocimiento de experiencias innovadoras.
— Las capacidades y actitudes necesarias para la deliberación.
— La activación crítica de la ciudadanía para la colaboración en la generación de valor público.
— El compromiso con la innovación pública en clave de buen gobierno: integridad, transparencia, rendición de cuentas y colaboración constructiva.
— La implicación interinstitucional para la generalización de buenas prácticas.

## Organización de la participación

Para favorecer la participación ciudadana existen múltiples formas de organizarse: los órganos colegiados de carácter participativo y, como ya se ha mencionado antes, las denominadas entidades ciudadanas o grupos representativos de intereses diversos.

Por una parte están **los órganos consultivos y de participación** tradicionales conformados por representantes de las instituciones públicas y de estas entidades ciudadanas, constituidos formalmente en consejos con funciones consultivas y de participación y regulados en normas con rango de ley u otras disposiciones normativas de carácter general. Es el caso, en el País Vasco, entre muchos otros, de la Mesa de Diálogo Civil, del Consejo Vasco del Voluntariado, del Consejo Vasco para la Inclusión Social, de la Mesa de Turismo de Euskadi, de los Consejos sociales municipales … donde participan entidades del tercer sector, de defensa del consumidor, comunidades de pacientes, asociaciones vecinales, etc…

Por otra parte existen las denominadas **entidades ciudadanas o grupos representativos de intereses diversos**, que son agrupaciones de personas que, con o sin financiación pública, se constituyen bien para participar en la vida pública y elevar sus propuestas a las Administraciones Públicas, para satisfacer sus necesidades o las de colectivos desfavorecidos o en torno a la promoción de intereses culturales, deportivos… Es el caso de las entidades dedicadas a promover

— El apoyo a colectivos desfavorecidos.
— El consumo.
— La cooperación exterior.
— La cultura.
— Los deportes.
— Los derechos humanos.
— La educación.
— El euskera.
— La igualdad.
— La juventud.
— El medio ambiente.
— La salud.
— La mejora de sus barrios o pueblos, etc.

Estas entidades ciudadanas pueden constituirse o no con personalidad jurídica. Ello condiciona el acceso a las ayudas públicas, pero no su participación en procesos participativos autogestionados o promovidos por las Administraciones Públicas.

En este sentido de flexibilizar, ampliar las posibilidades de participación y transparentar la actividad participativa, las normativas autonómicas y locales de participación ciudadana están regulando los **Registros de grupos de interés o de grupos representativos de intereses diversos**, constituidos por personas físicas o jurídicas privadas y organizaciones sin personalidad jurídica que llevan a cabo actividades, directas o indirectas, de participación activa en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas de las administraciones con la finalidad de influir en la orientación de estas políticas, en defensa de un interés propio, de terceros o general.

La existencia de un Registro refuerza la transparencia, porque permite que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan hacer el seguimiento de la actividad de los grupos de interés ante una administración.

## 5. LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD

Los sistemas de integridad son sistemas de ética pública y buen gobierno en los que las instituciones que lo promueven se comprometen no solo a la aplicación y desarrollo de códigos éticos y de conducta de sus cargos o personal empleado público o similares, sino también a la implantación de un entramado de acciones, tanto administrativas, participativas y de formación, como analíticas y evaluativas, para contribuir al fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones y en el sistema democrático.

La legislación, los códigos y prácticas que se incluyen en estos sistemas de integridad comparten una serie de valores y normas de conducta que pueden subsumirse en 3 principios éticos generales:

- El interés general, el bien común, es el objetivo esencial de la actividad de las administraciones y organizaciones del sector público y por ello ha de cuidarse y promoverse, evitando su daño, perjuicio o deterioro.
- El principio de respeto y apertura consiste en tratar a todas las personas que se relacionan con la Administración, sean proveedoras, licitadoras, prestadoras o compañeras y compañeros y, especialmente, a ciudadanas y ciudadanos y asociaciones cívicas, con dignidad, esto es, como sujetos con conciencia (opinión, criterios, convicciones), libertad y derechos.
- Eficacia y buenos resultados. Este principio general atiende no solo a la eficacia y eficiencia con respecto a los resultados de la acción pública, sino igualmente a la organización de la misma función pública en términos de los dos anteriores principios de interés general y de respeto. Todo ello en pos de la calidad y la excelencia profesional.

Estos sistemas de integridad institucional y buen gobierno se asientan en los otros pilares del gobierno abierto que también refuerzan la confianza en las Administraciones como son la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y los sistemas de calidad y eficacia, y desarrollan específicamente una arquitectura ética compuesta por códigos, guías o manuales de conducta y buenas prácticas, la formación y sensibilización en ética, la evaluación de riesgos de conductas no deseables, la creación de mecanismos de consulta y denuncia y de gestión de conflictos de interés, los órganos de garantía y herramientas de observación y análisis.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 6. LA CALIDAD Y LA EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aplicado a la gestión pública, la calidad en una administración pública debe basarse en:

- El enfoque a la ciudadanía, tratando de comprender sus necesidades actuales y futuras mediante la escucha activa, y de dar a conocer al personal empleado público cómo repercute su gestión en la satisfacción de las mismas.
- Liderazgo con estrategias definidas para la consecución de los objetivos.
- Compromiso de las personas trabajadoras de lo público con la organización y sus objetivos, y motivados y reconocidos para ello.
- Definición de procesos interrelacionados para la gestión de las actividades y evaluación de sus resultados.
- Mejora continua en función de los resultados.
- Toma de decisiones basada en la evidencia, en datos fiables sobre resultados.
- Cuidado de las relaciones entre las partes para el beneficio mutuo (ciudadanía, proveedores y aliados estratégicos).

Existen distintos modelos de gestión de la calidad ISO 9000, EFQM, CAF, etc. que han sido adaptados a las especificidades de la administración para su institucionalización.

En estos sistemas de calidad se utilizan herramientas diversas como los planes estratégicos de calidad de los servicios, las cartas de servicio, los grupos de mejora, las encuestas, los sistemas de sugerencias y quejas ciudadanas, las cartas de compromisos, los sistemas de certificación, el otorgamiento de premios…

**La digitalización de la administración** está suponiendo una oportunidad para la mejora de los procesos y de los resultados de la administración pública, ya que ello ha permitido:

- La simplificación de los procedimientos administrativos.
- La reducción de tiempos en la respuesta a la ciudadanía.
- La disminución de los errores por extravíos o derivaciones entre órganos, y la seguridad de las transacciones.
- El mayor control de los documentos administrativos, su archivo, mantenimiento y acceso.
- La posibilidad de establecer cuadros de mando con indicadores de proceso y de resultado de ayuda a la toma de decisiones para la planificación y evaluación de políticas y de servicios.
- La proximidad con la ciudadanía, mayor transparencia y control sobre los expedientes que les afectan, e interacción para la rendición de cuentas y auditoría social de su gestión.
- Servicios 24 horas al día, sin necesidad de desplazamiento y de presentación de documentos que ya figuran en alguna de las Administraciones Públicas.

y todo ello facilita la implantación de sistemas de gestión de la calidad.

# 2

# ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

ISBN: 978-84-7777-632-1

# TEMA 15. Administración educativa no universitaria: principios generales. Organización de los centros docentes

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 15

- ✓ Administración educativa no universitaria: Principios generales.
- ✓ Organización de los centros docentes.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 15

1. **Introducción**

2. **El Plan Heziberri 2020**

3. **La Administración educativa: principios generales**

   3.1. La Administración educativa y la programación general de la enseñanza
   3.2. Los Servicios de apoyo y de inspección
   3.3. La autonomía de los centros y sus instrumentos
   3.4. Los modelos lingüísticos

4. **Organización de los centros docentes**

   4.1. El órgano máximo de representación
   4.2. El director o la directora
   4.3. El vicedirector o la vicedirectora
   4.4. El claustro de profesores y profesoras
   4.5. El equipo directivo
   4.6. La asamblea de padres y madres
   4.7. Participación del alumnado
   4.8. La Jefatura de Estudios
   4.9. La Secretaría del centro
   4.10. El o la Administradora

## 1. INTRODUCCIÓN

En este tema nos ocuparemos de la organización de la Administración educativa no universitaria. Para centrar el tema, de entrada, conviene comenzar destacando algunas ideas generales sobre el derecho a la educación y sobre la configuración del sistema educativo.

La competencia en materia de educación es una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Corresponde al Estado la aprobación de la normativa básica sobre el derecho a la educación, si bien es competencia de la Comunidad Autónoma su desarrollo y ejecución, pudiendo aprobar normas que regulen el servicio público educativo. Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de las funciones relativas al sector educativo. Es decir, los edificios que albergan los centros docentes, el personal que trabaja en ellos, tanto profesorado como el personal de administración y servicios… dependen del Gobierno Vasco, que es el titular de los centros públicos.

El reparto de competencias en materia educativa se materializa mediante normas aprobadas tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma. Dichas normas deberán circunscribirse al ámbito de sus respectivas competencias. Así, en la actualidad, las normas fundamentales (pero no las únicas) en materia educativa dictadas por el Estado son: (1) la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (comúnmente conocida como LOE); y, (2) la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2006. Esta ley orgánica deroga la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa, conocida como LOMCE. De hecho, el objetivo de la nueva LO 3/2020 es revertir los cambios promovidos por la LOMCE. Estas leyes regulan, entre otros aspectos, la organización de las enseñanzas, el régimen del profesorado, el régimen de los centros y su organización interna, así como el régimen de evaluación del sistema educativo.

La norma principal que regula el ámbito educativo en la CAPV es la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca. Esta Ley, modificada en varias ocasiones, se complementa con esta otra Ley: la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se ocupa del profesorado al servicio de la Administración educativa.

Por otro lado, hay que destacar que el derecho a la educación es un derecho fundamental, ya que así lo reconoce el artículo 27 de la Constitución. Esto implica, entre otras cuestiones, que los poderes públicos tienen que garantizar este derecho y que los ciudadanos que vean vulnerado este derecho fundamental dispondrán de un procedimiento especial para salvaguardar dicho derecho, pudiendo incluso llegar a acudir al Tribunal Constitucional mediante un recurso de amparo (artículo 53.2 de la Constitución).

La organización de las enseñanzas se establece con carácter común y comprende las siguientes:

1. Educación infantil. No es obligatoria.
2. Educación básica, que comprende:
   a) Educación primaria.
   b) Educación secundaria obligatoria.
3. Bachillerato.
4. Formación profesional.
5. Enseñanzas de idiomas.
6. Enseñanzas artísticas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

7. Enseñanzas deportivas.
8. Educación de personas adultas.
9. Enseñanza universitaria. Se rige por sus propias normas.

La educación primaria, la educación secundaria obligatoria y los ciclos formativos constituyen la *educación básica*. Se trata de niveles obligatorios y gratuitos.

La *educación secundaria* se divide en educación secundaria obligatoria y educación secundaria postobligatoria. La educación secundaria postobligatoria comprende el bachillerato, la formación profesional de grado medio, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado medio y las enseñanzas deportivas de grado medio.

La *educación superior* comprende, además de la enseñanza universitaria, las enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y las enseñanzas deportivas de grado superior.

Por su parte, las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas artísticas y las deportivas tienen la consideración de *enseñanzas de régimen especial*.

Por último, trataremos sobre la tipología de los centros. Los centros docentes se clasifican en públicos y privados:

1. Son centros públicos aquellos cuyo titular es una administración pública.
2. Son centros privados aquellos cuyo titular es una persona física o jurídica de carácter privado. Dentro de los centros privados se pueden distinguir:
   a) Los centros privados concertados: son los centros privados sujetos al régimen de conciertos. Para poder acogerse al régimen de conciertos educativos es requisito ofrecer enseñanzas gratuitas reconocidas y satisfacer las necesidades de escolarización que debe garantizar la Administración. Es decir, un centro privado concertado debe escolarizar al alumnado de su circunscripción de acuerdo con lo que disponga la administración educativa. El régimen de conciertos se plasma en un contrato entre el centro privado y la Administración educativa, que es el que establece los derechos y obligaciones de ambos. Con carácter general, el concierto supone que el centro concertado recibe fondos públicos para garantizar la gratuidad de las enseñanzas (incluidos los sueldos del profesorado y del personal de administración y servicios), y, a cambio, los centros concertados se comprometen a cubrir las necesidades de escolarización y a cumplir una serie de requisitos relativos al profesorado, la constitución de un consejo escolar en el centro y el nombramiento del director, entre otros requisitos.
   b) Los centros privados no concertados: son los centros privados que realizan funciones educativas, y cuya constitución se basa en la libertad de enseñanza. La Administración educativa ejerce un control bastante limitado respecto de los centros puramente privados (no concertados) pero en todo caso, sí que debe controlar si las materias que imparten se adecuan al currículo oficial para cada etapa. La finalidad de este control sobre los contendidos docentes es salvaguardar el valor oficial de los títulos académicos. La administración también debe controlar las condiciones de las instalaciones (edificios, áreas para hacer deporte…) y la titulación del profesorado. Los titulares de los centros privados pueden establecer lo que se denomina su «carácter propio», que sería algo así como su ideario, que deberá ser comunicado a todos los sectores de la comunidad educativa y a todos aquellos que puedan estar interesados en acceder al

mismo. La matriculación de un alumno supondrá el respeto al carácter propio del centro, su ideario, que a su vez deberá respetar los derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes.

De acuerdo con la legislación, la prestación del servicio público de la educación se realizará a través de los centros públicos y de los centros privados concertados.

Corresponde la Administración educativa la creación, modificación y supresión de los centros docentes públicos, así como la autorización de las enseñanzas de los centros privados.

Hasta 1993 existía en la CAPV una triple red de centros docentes: la red pública, la red privada y la red de ikastolas. La Ley de la Escuela Pública Vasca (Disposición Adicional 7.ª) reguló un procedimiento para optar por la integración de las ikastolas en la red pública. Así, algunas de estas se convirtieron en centros públicos, mientras que otras optaron por no integrarse en dicha red.

## 2. EL PLAN HEZIBERRI 2020

Heziberri 2020 es el plan del Departamento de Educación para la mejora del sistema educativo de la CAPV. Para elaborarlo se han tenido en cuenta las líneas estratégicas establecidas por el Consejo Europeo respecto a la educación y la formación, así como otros informes de instituciones internacionales. Además de esos informes el Plan Heziberri se ha construido sobre la base de la experiencia de nuestro sistema educativo.

De esta manera, el plan Heziberri 2020 está formado por tres proyectos, que incluyen:

1. Primer proyecto: el marco del modelo educativo pedagógico, que da orientaciones y líneas estratégicas para implementar en el sistema educativo.
2. Segundo proyecto: los decretos curriculares de la Comunidad Autónoma Vasca.
3. Tercer proyecto: dar pasos hacia una Ley Vasca de Educación, en la medida que apunta aspectos fundamentales que habrá de integrar una futura ley vasca de educación que sustituya a la actual.

Así pues, este plan recoge las líneas estratégicas marcadas en el ámbito europeo con respecto a la educación y la formación para el 2020, conjugándolas con los retos propios del sistema educativo vasco, a fin de avanzar hacia la excelencia del sistema con paso firme y conseguir una sociedad justa, cohesionada y activa.

## 3. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA: PRINCIPIOS GENERALES

### 3.1. La Administración educativa y la programación general de la enseñanza

La Administración educativa de la CAPV corresponde al Gobierno Vasco que actúa a través del Departamento competente en materia de educación (el Departamento de Educación).

Las entidades locales tienen también algunas competencias en materia de educación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de la Escuela Pública Vasca y su normativa de desarrollo. En particular, corresponde a los municipios cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como velar por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Asimismo, los municipios participan en el gobierno de los centros a través de sus representantes en los

ISBN: 978-84-7777-632-1

consejos escolares (sobre lo que luego se tratará). Por otra parte, la Administración educativa podrá celebrar convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas de régimen especial.

La Administración educativa es quien establece la programación general de la enseñanza, a través de medidas de planificación dirigidas a satisfacer las necesidades educativas de la ciudadanía. Es decir, planifica cuántos centros docentes hacen falta, cuántos docentes… La programación general de la enseñanza incluye la definición de las necesidades prioritarias en materia educativa, así como los criterios que regirán la planificación de los puestos escolares de nueva creación, determinando las zonas y municipios en los que deben crearse dichos puestos.

La organización territorial de los centros públicos de enseñanza se realiza a través de las «circunscripciones escolares». Las circunscripciones escolares son unidades básicas de distribución territorial para la organización y planificación de los servicios docentes. La circunscripción escolar es el marco que fija las áreas de influencia de los centros con el fin de garantizar la escolarización del alumnado, así como las conexiones entre los centros que imparten enseñanzas inferiores y los que imparten enseñanzas superiores. Es decir, las circunscripciones cuentan con los centros y servicios necesarios para cubrir la demanda educativa en todos los niveles de enseñanza no universitaria. El Gobierno Vasco crea, modifica y suprime las circunscripciones escolares mediante decretos.

Son estos decretos los que definen el «mapa escolar», un instrumento básico y fundamental para planificar el conjunto de la oferta educativa. El mapa escolar establece las circunscripciones escolares, el número de centros, su tipología y tamaño, la oferta de plazas escolares en las diferentes etapas y modalidades educativas, los itinerarios educativos, la adscripción de centros entre sí, los servicios de apoyo y su ámbito de actuación, la necesidad de apertura de nuevos centros…

Por otra parte, la programación general de la enseñanza que corresponde a la Administración educativa debe dirigirse a satisfacer las características del derecho a la educación establecidas por la legislación. En general, y sin carácter exhaustivo, serían las siguientes:

1. Los centros escolares deben garantizar la escolarización gratuita a partir de los tres años, en todos los niveles de enseñanza de régimen general no universitarios. Se establece como objetivo la implantación progresiva de la escolarización a partir de los 0 años (para aquellos que la demanden).
2. Las Administraciones Públicas deben velar de forma permanente por la calidad de la enseñanza.
3. Se deben adoptar medidas positivas que ayuden a eliminar las situaciones de discriminación existentes.
4. Se garantizará el derecho de acceso a los centros docentes en el marco de la planificación. Se reconoce a los padres y tutores el ejercicio del derecho de libre elección de centro. No obstante, este derecho puede verse limitado por razones de oferta educativa. En caso de insuficiencia de plazas en un centro, se aplican criterios objetivos de admisión (renta familiar anual, proximidad domiciliaria y existencia de hermanos en el centro).
5. Se ha de garantizar el derecho de los miembros de la comunidad educativa, incluido el alumnado, a participar en el gobierno de los centros docentes.
6. El rendimiento escolar del alumnado está sometido a una evaluación realizada conforme a criterios de plena objetividad y dirigida a orientar al alumno en el desarrollo del proceso escolar.

7. El alumnado tiene derecho a un tratamiento disciplinario exento de arbitrariedades y a la existencia de garantías procedimentales en la imposición de sanciones. Los derechos y los deberes de los alumnos se regulan a través de un Decreto del Gobierno Vasco.

### 3.2. Los Servicios de apoyo y de inspección

Existen Servicios de Apoyo a la Educación cuyo objetivo es colaborar con los centros docentes para mejorar la calidad de la enseñanza. Los servicios de apoyo actúan habitualmente en el ámbito de las circunscripciones escolares y tienen, entre otras, las siguientes funciones:

1. Llevar a cabo acciones que respondan a las necesidades de los centros, apoyándoles, orientándoles y asesorándoles en la ejecución de proyectos y programas didácticos y, en su caso, en la implantación de reformas y programas educativos propios o propuestos por la Administración.
2. Ubicar recursos que, aun estando a disposición de los centros, no pueden, por su naturaleza o dimensión, residir en los mismos.
3. Colaborar en la elaboración y gestión de planes zonales de formación del profesorado y en la coordinación de los recursos humanos de la circunscripción, atendiendo los requerimientos de los centros.
4. Promover intercambios de experiencias docentes.
5. Actuar como centro de documentación y préstamo de recursos pedagógicos y materiales didácticos.
6. Impulsar los planes de euskaldunización del profesorado de los centros.

Por otra parte, es competencia de la Inspección de Educación y de la Inspección Administrativa de Servicios ejercer la función inspectora en la escuela pública vasca. La Inspección de Educación desempeña múltiples funciones, entre ellas cabe destacarse las siguientes:

1. La evaluación técnico-pedagógica de los centros docentes, del conjunto de estos y del sistema de apoyo.
2. El control del cumplimiento de la normativa vigente en materia educativa, y velar por las condiciones de funcionamiento de los centros y del sistema de apoyo para el cumplimiento de los fines básicos del sistema educativo.
3. El informe previo a la decisión del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, en los proyectos y programas de los centros que se desarrollen en el marco de su autonomía pedagógica, así como su seguimiento e inspección.
4. En general, orientar y asesorar a los centros, al profesorado y a la propia Administración para la mejora de la calidad de la enseñanza.
5. En el ejercicio de sus funciones, la Inspección colabora con los consejos escolares y con los centros, prestándoles la información y asistencia técnica que precisen.
6. Funciones relativas al régimen disciplinario de los alumnos que le atribuye la normativa sobre derechos y deberes del alumnado.

### 3.3. La autonomía de los centros y sus instrumentos

Otra tarea básica de la Administración educativa es la creación de un marco jurídico que permita hacer efectivo el principio de autonomía de los centros. Cuando se habla de autonomía se hace referencia a un cierto ámbito de disponibilidad por parte de los centros docentes con

ISBN: 978-84-7777-632-1

relación a aspectos que les afectan. La Ley de la Escuela Pública Vasca reconoce la autonomía *de organización, pedagógica y de gestión* (art. 2). Para el desarrollo de la autonomía que la legislación (en este triple aspecto) reconoce a los centros, estos pueden aprobar una serie de instrumentos de organización de su actividad que son los siguientes:

1. *El proyecto educativo del centro*: es la expresión de la opción educativa que asumen los sectores de la comunidad escolar, y, que identifica los valores y objetivos básicos relacionados con las actividades del centro. Cada centro debe tener su propio proyecto educativo. El proyecto educativo es un documento que refleja la autonomía pedagógica de los centros docentes y dota a cada uno de una personalidad o identidad diferenciada, planteando los valores y principios que asume la comunidad educativa. El proyecto educativo debe ser integrador, siendo la no discriminación y la integración educativa valores fundamentales del mismo.
2. *El proyecto curricular*: el proyecto curricular desarrolla el proyecto educativo en lo referente a la enseñanza. Partiendo de las enseñanzas mínimas que fija la Administración del Estado y de los contenidos curriculares aprobados por decreto por el Gobierno Vasco para cada etapa educativa, la legislación permite que cada centro pueda completar un currículo de todos los niveles, ciclos, grados y modalidades. Todo ello se realiza a través de los proyectos curriculares de los centros docentes.
3. *El proyecto de gestión*: los centros públicos docentes tienen autonomía para gestionar sus recursos, de acuerdo con lo establecido en la Ley de la Escuela Pública Vasca. Como expresión de esa autonomía, y para facilitar que tanto la comunidad escolar como la Administración controlen su actividad económica, cada centro debe aprobar su propio proyecto de gestión. El proyecto de gestión refleja la organización y utilización de los recursos con los que cuenta el centro para llevar a cabo su proyecto educativo. Debe contener, al menos, la relación de recursos con los que cuenta el centro y los principios básicos de organización de los equipos docentes.
4. *El reglamento de organización y funcionamiento*: sobre la base de la autonomía organizativa que la Ley de la Escuela Pública Vasca reconoce a los centros públicos, cada centro puede aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento. En dicho reglamento se recogerán las opciones relativas a la composición, competencias y forma de elección de los órganos de dichos centros, así como cuantas disposiciones se consideren necesarias para el buen funcionamiento del centro y para garantizar las actividades académicas y el régimen administrativo y económico. El reglamento de organización y funcionamiento también debe contener las normas que garanticen la convivencia y el respeto entre todos los miembros de la comunidad educativa y el uso adecuado de las dependencias e instalaciones.

   El reglamento de organización y funcionamiento es aprobado y modificado por el Órgano Máximo de Representación del centro docente, así, el centro debe remitirlo en cada caso a la Administración educativa, para que esta decida si se ajusta a las materias sobre las que puede incidir.

### 3.4. Los modelos lingüísticos

Interesa dar cuenta muy brevemente de otra característica fundamental de la organización educativa vasca: la normalización lingüística. La Ley de la Escuela Pública Vasca (art. 12) reconoce a todos los alumnos el derecho a recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano, en todos los niveles educativos. La ley reconoce el derecho a elegir la lengua de acceso a las enseñanzas en el marco de la programación general de la enseñanza. Es decir,

dentro de la oferta educativa, el alumnado optará por recibir las enseñanzas en un modelo lingüístico o en otro. El Departamento de Educación asigna los modelos lingüísticos a impartir en los centros educativos, pero para ello debe tener en cuenta la voluntad de los padres o tutores y la situación sociolingüística del entorno (artículo 21). El objetivo que establece la ley es que el alumnado adquiera la capacidad real de entender y expresarse oralmente y por escrito en las dos lenguas oficiales, de forma que se utilicen al menos como lenguas de relación y uso ordinarios (artículo 18).

La ley reconoce el derecho a elegir la lengua en la educación, pero no regula expresamente los modelos lingüísticos. El artículo 20 de la Ley de la Escuela Pública Vasca dispone que el Gobierno, a propuesta del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, aprobará mediante decreto la regulación de los modelos lingüísticos. No obstante, la Disposición Adicional 10.ª de la Ley de la Escuela Pública Vasca encauza este desarrollo normativo, ya que los modelos lingüísticos a los que se refiere el artículo 20 de esta ley se aplicarán a todo el sistema de enseñanza, público y privado, y prevé que sean los siguientes:

1. *Modelo A* en el que el currículo se impartirá básicamente en castellano, pudiéndose impartir en euskera algunas actividades o temas del mismo.
2. *Modelo B* en el que el currículo se impartirá en euskera y castellano.
3. *Modelo D* en el que el currículo se impartirá en euskera.

En los tres modelos la lengua y literatura castellana, la lengua y literatura vasca y las lenguas modernas se impartirán primordialmente en sus respectivos idiomas.

Interesa decir, finalmente, que los modelos lingüísticos A, B y D se ofertan en la enseñanza Infantil y Básica (que comprende la educación Primaria y la Secundaria Obligatoria), mientras que en los niveles de enseñanza postobligatorios únicamente se ofertan los modelos lingüísticos A y D.

## 4. ORGANIZACIÓN DE LOS CENTROS DOCENTES

Los centros docentes *públicos* disponen de una organización propia a través de la cual ejercen sus competencias. Por un lado, están los órganos colegiados, caracterizados por su composición pluripersonal, y, por otro, los órganos unipersonales, en los que el titular del órgano es una sola persona física.

Los órganos colegiados son los siguientes:

1. El órgano máximo de representación, habitualmente denominado Consejo Escolar (aunque también puede ser denominado Asamblea o utilizarse otras denominaciones).
2. El claustro de profesores y profesoras.
3. El equipo directivo.
4. La asamblea de padres y madres.
5. Y el órgano que articule la participación específica de los alumnos en la gestión del centro.

Por su parte, los órganos unipersonales son:

1. El director o la directora.
2. El jefe o la jefa de estudios.

ISBN: 978-84-7777-632-1

3. El secretario o la secretaria.
4. Y, en su caso, el administrador o la administradora.

Todos los centros públicos deben contar con este conjunto de órganos, que son necesarios. Sin embargo, la Ley de Escuela Pública Vasca posibilita, además de estos, que el Reglamento de organización y funcionamiento de cada centro establezca otros órganos que denominaríamos accesorios o facultativos. A continuación, nos referiremos en particular a los órganos necesarios.

### 4.1. El órgano máximo de representación

El órgano máximo de representación o Consejo Escolar es el órgano de participación de los miembros de la comunidad escolar en el gobierno de los centros de la escuela pública vasca. Es, por tanto, un órgano de participación y de gobierno. El Consejo Escolar tiene asignadas decisiones fundamentales que afectan a la vida escolar y es el responsable último, en el ámbito de autonomía del centro, del funcionamiento de este.

El órgano máximo de representación se compone de los siguientes miembros:

1. El director o la directora del centro, que será su presidente.
2. El jefe o la jefa de estudios.
3. Un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro.
4. Representantes del profesorado elegidos por el claustro.
5. Representantes de los padres y madres de alumnos.
6. Representantes del alumnado (la representación de los alumnos y alumnas se establece a partir del primer curso de la enseñanza secundaria obligatoria).
7. Un representante del personal de administración y servicios.
8. El secretario o secretaria del centro, que actuará de secretario del órgano, con voz y sin voto.

El reglamento de organización y funcionamiento de cada centro debe establecer, entre otros aspectos, el número total de miembros del órgano y su distribución (dentro de los límites que establece la Ley de Escuela Pública Vasca). Asimismo, determinará el régimen de sesiones del órgano, así como las demás normas que regulen su funcionamiento.

Las funciones del órgano máximo de representación de los centros públicos o Consejo Escolar se concretan en el art 31.2 de la LEPV. Se trata de un conjunto de funciones de máxima relevancia, de entre las que destacaríamos la aprobación de los instrumentos de ordenación de la actividad escolar de vigencia plurianual, como el proyecto educativo del centro, el reglamento de organización y funcionamiento y el proyecto de gestión, velar por su cumplimiento y realizar su evaluación.

### 4.2. El director o la directora

El director o directora del centro escolar es una de las figuras fundamentales del funcionamiento del centro. Es el responsable de la gestión general y del funcionamiento del centro, especialmente, de su actividad docente, pero debe actuar de acuerdo con las directrices emanadas del órgano máximo de representación.

El sistema de selección del director o directora de los centros públicos docentes actualmente vigente se estableció en 2008 (Ley 3/2008, de 13 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Escuela Pública Vasca) habiendo sido desarrollado en 2009 (Decreto 22/2009, de 3 de febrero, sobre el procedimiento de selección del Director o Directora y el nombramiento y el cese de los otros órganos unipersonales de gobierno de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación). La selección del director o directora se realiza mediante concurso de méritos entre el profesorado funcionario de carrera que imparta alguna de las enseñanzas encomendadas al mismo. La selección se realiza de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

El concurso de méritos consta de dos fases:

1. En la primera fase se valoran los méritos alegados por los candidatos y las candidatas a la Dirección del centro.
2. En la segunda fase se valora el Proyecto de Dirección que cada candidato o candidata debe presentar y que debe contener su propuesta directiva en relación con el proyecto educativo del centro.

La selección se realiza en el centro por una comisión formada por representantes del Departamento de Educación del Gobierno Vasco y del centro correspondiente (con la participación de su profesorado y de miembros no docentes del Órgano Máximo de Representación). Las personas seleccionadas deben superar un programa de formación inicial, organizado por el Departamento de Educación, y finalmente son nombradas directores o directoras por un período de cuatro años (renovables).

Las funciones del director o directora son múltiples, pudiendo agruparlas de la siguiente forma:

1. Funciones relativas a la representación (representa al centro educativo, representa a la Administración educativa en el mismo).
2. Funciones de dirección y coordinación (dirige y coordina todas las actividades del centro; ejerce la dirección pedagógica; promueve la innovación educativa; impulsa planes para la consecución de los objetivos del proyecto educativo; convoca y preside los actos académicos y las sesiones del órgano máximo de representación y del claustro de profesores; propone al departamento competente en materia educativa el nombramiento y cese de los otros miembros del equipo directivo del centro, previa información al claustro de profesoras y profesores y al órgano máximo de representación del centro…).
3. Funciones de garantía del cumplimiento de la legalidad.
4. Funciones de dirección del personal (ejerce la jefatura de todo el personal adscrito al centro).
5. Funciones de proponer al órgano máximo de representación el nombramiento de los cargos directivos.
6. Funciones relativas a la convivencia y sancionadoras (garantiza la mediación en la resolución de los conflictos e impone las medidas correctoras que correspondan a los alumnos y alumnas en cumplimiento de la normativa vigente, sin perjuicio de las competencias que, en este tema, tenga atribuidas el órgano máximo de representación del centro…).
7. Funciones relativas a la gestión (realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros que no correspondan a la competencia de otros órganos; autoriza los gastos

ISBN: 978-84-7777-632-1

de acuerdo con el programa anual de gestión del centro, ordena los pagos y visa las certificaciones y documentos oficiales del centro…).

### 4.3. El vicedirector o la vicedirectora

No es un cargo de existencia obligatoria, aunque lo pueda establecer el Reglamento del centro. En el caso de que exista, el vicedirector o vicedirectora formará parte del equipo directivo y tendrá entre sus funciones la de sustituir al director o directora en los casos de enfermedad, ausencia, suspensión o cese, hasta su sustitución por el procedimiento legalmente establecido. En los centros en los que no exista cargo de vicedirector, el director o directora es sustituido por el jefe o la jefa de Estudios del centro.

### 4.4. El claustro de profesores y profesoras

El claustro está integrado por la totalidad del profesorado que presta sus servicios en el centro. Este órgano colegiado es presidido por el director o directora del centro.

Las funciones del claustro se circunscriben a aspectos puramente docentes (vinculados a las enseñanzas impartidas). A título orientativo se pueden citar las siguientes funciones: elaborar y aprobar el proyecto curricular y el programa de actividades docentes del centro; fijar y coordinar criterios sobre la evaluación del alumnado y las recuperaciones; planificar y dirigir las funciones de orientación y tutoría del alumnado, etc.

Asimismo, el claustro de profesores y profesoras elige a sus representantes en el órgano máximo de representación del centro.

### 4.5. El equipo directivo

El equipo directivo está compuesto por los siguientes miembros: el director o directora, el jefe o la jefa de estudios, el secretario o la secretaria y, en su caso, el administrador o la administradora del centro.

Las funciones del equipo directivo tienen que ver con el apoyo al director o a la directora en sus funciones de dirección y coordinación del centro, así como con la toma de decisiones de mayor relevancia en cuanto a su funcionamiento. Asimismo, el equipo directivo elabora el proyecto de gestión, el programa de actividades formativas (extraescolares y complementarias), y el programa anual de gestión. Todos esos documentos son elaborados por el equipo directivo y deberán ser puestos a disposición del Órgano Máximo de Representación del centro, que los aprueba. Una vez aprobados, el equipo directivo supervisa su cumplimiento. Otra de sus funciones principales es la organización de los equipos docentes. Este trabajo se realiza al inicio del curso y consiste en adscribir al profesorado a los grupos de alumnos y alumnas (a las clases).

### 4.6. La asamblea de padres y madres

La asamblea de padres y madres es el órgano especifico de participación de estos en la gestión del centro. Está formado por todos los padres y madres, y en su caso, por los tutores de los alumnos y alumnas.

Sus funciones son principalmente deliberantes y de propuesta. Es decir, hacen propuestas al resto de órganos del centro. Asimismo, mantiene relaciones con el equipo directivo y con el claustro de profesores para colaborar en el desarrollo del proyecto educativo del centro. Una de sus principales tareas es estimular la iniciativa de los padres y madres en la vida del centro educativo.

Aunque no es obligatorio, la asamblea de padres y madres puede dotarse de un órgano interno para preparar las reuniones y supervisar la ejecución de las decisiones.

### 4.7. Participación del alumnado

La participación del alumnado en la gestión del centro educativo se realiza mediante sus representantes. Estos últimos participan en los órganos colegiados, principalmente, en el órgano máximo de representación. No obstante, corresponde al reglamento de organización y funcionamiento del centro establecer formas específicas de participación del alumnado a través, entre otros, de los delegados y las delegadas de curso, de las comisiones de delegados, de las comisiones de objetivos o actividades específicas o de figuras similares. A partir de la Educación Secundaria Obligatoria hay, como mínimo, representantes de cada curso y grupo, así como un órgano colegiado del que formarán parte dichos representantes.

### 4.8. La Jefatura de Estudios

La Jefatura de Estudios es un órgano importante que se centra en los aspectos estrictamente docentes. En general, se encarga directamente de la coordinación y vigilancia del proyecto curricular y del programa de actividades docentes. Así, coordina actividades docentes, prepara horarios docentes, asigna los grupos docentes a cada profesor, controla su cumplimiento, etc.

El jefe o jefa de estudios es nombrado por la Administración educativa (Gobierno Vasco) a propuesta del director o directora del centro. El nombramiento se realiza entre el profesorado del centro para el mismo período de mandato que el del director o directora, que es quien les propone.

El jefe o jefa de estudios, al igual que los demás miembros del equipo directivo del centro, excepto el director o la directora, cesan en el cargo en los siguientes supuestos:

1. Cuando finaliza el período para el que fueron nombrados o nombradas.
2. En el caso de cese del director o directora del centro.
3. En el caso de revocación del cargo por el Departamento de Educación, a propuesta del director o directora del centro.
4. En el caso de renuncia voluntaria motivada, que deberá ser aceptada por el Departamento de Educación.
5. Por incapacidad física o psíquica sobrevenida.
6. Por revocación motivada por el Departamento de Educación, a iniciativa propia o a propuesta motivada del órgano máximo de representación del centro, por incumplimiento grave de las funciones inherentes a su cargo. En este último caso, la resolución de revocación se emitirá tras la instrucción de un expediente contradictorio, previa audiencia al interesado y oídos el director o directora del centro y el órgano máximo de representación.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 4.9. La Secretaría del centro

Las funciones de la Secretaría Académica se realizan a través de un órgano designado por el Departamento de Educación a propuesta del director o directora del centro. El secretario académico o la secretaria académica es elegido entre el profesorado del centro.

Sus funciones consisten en la preparación de los asuntos a incluir en el orden del día de las reuniones del Órgano Máximo de Representación, del equipo directivo del centro y del claustro, correspondiéndole la redacción de las actas de las reuniones de dichos órganos. Además, custodia las actas, expedientes y demás documentación y material didáctico del centro. Y, por último, expide certificados de todos los actos, resoluciones y acuerdos del centro, con el visto bueno del director o directora, así como de las anotaciones contenidas en los libros y documentos propios del centro.

### 4.10. El o la Administradora

La función del administrador o administradora del centro es asistir al director o directora para que cumpla con el presupuesto y demás aspectos de la gestión económica. Cumple tareas de naturaleza económica: llevar la contabilidad del centro, elaborar la propuesta de presupuesto, realizar acciones preparatorias de contrataciones, realizar propuestas de compra de material, inventariar bienes, supervisar el mantenimiento de las instalaciones, etc.

Atendiendo a la dimensión de los centros, las y los administradores pueden ser órganos adscritos al propio centro o ejercer sus funciones en el ámbito de la circunscripción escolar, es decir, en varios centros del ámbito territorial que constituya la circunscripción escolar.

# 3
# ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

ISBN: 978-84-7777-632-1

TEMA 16. Derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Derecho de acceso a archivos y registros públicos

TEMA 17. La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas. La información y atención al público. Atención ante quejas y reclamaciones. Personas con discapacidad. Atención intercultural en la administración vasca

TEMA 18. La comunicación en la administración. Uso correcto del lenguaje administrativo. Comunicación escrita. Lenguaje administrativo no sexista. Contenido y presentación de documentos escritos: correspondencia, comunicaciones, autorizaciones, notificaciones, instancias, certificaciones, compulsas, etc.

TEMA 19. Comunicación oral. Comunicación y atención en persona y por teléfono: avisos, información, peticiones, acompañamiento, desvío de llamadas, etc. Criterios generales. La comunicación no verbal

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 16

- ✓ Derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- ✓ Derecho de acceso a archivos y registros públicos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 16

1. **Introducción**

2. **Derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración**

3. **Derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas**

4. **Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la LPACAP y en el resto del ordenamiento jurídico**

5. **Derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico**

6. **Derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones**

7. **Derecho a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente**

8. **Derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley**

9. **Derecho a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas**

10. **Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes**

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) establece, de forma detallada, el régimen jurídico de los derechos de los ciudadanos y de los interesados en el marco del procedimiento administrativo. Dicha norma ha sintetizado y diferenciado los derechos de los ciudadanos (ahora identificados como personas) entre los derechos que corresponden a cualquier persona por el hecho de relacionarse con la Administración Pública al margen de que estén o sean (o quieran ser) parte de un procedimiento (artículo 13 de la LPACAP) y los derechos que únicamente atañen a los que participan en el ámbito de un procedimiento administrativo, ostentando por lo tanto, la consideración de interesado en el mismo (artículo 53 de la LPACAP).

Así las cosas, en lo que se refiere a los derechos que corresponden a cualquier persona por el hecho de relacionarse con la Administración Pública, estos son los propios de una actuación administrativa no formalizada o no procedimental, y se refieren a los que pueden corresponder al conjunto de los ciudadanos para conocer sus derechos o para informarse sobre los que, eventualmente, les puedan corresponder y, en general, para conocer el funcionamiento y actividad de las Administraciones Públicas.

Así pues, decimos que estos derechos se insertan en una relación difusa en el marco de la actuación servicial de la Administración Pública para la facilitación y reconocimiento de los derechos que le pueden ser atribuidos o para el ejercicio de actividades que, posteriormente, debe ser objeto de un procedimiento administrativo.

Adicionalmente, cabe señalar que, desde el punto de vista del objeto y de la finalidad, los derechos de los ciudadanos y los derechos de los interesados son diferentes y por lo tanto, lo es también en lo que se refiere a su régimen de responsabilidad o del tratamiento indebido de los mismos.

En efecto, una deficiente información sobre el ejercicio de los derechos en el ámbito no procedimental podrá generar, eventualmente, una responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia del incorrecto funcionamiento del servicio o incluso, una responsabilidad en clave organizativa o disciplinaria. Por contra, un tratamiento insuficiente de los derechos en el marco de un procedimiento administrativo puede ser causa de indefensión al interesado y, por tanto, tendrá consecuencias en el acto administrativo que finalmente se dicte.

Por otra parte, cabe indicar la LPACAP ha superado la redacción contenida en el artículo 35 de la extinta Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRAJPAC), así como de lo previsto en el artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE), por cuanto que dichas normas atribuían la titularidad de estos derechos a aquellos que tuvieran la condición de «ciudadanos».

Así pues, y a pesar de que la consideración de «ciudadano» debía entenderse de la manera más amplia posible sin limitar el concepto a aquel que se ubica en el marco de la concepción civil de los que poseen la ciudadanía, en la LPACAP el legislador optó por referirse en el citado artículo 13 a los derechos de las «personas» en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Precepto este que se completa con lo indicado en el artículo 14 del mismo texto legal referido, específicamente, a los derechos de las personas en la relación electrónica con las Administraciones Públicas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Por lo tanto, conforme al propio artículo 13, estos derechos se reconocen a todas aquellas personas que tengan capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la LPACAP. En particular, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.
b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico 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.
c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

Los derechos reconocidos a quienes ostentan la condición de persona que se relacionan con las Administraciones Públicas son los siguientes:

> «Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:
>
> a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
> b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
> c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
> d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
> e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
> f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
> g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
> h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
> i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.
>
> Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo».

En este contexto, pasamos a continuación a analizar cada uno de los derechos que conforman el esquema general de derechos de las personas en su relación con las Administraciones Públicas, sin perjuicio de aquellos que puedan ser reconocidos con carácter adicional a todos los que tengan la consideración, conforme al artículo 4 de la LPACAP, de interesado en el procedimiento administrativo.

## 2. DERECHO A COMUNICARSE CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE UN PUNTO DE ACCESO GENERAL ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN

Para el conjunto de la función administrativa, la LPACAP ha incidido especialmente en la necesaria utilización de los medios electrónicos. Ello ha conllevado por el contrario, la necesidad de reconocer expresamente el derecho de las personas a comunicarse electrónicamente con la Administración Pública. Es cierto, sin embargo, que en el plano procedimental esta exigencia no alcanza a las personas físicas.

En este sentido, el artículo 39 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), establece que «Se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente».

Así pues, este derecho impone a la Administración la obligación de disponer de manera agrupada los citados medios electrónicos con el fin de asegurar que las personas puedan hacer uso de los mismos y relacionarse con la propia Administración a través de esta herramienta electrónica sin necesidad de acertar en el órgano concreto al que corresponde, en su caso, el ejercicio de la competencia.

La disposición de tal herramienta corresponde a cada una de las Administraciones Públicas que deberán contener, además, los elementos técnicos suficientes para el redimensionamiento a otros instrumentos técnicos (páginas web) en las que los ciudadanos puedan conocer la información o ejercitar los derechos de carácter general y, eventualmente, procedimental que les corresponden mediante la realización de cuantos trámites administrativos sean precisos.

En relación con lo que se acaba de indicar, cabe destacar que incluso el artículo 43 de la LPACAP dispone expresamente el derecho de los interesados a acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso. Por su parte, el artículo 53 de la LPACAP establece el derecho de los interesados en un procedimiento administrativo a consultar la información y documentos relativos al procedimiento en el que tengan la condición de interesados, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

El Punto de Acceso General ha sido objeto de desarrollo, entre otras cuestiones, por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, que aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (RME), en el que se recalca como obligación de las Administraciones Públicas el contar con un Punto de Acceso General que debe facilitar el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes de la Administración Pública correspondiente. Además, debe contar con una sede electrónica a través de la cual se podrá acceder a todas las sedes electrónicas y sedes asociadas de la Administración Pública correspondiente.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la regulación principal sobre la Administración electrónica viene establecida por el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, recientemente modificado por el Decreto 55/2020, de 21 de abril, de segunda modificación del Decreto de Administración Electrónica (BOPV de 30 de abril de 2020).

En definitiva, puede señalarse que el Punto de Acceso General sirve para agrupar el conjunto de información y de trámites que pueden realizarse con la Administración Pública tanto

ISBN: 978-84-7777-632-1

en una relación no formalizada como en una relación procedimental. El alcance y los efectos de estos trámites no puede identificarse únicamente con información general puesto que también es posible, que la información tenga contenido individualizado como simulaciones, consultas, aclaraciones, etc.

## 3. DERECHO A SER ASISTIDOS EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como hemos señalado anteriormente, la LPACAP configura una actuación administrativa esencialmente electrónica (luego matizada para la relación de persona física), es decir, que actúa por medios y conforme a procedimientos electrónicos. Ahora bien, ello no supone una obligación general e incondicional de utilizar medios electrónicos teniendo en cuenta que, como se apunta, la relación electrónica no incluye a las personas físicas. Y es que, si bien esta obligación se impone a la Administración, se ha previsto un régimen voluntario u obligatorio según la naturaleza física o jurídica de la persona en cuestión. Ahora bien, con independencia de cuál sea la opción de esta, la Administración asume como obligación la tramitación electrónica. Esto obliga a «transformar» la relación no electrónica en electrónica para poder cumplir la obligación de tramitación electrónica.

Así, conforme al artículo 14 de la LPACAP, la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración únicamente se impone con carácter general y entre otros, a las personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica o incluso a los propios empleados de la Administración.

Por el contrario, las personas físicas pueden elegir si se relacionan por medios electrónicos o no e incluso si con posterioridad desean modificar el modo elegido de comunicación. Esto obliga a la Administración adoptar una posición activa de convertir y vehiculizar las actuaciones no electrónicas en procedimientos o instrumentos que reúnan esta condición.

En este marco de imposición prácticamente genérica de la utilización de medios electrónicos, encontramos en la LPACAP dos referencias evidentes a la labor de colaboración que puedan establecer las Administraciones Públicas para facilitar o conseguir la relación de carácter electrónico.

Así, en primer lugar, nos referimos al artículo 12 de la LPACAP sobre la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados. Ello se completa con lo dispuesto en el artículo 16.5 de la LPACAP con la indicación, ya de carácter procedimental, según la cual los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados.

Es claro, por tanto, que constituye una obligación de cada Administración Pública la tramitación electrónica y para conseguir aquella tiene que establecer los sistemas que permitan convertir la actuación no electrónica en electrónica, incluso, desde la complementación de la firma digital.

Al respecto, cabe señalar que el RME recalca, igualmente, en su artículo 4, la obligación de las Administraciones Públicas de prestar la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito competencial a través de alguno o algunos de los siguientes canales: a) presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen, b) portales de internet y sedes electrónicas, c) redes sociales, d) telefónico, e) correo electrónico, f) cualquier otro canal que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la LPACAP.

## 4. DERECHO A UTILIZAR LAS LENGUAS OFICIALES EN EL TERRITORIO DE SU COMUNIDAD AUTÓNOMA, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA LPACAP Y EN EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El artículo 3 de la Constitución española reconoce la cooficialidad lingüística, situando en el mismo nivel el castellano y las lenguas propias que cada Estatuto de Autonomía haya declarado como oficial en su territorio. Así, el derecho de las personas a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma se prevé en el apartado c) del artículo 13 de LPACAP. Este se configura como un derecho que debe asegurarse tanto en la actividad formalizada o procedimental como en la actividad informal o no formalizada. Es decir, toda persona tiene derecho a dirigirse y entablar relación con la Administración en cada una de las lenguas oficiales del territorio de tal manera que tiene derecho a presentar solicitudes, hacer manifestaciones o comunicaciones, así como a ser atendidos y notificados en cualquier de las dos lenguas que sean oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente. No cabe por lo tanto, realizar un trato discriminatorio por razón de la lengua que se utilice.

El citado artículo 13 de la LPACAP ha sido objeto de desarrollo normativo en el artículo 15 de la propia LPACAP. En este sentido, el apartado primero establece que los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en esa Comunidad Autónoma, previsión que viene a suponer:

1. El derecho del interesado a elegir (y decidir) la lengua de tramitación del procedimiento administrativo de entre las que resulten oficiales en una determinada Comunidad Autónoma.
2. Que la Administración ha de seguir el procedimiento en la lengua empleada por el interesado.

Asimismo, establece el apartado primero que en el caso de que distintos interesados en un procedimiento hagan uso de diferentes lenguas oficiales:

— El procedimiento se tramitará en castellano.
— Los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.

Por su parte, el apartado tercero dispone que la Administración Pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efectos 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.

Por último, el apartado segundo prevé que en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

En el ámbito del País Vasco, el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, dispone que el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas. De igual forma se establece en su apartado segundo que las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas,

ISBN: 978-84-7777-632-1

regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento.

En este sentido, el artículo 6 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera:

- reconoce a todos los ciudadanos el derecho a usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con la Administración Pública en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan,
- a tal efecto, se adoptarán las medidas oportunas y se arbitrarán los medios necesarios para garantizar de forma progresiva el ejercicio de este derecho,
- a lo que se añade que en los expedientes o procedimientos en los que intervenga más de una persona, los poderes públicos utilizarán aquella lengua que establezcan de mutuo acuerdo las partes que concurran.

Por su parte, el artículo 8 de la citada norma establece que:

- Toda disposición normativa o resolución oficial que emane de los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, deberá estar redactada en forma bilingüe a efectos de publicidad oficial.
- Todo acto en el que intervengan los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como las notificaciones y comunicaciones administrativas, deberán ir redactados en forma bilingüe, salvo que los interesados privados elijan expresamente la utilización de una de las lenguas oficiales de a Comunidad Autónoma.

## 5. DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ARCHIVOS Y REGISTROS, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO Y EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El artículo 105 de la Constitución española dispone que «La ley regulará (…) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

Este derecho, ya reconocido en la anterior regulación de la LRAJPAC, se caracteriza ahora por su referencia a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley 19/2013). Estamos ante el derecho genérico a la publicidad pasiva, al libre acceso a la información pública en los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 19/2013. Y es que conforme al propio Preámbulo de la Ley 19/2013, dicha información permite al ciudadano *conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*.

Asimismo, según la Sentencia n.º 46/2017, de 22 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 2, este derecho se reconoce como no pudiendo negarse la importancia de conocer la información solicitada en el marco del control y responsabilidad por la decisión pública acordada.

No obstante, y a pesar de dicha remisión, la Ley 19/2013 opera transversalmente pero no supone una exclusión de los mecanismos de publicidad y de garantía que se es-

tablezcan en las leyes sectoriales y que se prevén especialmente y con carácter general, en el ámbito procedimental, es decir, en expediente en tramitación (artículo 53 de la LPACAP). En este sentido, la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales de derecho de acceso a la información pública dispone en su apartado primero que la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

A título de ejemplo, el propio artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone que es derecho del vecino a ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

Así pues, la Ley 19/2013 dispone, sobre la base del reconocimiento efectuado en el artículo 105 b) de la Constitución española del derecho de acceso a la información pública, que 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 (artículo 13) y establece los límites por razón de la materia a ese derecho de acceso a la información pública (artículo 14), o por motivos de protección de datos de carácter personal (artículo 15).

En lo que concierne al procedimiento administrativo de acceso, este se tramitará según lo contemplado en los artículos 17 a 22 de la Ley 19/2013 (solicitud de acceso a la información, causas de inadmisión, tramitación, resolución, unidades de información, formalización del acceso).

Entre las causas de inadmisión de la solicitud previstas en el artículo 18, se contempla aquella referida la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Ello resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 70.4 de la LPACAP por cuanto que no forman parte del expediente administrativo «la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento».

El ejercicio del derecho se llevará a cabo, preferentemente, por vía electrónica ante la correspondiente Administración, permitiéndose, *a sensu contrario,* el ejercicio del derecho por la vía presencial.

En el supuesto de denegación de acceso a la información, expresa o presunta, podrá interponerse la reclamación previa prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 ante el correspondiente órgano de control, que tendrá carácter sustitutivo del recurso administrativo.

Por el contrario y como decimos, esta norma no impide por ejemplo, que aquellos interesados en el seno de un procedimiento puedan exigir el acceso a los documentos que obran en un expediente administrativo con fundamento en lo previsto en el artículo 53.1.a) de la LPACAP.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 6. DERECHO A SER TRATADOS CON RESPETO Y DEFERENCIA POR LAS AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS, QUE HABRÁN DE FACILITARLES EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES

Se trata de uno de los derechos centrales de la relación con la Administración y más concretamente, frente a quienes representan (en el sentido real y no jurídico) a la misma. Así pues, se impone la obligación de tratar a las personas que se aproximen a la Administración Pública con respeto y deferencia. Se pretende así convertir una relación pasiva de Administración frente a sus administrados, en una relación más bien clientelar, es decir, más abierta y servicial respecto de aquellos que requirieren de la Administración para la gestión de sus derechos e intereses.

Ahora bien, los términos «*respeto*» y «*deferencia*» se configuran como conceptos jurídicos indeterminados que impiden una precisión y concreción genérica y cerrada. Es decir, la interpretación de estos conceptos se producirá ateniendo al lugar, circunstancias y demás elementos propios de la casuística concreta.

Esta obligación también ha sido prevista en el artículo 26.1.a).6.º de la Ley 19/2013, que por el que se establece como principios de buen gobierno mantener una conducta digna y tratar a los ciudadanos con esmerada corrección. Además, mantiene íntima conexión con el artículo 54 del Estatuto Básico del Empleado Público que, al regular sus principios de conducta, entre otros, establece el de tratar con atención y respeto a los ciudadanos.

Del apartado previsto en la letra e) del artículo 13 de la LPACAP se desprende una primera parte concerniente al tipo o modo en el que las personas deben ser tratadas y una segunda que pretende articular una conducta activa por el personal al servicio de la Administración de ayuda a los efectos del ejercicio de los derechos de las personas y el cumplimiento de sus obligaciones. Es decir, se trata de un derecho instrumental de las personas respecto a aquellos de carácter sustantivo a fin de permitir el pacífico, ordenado y eficaz ejercicio de los derechos por parte de los interesados.

Para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos y la observancia de las obligaciones por parte del personal administrativo, se establecen canales de comunicación, de quejas y de sugerencias que permiten al ciudadano poner en conocimiento el incorrecto funcionamiento de la Administración, a fin de que las deficiencias sean corregidas.

Asimismo, la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, ha previsto un régimen disciplinario particular sancionando como infracción leve la ligera incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados (artículo 85.c). Asimismo, se considera infracción grave la falta grave de consideración con los administrados (artículo 84.b) y como infracción muy grave toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (artículo 83.b).

## 7. DERECHO A EXIGIR LAS RESPONSABILIDADES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES, CUANDO ASÍ CORRESPONDA LEGALMENTE

Este derecho reconocido en el apartado f) del artículo 13 presenta una doble vertiente. Por un lado, se contiene el derecho a exigir responsabilidades de la propia Administración Pública y, de otro, de exigirla de los funcionarios o empleados públicos. Es decir, como consecuen-

cia de una deficiente actuación administrativa, el daño ocasionado podrá ser reclamado tanto desde un vertiente objetiva como subjetiva.

Así pues, en primer lugar, el marco de la responsabilidad administrativa objetiva nos sitúa en el régimen propio de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en los términos reconocidos en los artículos 66 y siguientes de la LPACAP.

Ahora bien, desde el punto de vista subjetivo, el marco normativo se prevé, con carácter principal, en el artículo 36 de la LPACAP en el que se regula el régimen común de responsabilidad. Conforme a dicho precepto, el ciudadano está obligado a exigir directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por sus agentes. En este sentido, se trata de una responsabilidad *ad extra*, es decir, los ciudadanos exigen la responsabilidad sin tener la obligación de identificar al funcionario o agente público que haya causado el daño.

Ahora bien, lo anterior no supone la exoneración total de responsabilidad de estos. Si la Administración, tras analizar la reclamación planteada, la estimara, podrá exigir de oficio a sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave. Se trata de una acción de regreso que se ejercita contra los funcionarios o agentes y que constituye la última pieza del sistema general de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Para ello, deberá instruirse el correspondiente procedimiento administrativo en el que para determinar la posible responsabilidad del funcionario o agente deberá de apreciarse una serie de criterios de ponderación (1.º el resultado dañoso producido, 2.º el grado de culpabilidad y 3.º la responsabilidad profesional del personal al servicio de la Administración y su relación con la producción del daño).

No obstante lo anterior, si las autoridades, agentes o funcionarios causan daños por actividades delictivas, es posible el inicio de una acción penal contra el mismo. Esta acción penal que se dirija frente al agente público es independiente de la acción de responsabilidad frente a la Administración conforme al artículo 37 de la LRJSP.

Ahora bien, en el desarrollo de este segundo ámbito, el debate jurídico ha girado en torno a la posibilidad del ciudadano de «*exigir*» responsabilidad, es decir, determinar el alcance de la actuación de este en los procedimientos que puedan iniciarse. Así, de la jurisprudencia dictada en la materia puede decirse que el desarrollo real del derecho a exigir se convierte realmente en el derecho a la investigación y la documentación de las denuncias que pueden llevar a la responsabilidad de cualquiera de los órdenes a los que nos hemos referido. Los resultados de este procedimiento y, en concreto, la existencia de sanción o no ya no forman parte directa del derecho reconocido. En términos técnicos diríamos que no existe una relación directa entre denunciante y denunciado sino una puesta de manifiesto de los hechos y una relación bilateral de la Administración con su funcionario que le permite sancionarle por incumplimiento de los deberes que conforman su estatuto.

## 8. DERECHO A LA OBTENCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA CONTEMPLADOS EN ESTA LEY

Este derecho se constituye en esencial a partir de la entrada en vigor de la LPACAP toda vez que dicha norma implica una actuación administrativa fundamentalmente electrónica. Así, la LPACAP articula el derecho a que los ciudadanos sean atendidos y sus intereses tramitados

ISBN: 978-84-7777-632-1

por vía electrónica, disponiendo una serie de instrumentos adicionales necesarios para permitir que esa relación jurídica se constituya de manera electrónica.

En este contexto, la LPACAP dispone una regulación sobre los medios de identificación y la firma y la forma de regulación o de concreción de estas instituciones en el ámbito de la actuación de y ante las Administraciones Públicas.

El derecho a obtener y utilizar los medios de identificación y firma electrónica supone la instrumentalización de la opción del legislador de constituir una actuación administrativa preferentemente electrónica, siendo un medio para impulsar incluso, que aquellos a los que la relación electrónica se les configura como de carácter voluntario tengan la posibilidad de optar por la misma.

La LPACAP en el artículo 9 se refiere a los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento administrativo y su artículo 10 establece los sistemas válidos a efectos de firma. De esta manera, el apartado 5 del artículo 10 prevé que:

> «Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma».

El conjunto de dichos preceptos permite indicar que solo son válidos para acreditar la autenticidad de la expresión de voluntad y consentimiento los medios de firma que, conforme a la regulación general de la firma electrónica que se ha analizado tengan la condición de cualificada y avanzada siempre además que los certificados estén expedidos por prestadores incluidos en la «lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

La aceptación de cualquier otro sistema que no sea de firma electrónica cualificada y avanzada exige la aceptación previa del marco relacional por la propia Administración y que el prestador del servicio «siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior».

Así pues, las relaciones jurídicas en el ámbito administrativo para la manifestación de declaraciones de voluntad exigen la utilización de los sistemas de firma electrónica cualificada y avanzada con un certificado en vigor en el ámbito de relaciones admisibles y determinadas previamente mediante la publicación en sus respectivas sedes electrónicas de los certificados de confianza a los efectos de las relaciones jurídicas a establecer con el correspondiente órgano administrativo.

Al respecto de la firma electrónica, esta se configura como el conjunto de datos presentados en un soporte de carácter electrónico, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante y, en su caso, la del documento que contiene y al que se incorpora la firma en cuestión. Así pues, la firma electrónica es un mecanismo válido para la identificación del firmante de manera inequívoca, de tal manera que asegura la integridad del documento firmado, garantizando que no ha sufrido alteración o manipulación

Su regulación esencial se establece en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. En clave interior, dicha regulación se complementa con la publicación de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. En la normativa in-

dicada, se establece la tipología de firmas, siendo necesarias para entablar relaciones con la Administración, conforme se ha indicado, la cualificada y avanzada. Así, la firma electrónica cualificada tendrá un efecto jurídico equivalente al de una firma manuscrita al asegurar el nivel de seguridad más alto, pues permite preservar la característica de identidad, autenticidad, autentificada e integridad en la firma electrónica de un documento.

En este contexto, cabe asimismo traer a colación el Documento Nacional de Identidad electrónico. Este es un tipo particular de certificado electrónico que acredita electrónicamente la identidad personal de su titular, en los términos establecidos en el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y permite la firma electrónica de documentos.

Su regulación específica se contiene en el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica. Su artículo 1.5 dispone que «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».

Así pues, la firma de cualquier documento por el interesado utilizando el certificado que incorpora el DNI produce los efectos de este y, por tanto, tiene valor suficiente, por sí solo, para acreditar la identidad y los datos personales de su titular que en el se consignen.

## 9. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL, Y EN PARTICULAR A LA SEGURIDAD Y CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS QUE FIGUREN EN LOS FICHEROS, SISTEMAS Y APLICACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La correcta interpretación de este derecho conlleva hacer una remisión prácticamente en bloque a la normativa en materia de protección de datos constituida fundamentalmente por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

La protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental protegido por el artículo 18.4 de la Constitución española. Así, como señaló el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, este derecho se considera de carácter autónomo e independiente.

Así pues, dichas normas establecen las medidas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y las normas relativas a la libre circulación de tales datos.

En este sentido, el RGPD define en su artículo 4.1 datos personales como «toda información sobre una persona física identificada o identificable» es decir, aquella cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.

Asimismo, se define el tratamiento de datos como cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por

ISBN: 978-84-7777-632-1

procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.

Así, es evidente que en el funcionamiento ordinario de la Administración, esta trata datos de carácter personal. En este sentido, este derecho a la protección de los datos personales resulta igualmente oponible frente a la Administración Pública y, en particular, a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas. Y es que el conjunto de la actividad administrativa está sometida y debe desarrollarse en el marco del respeto a los derechos fundamentales entre los que, como queda dicho, se incluye el derecho a la protección de datos.

El tratamiento de los datos personales se somete a determinados principios que deben ser observados por la Administración. Así, ante todo, se requiere que los datos sean tratados de manera lícita. Podremos considerar que el tratamiento es lícito cuando, entre otras:

— «El interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos» (artículo 6.1.a) RGPD). Este consentimiento no se adquiere de manera tácita o por omisión, debiendo ser un consentimiento inequívoco y explícito.
— «El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento» (artículo 6.1.e) RGPD).

Igualmente, cabe destacar que frente a este criterio general en lo que se refiere a la licitud del tratamiento, se ha introducido una importante excepción en esta materia en el artículo 28.2 de la LPACAP. En este sentido, el citado precepto señala que los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. Ahora bien, la Administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello, si bien deberán seguir las reglas previstas en el artículo 61 del RME. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.

La protección de datos de carácter general, a la que nos referimos, se completa con las previsiones específicas que contienen algunas normas sectoriales y que operan como elementos de garantía adicional. A título de ejemplo, podemos citar el artículo 41 de Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, o incluso a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

## 10. CUALESQUIERA OTROS QUE LES RECONOZCAN LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES

Esta última se trata de una referencia abierta que alude a la posibilidad de que otras leyes de carácter sectorial puedan establecer un marco adicional de derechos en función de sus propias características.

Así, cuando otra norma dispone un derecho cuyo destinatario es el conjunto de las personas que desean relacionarse con las Administraciones Públicas, el mismo debe integrarse e interpretarse en esta cláusula general y abierta que asume las definiciones que se hayan hecho desde los respectivos marcos legales.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 17

- ✓ La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas.
- ✓ La información y atención al público.
- ✓ Atención ante quejas y reclamaciones.
- ✓ Personas con discapacidad.
- ✓ Atención intercultural en la administración vasca.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 17

1. **La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas**

   1.1. La ciudadanía y la Administración Pública
   1.2. La administración electrónica

2. **La información y atención al público**

   2.1. La información
   2.2. La atención ciudadana
   2.3. Canales de atención al público

3. **Atención de quejas y reclamaciones**

   3.1. La atención de las quejas y reclamaciones
   3.4. Los diferentes perfiles ciudadanos. Cómo actuar

4. **Personas con discapacidad**

   4.1. Accesibilidad
   4.2. Accesibilidad cognitiva

5. **Atención intercultural en la Administración Pública**

# 1. LA CIUDADANÍA COMO DESTINATARIA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS

## 1.1. La ciudadanía y la Administración Pública

Durante mucho tiempo, el modelo de relación entre la ciudadanía y la Administración Pública se ha basado en unos principios reactivos de actuación y servicio. La Administración Pública ha requerido a la ciudadanía el cumplimiento de aquello que estaba al amparo de la normativa vigente. Y la ciudadanía ha acudido a la Administración Pública para la resolución de cuestiones específicas, como la autoridad que tiene en su mano dicha resolución.

En este sentido, se trata de un modelo de relación basado en la transacción.

Las evoluciones social, organizativa y tecnológica han generado cambios en la Administración Pública y, por tanto, han influido en el modelo de relación entre ciudadanía y Administración Pública.

Entre otras cuestiones, han afectado el papel que ocupa la ciudadanía en la función de la Administración Pública. En este sentido, se ha avanzado hacia un modelo de participación, colaboración y mayor protagonismo de la ciudadanía, convirtiéndose, de este modo, en un agente con mayores responsabilidades frente a la Administración Pública.

Por otro lado, la Administración Pública además de adecuarse a este nuevo escenario debe seguir manteniendo todas las garantías vinculadas al marco normativo vigente.

Un factor fundamental en este proceso es el desarrollo de criterios de eficacia y eficiencia dentro de la Administración Pública. Esta modernización en el modelo de gestión ha supuesto la incorporación de indicadores para saber en qué medida se está respondiendo a las exigencias y a las necesidades de la ciudadanía. Se trata de proyectar la Administración Pública a una ejecución excelente de su función y responsabilidades.

Para la consecución satisfactoria del modelo de relación, la comunicación y la transparencia se convierten en dos pilares esenciales en este desarrollo. Ya que son herramientas imprescindibles para que el papel propuesto a la ciudadanía pueda ser llevado a cabo en las mejores condiciones.

## 1.2. La administración electrónica

Las nuevas tecnologías tienen una presencia clave en las relaciones entre organizaciones y los servicios que prestan. Son cada vez más entidades las que potencian el canal electrónico, en sus diferentes formatos.

La Administración Pública ha incorporado, al igual que otras organizaciones, los avances tecnológicos que pueden favorecer un modelo de relación, participación, colaboración, comunicación y servicio, en consonancia con los principios fundamentales entre Administración Pública y ciudadanía.

La administración electrónica ofrece una alternativa a la actuación presencial que, por un lado, conecta con los colectivos de personas que utilizan el contacto electrónico como vía principal de relación y, por otro lado, favorece el concepto de autoservicio, la automatización de procesos de escaso valor añadido que pueden ser resueltos por esta vía de manera satisfactoria y eficaz. En este sentido, se pueden incorporar en este bloque de procesos: informaciones, consultas generales y específicos, pagos, descargas de documentos, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Esto supone, para la Administración Pública, ganar en eficacia y eficiencia ya que los servicios pueden focalizarse en la aportación de valor para la ciudadanía. A su vez, la incorporación de las tecnologías como parte de un modelo de gestión permite la trazabilidad y el seguimiento de cada una de las acciones (documentos, expedientes, etc.) tanto las realizadas por la ciudadanía como las realizadas por la Administración Pública, suponiendo este aspecto un elemento determinante y favorecedor del servicio que se presta.

A su vez, la incorporación de tecnología favorece todos los procesos de información, comunicación, participación y colaboración con la ciudadanía. Para que esto sea posible, la ciudadanía debe tener conocimientos tecnológicos suficientes y oportunos, para poder familiarizarse e interactuar con los procedimientos definidos para ello. Supone la digitalización de la ciudadanía, con las exigencias vinculadas a identificación y autentificación digitales, entre otras cuestiones.

Al mismo tiempo, las personas que trabajan en la administración deben enfocarse a la aportación de valor en estos procesos telemáticos. A su vez, supone la transformación digital de las informaciones, los procedimientos, adecuación de normativa, etc. para ponerlas al servicio de la ciudadanía.

La digitalización de servicios conlleva la transformación de un procedimiento analógico (convencional) a un servicio electrónico.

Todos estos cambios deben estar sujetos el máximo de garantías ofrecidas a la ciudadanía, además de erigirse como un modelo de confianza, para que su uso, su eficacia y la visión de la misma corresponda a esta realidad.

Todo ello va a suponer la creación de una sede electrónica de la Administración Pública que debe estar disponible a la ciudadanía a través de una estructura de telecomunicaciones propia.

Esta sede electrónica conlleva la adecuación de los sistemas de protección de dichos sistemas, así como al mantenimiento actualizado y veraz de todo lo que contenga la misma.

## 2. LA INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL PÚBLICO

### 2.1. La información

El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, regula y desarrolla la organización, el funcionamiento y la coordinación de los servicios administrativos que centran su trabajo en las tareas de información y orientación a la ciudadanía, y establece el marco jurídico de su actuación, el contenido de su competencia, la atribución de funciones y el alcance de su responsabilidad en el ejercicio de aquellas.

En este sentido, en su artículo 1 se explicita que la información administrativa es un cauce adecuado a través del cual la ciudadanía puede acceder al conocimiento de su derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos.

La información general, de manera amplia, se refiere a toda aquella información que sirve como marco regulador de la relación con la administración. Así es considerada información general toda aquella información de carácter administrativo relacionada con la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; también es la que se refiere a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propon-

gan realizar; la que se refiere a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación.

Esta información general se facilitará obligatoriamente a la ciudadanía, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna.

Por necesidad, conveniencia o cualquier otro motivo que se considere oportuno, la información general podrá difundirse a los grupos o colectivos que sea conveniente que conozcan el motivo de dicha información general. Para esta difusión, se utilizarán los medios que en cada situación o circunstancia se valoren como los más adecuados para los fines definidos, favoreciendo aquellos que permitan la información a distancia, ya se trate de publicaciones, sistemas telefónicos o cualquier otra forma de comunicación que los avances tecnológicos permitan.

La información particular es la que concierne a los procedimientos en tramitación y a aquellos elementos y agentes asociados a la misma. Esta información solo puede ser facilitada a las personas interesadas o a sus representantes legales, siguiendo la normativa específica en este sentido.

Esta información particular hace referencia a los datos de carácter personal que afectan a la intimidad o a la privacidad de las personas físicas. Por ello, el acceso y la utilización de dicha información se ceñirá a aquellas personas que estén habilitadas para ello y siguiendo los procedimientos definidos bajo los parámetros del Reglamento General de Protección de Datos.

## 2.2. La atención ciudadana

La atención ciudadana (con el concepto de cliente), regulada en el artículo 4 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, comprenderá las funciones siguientes:

— De recepción y acogida a la persona, al objeto de facilitarles la orientación y ayuda que precisen en el momento inicial de su visita, y, en particular, la relativa a la localización de dependencias y funcionarios.

  El primer contacto está directamente relacionado con la comunicación verbal y la comunicación no verbal: actitud positiva, mirada amable, sonrisa, saludo de bienvenida, personalización del contacto en la medida que se pueda, etc.

  Tras el primer contacto, se debe preparar la fase de Acogida:

- Es poseer un estado de ánimo abierto y de disponibilidad.
- Es crear un clima de simpatía, con una mirada, una sonrisa, un «buenos días».
- Es presentar al cliente lugares agradables y bien decorados.
- Es tener un comportamiento y una imagen en relación con su función en la Administración.
- Es ofrecer al Cliente un contacto personal llamándole por su nombre.
- Es hacernos reconocer por él.

  En el momento de la Acogida, es muy difícil responder a dos demandas al mismo tiempo, lo que hace que haya que priorizar a uno de nuestros interlocutores.

  Las reglas de priorización son las siguientes:

- El Cliente tiene prioridad sobre cualquier conversación privada.
- El Cliente tiene prioridad sobre nuestros compañeros (trabajo).

ISBN: 978-84-7777-632-1

- Cuando dos Clientes le reclaman al mismo tiempo, la prioridad la tiene el que llegó en primer lugar (incluye el teléfono).
- No obstante, hay que conceder algunos segundos al nuevo solicitante con el fin de organizar la reanudación del contacto o rogarle que espere.

— De orientación e información, cuya finalidad es la de ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que la ciudadanía requiere sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, o para acceder al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una prestación.

El uso de modelos normalizados contribuirá a facilitar la función de información y las posteriores funciones. Los modelos normalizados son impresos puestos por la Administración a disposición de la ciudadanía para formular solicitudes, declaraciones, alegaciones, recursos o cualquier pretensión o manifestación de voluntad ante la misma.

Durante las distintas funciones de información, se deberá:

1. Concretar: Haciendo preguntas específicas y aclarando aspectos confusos.
2. Informar: Ofreciendo los datos que el ciudadano o la ciudadana necesita saber, utilizando un lenguaje a la par correcto y asequible.
3. Actuar: Correctamente y con rapidez, consultando al departamento correspondiente cuando sea necesario.
4. Asegurar: Informando al ciudadano o a la ciudadana de lo realizado e indicando los pasos siguientes si los hubiera.

— De gestión, en relación con los procedimientos administrativos, que comprenderá la recepción de la documentación inicial de un expediente, así como las actuaciones de trámite y resolución de las cuestiones cuya urgencia y simplicidad demanden una respuesta inmediata.

— De recepción de las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos, o por los propios empleados públicos para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites o suprimir los que sean innecesarios, o cualquier otra medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración.

— De recepción de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas.

Por otro lado, mediante convenio de colaboración, suscrito por distintas Administraciones Públicas, podrá acordarse que desde las oficinas de información y atención de cualesquiera de ellas pueda ofrecerse la información administrativa de las otras, articulándose los mecanismos de comunicación necesarios para el intercambio de la información, así como la creación de oficinas integradas de información con participación de varias Administraciones Públicas (Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, artículo 10).

La administración electrónica supone el incremento de la relevancia de la comunicación escrita entre otras cuestiones, ya que las respuestas que se puedan dar por diversos canales van a ser desarrollados de esta manera.

La comunicación escrita, cuenta con dos pilares fundamentales: los elementos del texto (palabras, frases, párrafos) y sus características (claridad, ritmo, fluidez). Cuando analizamos las diferencias entre la Comunicación Escrita y la Comunicación Oral, tenemos que tener en cuenta que la Comunicación Escrita:

— Requiere una elaboración mucho mayor que la oral.
— Permanece en el tiempo.
— El receptor puede hacer interpretaciones.

### 2.3. Canales de atención al público

Vinculando lo que propone la Ley 40/2915, en su artículo 3, con los canales de atención al público, es importante reseñar que deberán respetarse en su actuación y relaciones los siguientes principios:

a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Las Oficinas de Atención Ciudadana son dependencias o espacios físicos que la Administración dedica al contacto directo con la ciudadanía a los efectos de obtención de información, orientación y asesoramiento sobre las prestaciones, servicios y procedimientos; la recepción de documentación, solicitudes y comunicaciones; la práctica de comparecencias personales de las personas interesadas o, por último, la realización de gestiones directamente relacionadas con las competencias o servicios de la Administración.

La diversidad de canales de relación y de comunicación con la ciudadanía facilita la prestación del servicio, en calidad y en cantidad, pudiendo extenderse a la sociedad de muy diferentes maneras.

Esta variedad de canales supone destacar el principio que la ciudadanía se encuentra en el centro del modelo de actuación de la Administración Pública, ya que supone ofrecer posibilidades, accesibilidad, rapidez, etc.

Además, debe suponer el incremento de la participación de la ciudadanía en el entorno de la Administración Pública, en las líneas que estén articuladas para ello, autoservicio, cooperación, colaboración, etc.

## 3. ATENCIÓN DE QUEJAS Y RECLAMACIONES

Las quejas y las reclamaciones son una acción basada en los derechos de la ciudadanía para recibir los servicios y las informaciones que se consideran de calidad. Este sistema permite, a su vez, establecer procedimientos de mejora en la administración gracias a la información que ofrece la ciudadanía en este procedimiento. Por tanto, se trata de una oportunidad.

Estas quejas y reclamaciones pueden tener un origen muy diverso vinculado a la información ofrecida, imprecisa, incorrecta, confusa, etc., al trato recibido, inapropiado, desproporcionado, incompleto, etc., la complejidad de llevarlo a cabo todas las acciones o la dificultad de realizarlo de una manera ágil, a posibles deficiencias en procedimientos definidos, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Las quejas y reclamaciones pueden venir derivadas porque la respuesta dada, ofreciendo una solución, a la persona no es conforme a su juicio, lo que activa el procedimiento, que llevará los canales pertinentes de tratamiento.

También puede haber quejas y reclamaciones porque las personas no han visto resueltas sus expectativas de una determinada manera, en un momento muy concreto, diferenciando este tercer bloque con el anterior, haciendo hincapié en el no cumplimiento de las expectativas y no tanto en un desacuerdo específico de la solución ofrecida, ya que puede ser que no hay solución a lo que propone la persona ante la administración.

El proceso de valoración en este segundo caso debe tratarse sobre los principios de calidad de servicio en la atención ciudadana.

Una herramienta que pone el marco la calidad de servicio son las cartas de servicio, instrumento a través del cuales se informa a la ciudadanía sobre los servicios de la administración correspondiente, así como los derechos asociados, como los compromisos de calidad de la prestación de dichos servicios.

### 3.1. La atención de las quejas y reclamaciones

Un servicio de calidad se basa en buenos profesionales que proporcionan un trato cercano y personalizado, trasmiten una buena imagen, y se esfuerzan al máximo en atender las solicitudes y proporcionar soluciones, lo que, sin duda, será valorado.

En definitiva, ante cualquier objeción (queja, reclamación, etc.), es recomendable tener en cuenta los siguientes puntos:

— Adoptar la actitud necesaria: disponerse a resolver la situación, adoptando una actitud positiva. Huir de la pasividad y la falta de interés ante los problemas. Mantener la calma.
— Escuchar. Averiguar la causa de la objeción. Permitir expresar el malestar de la persona que tenemos delante y mostrar empatía. Una vez expresada la queja o reclamación, se darán las condiciones correctas para que nos traslade su problema.
— Un buen diagnóstico será fundamental para la resolución del problema y este se basa en la observación, la intuición y las preguntas adecuadas:

  - Preguntas abiertas. Son las que más información proporcionan, y nos situarán rápidamente en el problema: «¿Qué sugiere usted?», «¿Cómo puedo ayudarle?», «¿Puede contarme qué ha pasado?».
  - Preguntas cerradas. Sirven para profundizar y demostrar interés en ayudarle.

— Resumir lo que ha dicho: Se demuestra entendimiento del motivo de la objeción y empatía.
— Analizar la situación e investigar el origen y gravedad de la queja o reclamación: si es fácil o difícil de resolver, si requiere la intervención de terceras personas, etc.
— Resolver: Ofrecer siempre soluciones a la medida. En el supuesto de no encontrar solución, plantear alternativas. En caso necesario, acompañamiento y derivación a un tercero, con el objetivo de la resolución del problema. Involucrar a la persona a la hora de encontrar una solución adecuada.

  - En caso de que la persona no tenga razón, ofrecer explicaciones objetivas y detalladas.
  - En caso de que tenga razón, solucionar el problema con la mayor agilidad y profesionalidad y ofrecer disculpas en nombre de la organización. En ningún caso de deberá criticar a otros empleados, al propio ciudadano o ciudadana, a otras administracio-

nes, otras áreas, etc. Tampoco conviene entrar en justificaciones que pueden ser interpretadas como excusas e inmovilidad en la posición.

— Asegurar: Se deberá informar de los avances y gestiones realizadas para la resolución del problema, informar de los errores corregidos e indicar los pasos siguientes a realizar, por parte de la Administración o por parte de la persona que ha presentado la objeción.

### 3.2. Los diferentes perfiles ciudadanos. Cómo actuar

El Cliente tiene derecho a quejarse o reclamar. Desde este punto de vista, todas las quejas y reclamaciones tiene importancia. De esta manera, el comportamiento en estas situaciones exige realizar: la acogida y la valoración adecuadas; desplegar todas las habilidades de la escucha activa, evitar «disparo automático»; hacer preguntas abiertas para aclarar la situación; no dar justificaciones, no criticar a compañeros y compañeras, organización, otras áreas, etc.; disculparse ante los errores; acordar procedimientos para resolver la situación; despedida; tener informado al Cliente del tratamiento adecuado que se está dando a su reclamación o queja: procurar que el asunto se resuelva lo antes posible y satisfactoriamente; pasar el asunto a quien proceda en el caso de que la solución exceda nuestras competencias.

La actuación con profesionalidad en situaciones de quejas y reclamaciones se fundamenta en conseguir que el Cliente se desahogue, en el sentido que comente y exponga todo lo que considere; mantener un tono de voz adecuado y expresión facial tranquila; anotar lo que dice el Cliente para aclarar lo que quiere, demostrarle el interés por aquello que está contando; contener su impulso; no entrar en discusiones; utilizar la capacidad empática para comprender su punto de vista y la situación que está exponiendo; centrarse siempre en soluciones posibles como manera de avanzar sobre alternativas.

Los clientes difíciles exigen en mayor medida prestarles atención y una escucha lo más habilidosa posible. Esto supone que no son recomendables las interrupciones para que se complete su desahogo. En ningún caso, se les debe echar la culpa ni hacer valoraciones personales. El enfoque de las preguntas y de la conversación deben ir encaminadas a la aclaración y el análisis de los hechos, en la medida que se centre en los elementos más objetivos posibles de la situación. Si manifiesta descontento, hay que demostrar atención, tomar nota escrita de elementos relevantes y ofrecer respuestas eficaces. En todo momento, se deben mantener los principios de discreción en la actuación.

Entre los principios relevantes en el manejo de las quejas y reclamaciones:

— No discutir, no enfrentarse:

- no se debe nunca culpar a otras personas;
- nunca se debe dar la razón al cliente a base de desprestigiar la política o gestión de la administración;
- la aceptación de los errores está muy bien, el admitir descalificaciones es «vender» una mala imagen.

— La actitud frente a las objeciones tiene como base:

- Darle la razón en aquello que la tiene.
- Convertir su objeción en un argumento.
- No perder los nervios, ni las formas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— La contestación a las preguntas del cliente debe realizarse:

- Con brevedad, sin darle más explicaciones de las que pida o solicitadas, el exceso de información puede generar nuevas situaciones de conflicto, por aprovechar informaciones ofrecidas en respuestas largas.
- Evitación de cualquier tipo de lenguaje que pueda resultar provocativo a la otra persona. No seas pesado, evita todo tipo de lenguaje provocativo.

## 4. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### 4.1. Accesibilidad

La administración debe garantizar que todas las personas puedan resolver los asuntos que tenga con dicha administración. Por ello, debe estructurar y organizar tanto el espacio físico como impresos o cualquier otro medio de comunicación y de relación, etc. para que este fin pueda lograrse.

Esta accesibilidad se garantizará en todos los canales que tenga la administración con la ciudadanía y por tanto la no discriminación en estas relaciones.

El Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, establece las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

En este ámbito, se relacionan un conjunto de medidas que definen las condiciones de accesibilidad que habrán de reunir las oficinas y servicios de atención ciudadana, salvo de manera excepcional cuando en el edificio en el que se ubique la Oficina, o en su entorno, concurran circunstancias de infraestructura o protección del patrimonio que hagan su aplicación imposible material o económicamente.

I. Medidas de accesibilidad de las Oficinas de Atención al Ciudadano:

   1. Ubicación de las Oficinas de Atención al Ciudadano.
   2. Acceso a las Oficinas de Atención al Ciudadano.
   3. Recepción en las Oficinas de Atención al Ciudadano.
   4. Señalización interior de las oficinas.
   5. Configuración de los puestos de atención.
   6. Sistemas interactivos de información.
   7. Elementos accesorios en las Oficinas de Atención al Ciudadano.

II. Medidas para garantizar la accesibilidad en relación con los impresos y documentos administrativos.

III. Medidas para garantizar la accesibilidad en la prestación de servicios de atención al ciudadano.

Por todo ello, se consideran como elementos que deben cumplir la relación con la ciudadanía:

— Oficinas de Atención al Ciudadano: Dependencias o espacios físicos que se dedican exclusiva o prioritariamente al contacto directo con la ciudadanía a los efectos de obtención de información, orientación y asesoramiento sobre las prestaciones, servicios y procedimientos; la recepción de documentación, solicitudes y comunicaciones; la

práctica de comparecencias personales de las personas interesadas o, por último, la realización de gestiones directamente relacionadas con las competencias o servicios de esa administración.

— Modelos normalizados: Impresos puestos a disposición de la ciudadanía para formular solicitudes, declaraciones, alegaciones, recursos o cualquier pretensión o manifestación de voluntad ante la misma.

— Los restantes medios deberán cumplir las condiciones de accesibilidad contempladas en la normativa general que en cada caso resulte de aplicación, respetando en todo caso los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas.

Todo ello, conlleva que la administración asume:

a) La garantía de la igualdad de oportunidades, la no discriminación por razón de discapacidad y la accesibilidad universal.
b) La acción positiva para compensar las desventajas que estos ciudadanos en sus relaciones con la Administración pudieran presentar.
c) La adopción de medidas y la puesta a disposición de los ciudadanos con discapacidad, en su caso, de medios y apoyos humanos y materiales suplementarios a fin de que puedan ejercitar, regular y normalizadamente, los derechos que les asisten.
d) La eliminación y corrección de cualquier norma, criterio, instrucción, actuación, práctica o decisión que suponga una vulneración de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Con relación a la accesibilidad en las Oficinas de Atención al Ciudadanía, la administración tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

— Ubicará las Oficinas de Atención al Ciudadano en entornos que garanticen el acceso de las personas con discapacidad Por ello, las recomendaciones de ubicación son:

- Con carácter preferente y siempre que resulte posible, la Oficina se ubicará en planta a nivel de la vía pública. En caso contrario, deberá disponer de rampas de acceso o ascensores con características que permitan su uso autónomo y seguro por personas con discapacidad.
- La Oficina debe estar correctamente señalizada visualmente desde el exterior, de tal forma que sea fácilmente identificable. La señalización deberá ser diseñada de modo que resulte inteligible y comprensible por parte de las personas con discapacidad intelectual.
- Al menos uno de los itinerarios que una los accesos de la Oficina con la vía pública, con los servicios o edificaciones anexas y con los aparcamientos, deberá ser accesible de acuerdo con las condiciones establecidas para un itinerario urbano accesible. A estos efectos se considera suficiente cumplir con los criterios establecidos en la Norma UNE 41510:2002 Accesibilidad en la Edificación. Espacios de Comunicación Horizontal.
- Las Oficinas de Atención al Ciudadano, en el caso de disponer de plazas de aparcamiento, reservarán un número suficiente de plazas, convenientemente señalizadas, destinadas en exclusividad a personas con movilidad reducida, con dimensiones adecuadas para el acceso lateral y posterior a los vehículos, garantizando la existencia de itinerarios accesibles entre las plazas y la propia Oficina.

— En cuanto al acceso a las oficinas, deberán diseñarse de modo que faciliten su utilización por las personas con discapacidad, en especial en lo relativo a las puertas, intercomunicadores y sistemas de aviso o llamada. A su vez, se tendrán en cuenta

ISBN: 978-84-7777-632-1

el espacio adyacente, tanto interior como exterior, a la puerta de acceso a la Oficina debe ser horizontal y no presentar obstáculos, permitiendo la aproximación y la apertura de la puerta de forma autónoma a todos los usuarios; el suelo será continuo entre el espacio exterior e interior, cualquier elemento en el suelo como canaletas de recogida de agua, felpudos, etc., estará enrasado con el pavimento; junto a la entrada principal, preferiblemente a la derecha de la puerta, un cartel indicará, en su caso, el número y letra del portal, además del uso, en casos de edificios de interés general. Dichos carteles tendrán buen contraste, diferenciación de textura o color, y se situarán a la altura adecuada; los intercomunicadores y sistemas de aviso o llamada serán accesibles, tanto por su modalidad de uso (texto y voz) como por su localización; las puertas de entrada serán accesibles a los usuarios, tanto por su sistema de apertura, corredera o abatible, por las dimensiones de su hueco de paso libre, por sus mecanismos de apertura y cierre y por las fuerzas de maniobra para ejercer la apertura; las puertas automáticas deberán cumplir las especificaciones citadas en el punto anterior y, además, aquellas que eliminen los riesgos de atrapamiento o golpeo; si se dispone de puertas cortavientos, el espacio existente será tal que permita a todos los usuarios la maniobrabilidad, la aproximación y la apertura de las puertas; cuando las puertas sean acristaladas o de vidrios se protegerán de forma que se eviten roturas por impacto y se señalizarán mediante dos bandas horizontales de 20 centímetros de ancho, de contraste cromático con el resto de la superficie, colocada, la primera, a una altura entre 100 y 120 centímetros, y la segunda entre 150 y 170 centímetros.

En la zona de recepción se considerará el espacio suficiente en los sistemas de control y seguridad para que puedan utilizarse con garantías.

De esta manera:

a) Los sistemas de control de acceso no supondrán obstáculo para la circulación de personas con problemas de deambulación o usuarias de sillas de ruedas, ni para la circulación de personas que utilicen otros dispositivos de ayuda a la movilidad como perros-guía o de asistencia o bastón de movilidad. Tampoco deben interferir con dispositivos personales electromagnéticos tales como marcapasos y prótesis auditivas.
b) Cuando el sistema de seguridad o control de acceso no tenga las dimensiones suficientes para permitir el paso a personas en silla de ruedas, se tendrán previstas medidas o medios alternativos para pasar este control, de forma que la persona permanezca con su ayuda técnica.
c) Los sistemas de seguridad tienen que estar debidamente señalizados y ofrecer indicaciones precisas sobre qué se debe hacer en casos particulares, como sillas de ruedas, prótesis auditivas o marcapasos.
d) El vestíbulo de recepción se organizará de forma que facilite la orientación a los usuarios. A estos efectos, se señalizarán visual y táctilmente los recorridos que den acceso a las diferentes zonas y usos del edificio, a los núcleos de comunicación vertical, además de los accesos y salidas del inmueble.
e) Si la Oficina estuviera dotada de zona de espera, esta contará con mobiliario concebido con arreglo a criterios de diseño para todos.

La señalización interior será visible con facilidad, estando una ubicación cercana a la entrada, teniendo en cuenta la finalidad de dicha señalización y en las personas usuarias de los servicios. Por ello:

a) Los paneles de información gráfica, permanente o temporal, estarán situados paralelamente a la dirección de la marcha y siempre que sea posible, adyacentes a alguna pared o superficie, de tal forma que no queden ocultos por ningún obstáculo, ya sea concurrencia de personas, puertas abiertas o mobiliario o elementos ornamentales o decorativos. No se protegerán con cristales y siempre permitirán el acercamiento para poder interactuar con los mismos.
b) El contenido de la información será conciso, básico y con símbolos sencillos, fácilmente comprensible, evitando toda información superflua.
c) La información relevante se dispondrá, al menos, en dos de las tres modalidades sensoriales: visual, acústica y táctil (altorrelieve o braille), para que pueda ser percibida también plenamente por las personas con discapacidad visual y auditiva.
d) La señalización visual se acompañará con símbolos o caracteres gráficos, preferentemente los símbolos estándar internacionales que amplían su comprensión. La señal debe diferenciarse del entorno. Se usarán los colores de mayor contraste entre figura y fondo en elementos como texto y soporte, soporte y paramento donde se ubica, puertas y picaportes, pasamanos y mecanismos, y las letras o números no deberán situarse sobre ilustraciones o fotografías que limitan el contraste y dificultan la discriminación.
e) A fin de atender a las personas que usan prótesis auditivas, la señalización acústica se adecuará a una gama audible y no molesta de frecuencias e intensidades, y se usará una señal de atención, visual y acústica previa al mensaje. El nivel de presión sonora de los mensajes audibles debe superar al menos al nivel sonoro de fondo. En la megafonía, se intentará conseguir un bajo nivel sonoro, pero bien distribuido en la estancia o edificio a través de numerosos altavoces de banda ancha, y bien distribuidos. Se utilizará una señal de atención previa al mensaje. La megafonía estará acondicionada con los bucles de inducción magnética y amplificadores de campo magnético necesarios para posibilitar la mejor audición a personas usuarias de audífonos. Toda la información emitida por megafonía debe mostrarse también en paneles textuales bien visibles.
f) La señalización táctil se proporcionará mediante texturas rugosas y caracteres o símbolos en altorrelieve y en braille.
g) Los sistemas de recogida de número o cualquier sistema establecido para los turnos deben ser plenamente accesibles en su localización y manejo, y contar con medios de información visuales y sonoros.
h) Los sistemas de aviso, incluyendo los de alarma o avisos de peligro, deben ser emitidos simultáneamente por medios sonoros y visuales fácilmente comprensibles y reconocibles.

Los puestos de atención a la ciudadanía:

— Se ubicarán de forma que sean fácilmente localizables y de manera que no obstruyan o entorpezcan la circulación en el edificio. Tanto si está dotado de personal de atención o es un punto de información que gestiona el propio usuario de forma autónoma, se diseñará de manera que permita la aproximación y uso a todos los usuarios.
— A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, en la configuración de los puestos de atención se tendrán en cuenta las siguientes recomendaciones:

  a) La altura de los mostradores y puntos de información debe ser adecuada para recibir a todo tipo de usuarios. Al menos una parte del mostrador o mesa de atención ha de estar a la altura de una mesa de trabajo, para atender a personas de diferentes alturas, usuarios de sillas de ruedas y muletas o, en general, personas que necesiten sentarse.

ISBN: 978-84-7777-632-1

b) El espacio de circulación inmediato a los mostradores y puntos de información debe estar libre de obstáculos y disponer del suficiente espacio de maniobra para que los usuarios de silla de ruedas puedan aproximarse a ellos.
c) Los mostradores y puntos de atención no dispondrán de vidrios u otros obstáculos que dificultan la transmisión del sonido y la comunicación visual entre el usuario y el empleado.
d) Los mostradores y puntos de atención deberán contar con sistemas de bucle de inducción magnética, debidamente señalizados, para permitir a las personas usuarias de prótesis auditivas la mejor audición y comprensión posibles.
e) Los puntos con información telefónica, así como cualquier tipo de servicio de atención telefónica al ciudadano, estarán dotados con sistemas de telefonía de texto, de fax y, de permitirlo técnicamente, de videotelefonía para facilitar la lectura labial. Asimismo, el personal deberá estar formado y conocer su correcta utilización.

Los sistemas interactivos de información.

1. Los puntos de información que no estén atendidos directamente por personal estarán dotados de sistemas de información complementaria tales como paneles gráficos, sistemas audiovisuales y planos táctiles.
2. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, en la configuración de los sistemas de información complementaria se tendrán en cuenta las siguientes recomendaciones:

   a) Su ubicación será accesible y fácilmente localizable.
   b) Su altura y demás dimensiones deberán ser las adecuadas para un uso normalizado por todo tipo de personas con discapacidad. Deberá asegurarse su interacción regular con personas con dificultades de manipulación.
   c) Toda la información en formato texto debe estar también en modo sonoro.
   d) Toda la información sonora debe estar transcrita en formato texto.
   e) Los dispositivos audiovisuales que se empleen deben contar con sistemas de amplificación y mejora de la señal auditiva.
   f) Debe existir confirmación con mensajes sonoros de todas las acciones activadas.
   g) Los mandos, el teclado y los botones deberán estar adaptados con etiquetas o iconos de alto contraste, letras grandes, en altorrelieve y braille.
   h) Las pantallas deben de ser antirreflectantes y tener buen contraste.
   i) La información debe ser clara, sin demasiadas opciones en una misma pantalla y permitir un dilatado tiempo de respuesta.
   j) Las pantallas táctiles tendrán un sistema alternativo de acceder a la información para todas las personas que lo precisen. Este sistema se basará en la verbalización de las distintas opciones de información y se activará mediante la pulsación de un área sensible al tacto situado en la parte inferior izquierda y etiquetado con la expresión «uso fácil» que una vez pulsada informará con breves instrucciones sobre cómo utilizar el sistema.

Con relación a los elementos complementarios de accesibilidad, estas oficinas de atención a la ciudadanía tendrán habilitada un área higiénico-sanitaria accesible, con las características y especificaciones exigidas en la ley. Por otro lado, los sistemas de seguridad contra incendios seguirán los criterios oportunos para responder a las características de los colectivos usuarios.

En lo referido a la disponibilidad de los impresos y documentos, se indica que:

1. Se garantizará la disponibilidad de los documentos e impresos destinados al ciudadano en condiciones de plena accesibilidad para personas con discapacidad, mediante su ubicación en estantes, dispensadores u otro mobiliario que permitan la máxima autonomía de estas personas para obtenerlos.
2. A requerimiento de la persona con discapacidad, se ofrecerán en formatos alternativos utilizando tipografías grandes o ampliadas, en braille, o bien se contará con personal de apoyo para facilitar su cumplimentación.
3. Además, los documentos e impresos deberán estar en todo caso disponibles en las correspondientes páginas web y en formato electrónico accesible.
4. Los documentos e impresos disponibles en soporte papel deberán cumplir las especificaciones técnicas a las que se refiere la disposición final segunda de este real decreto.

En este sentido, el diseño y configuración de las Oficinas de Atención deben ser absolutamente integradoras. La misma Constitución Española insta a los poderes públicos a realizar una política de integración de las personas con discapacidad.

### 4.2. Accesibilidad cognitiva

La accesibilidad cognitiva supone una serie de soluciones vinculadas a la mejora de señalización, la orientación y la localización de edificios y servicios, la lectura fácil como instrumento de adecuación y adaptación de los textos y las informaciones de tal manera que sean sencillas y comprensibles para personas con dificultades de comprensión, así como todos aquellos usos que se hicieron en distintos medios y canales. Estos aspectos debieran cumplirse en los espacios presenciales, instalaciones, cartelística, documentos, etc. y en el espacio online, siguiendo los principios de usabilidad y amigabilidad.

Existen diversos manifiestos sobre accesibilidad cognitiva, entre otras cuestiones, proponen que la facilidad de uso y de comprensión, sean los ejes sobre los que estructurar dicha accesibilidad.

Las exigencias para la Administración Pública vienen determinadas por la preparación de las personas que prestan el servicio con relación a las necesidades de los diferentes colectivos y de esta manera, adecuar su actuación a dichas necesidades específicas.

Dentro de la accesibilidad cognitiva, la lectura fácil ocupa un lugar importante, ya que se trata de un instrumento que tiene repercusión tanto en el medio presencial como en el medio electrónico.

La lectura fácil tiene como finalidad que cualquier persona pueda llegar a comprender los textos y los contenidos ofrecidos por la administración pública. Se trata de la adaptación a las capacidades de todas las personas con problemas de lectura y escritura.

Para ello, según las Directrices Europeas para generar Información de lectura fácil, las recomendaciones principales de los documentos son:

— Utilización de un lenguaje simple y directo. Frases cortas.
— Expresión de una sola idea en cada frase.
— Estructuración del texto de manera clara y coherente.
— Evitación de tecnicismos, abreviaturas, iniciales, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Eliminación de ideas, vocales, oraciones innecesarias.
— Evitación de frases en negativo.
— Evitación de metáforas o comparaciones.

Un instrumento útil para la facilitación de la comprensión es la utilización de dibujos, pictogramas, fotografías, gráficos o símbolos, como complemento, refuerzo o apoyo al texto.

Esta adaptación supone pensar en la persona usuaria final de la información que pretendemos transmitir, identificando con claridad qué queremos decir y qué importancia tiene para las personas a las que dirige. Siempre serán ilustraciones sencillas.

## 5. ATENCIÓN INTERCULTURAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La interculturalidad remite a sociedades diversas y plurales. El movimiento migratorio convierte a todas las sociedades en interculturales. En esta realidad, la consideración de la inclusión de las personas se convierte en un factor muy importante para favorecer la integración de las mismas.

La diversidad intercultural supone que las diferencias culturales se dan en los dos sentidos, es decir, desde la persona que presta servicio en la Administración hacia la persona que lo recibe y a la inversa. Ambas partes perciben a la otra persona como diferente. La comprensión de este aspecto puede favorecer el enfoque que desde la Administración Pública, las personas que prestan el servicio, deben contemplar, ya que deben considerar como integrar los aspectos de una manera que se mantenga los niveles de fluidez comunicacional oportunos para que ambas partes se entiendan y se pueda actuar sobre las necesidades.

Existen culturas neutras y culturas emocionales. Esto supone que en determinadas culturas la expresión de emociones es más expansiva que en otras. Para estas culturas es «lo normal» y lo que realmente importa y define la situación. Y en culturas neutras, se considera que las emociones enturbian el razonamiento, las argumentaciones y las posibles decisiones que se deben tomar en un momento determinado.

De esta manera, el servicio prestado a una persona de cultura emocional puede contener enfados, volumen de voz elevado, disconformidades, etc. que generan una tensión en las situaciones. Para la persona que presta el servicio, supone el dominio de las emociones, el control y la regulación de las mismas, la adecuación de las respuestas a la necesidad específica, que tiene que ser identificada por las informaciones esenciales que ofrezca la otra persona, etc.

Por el contrario, el servicio prestado a una persona de cultura neutra supone ausencia, en la mayoría de los casos, de información sobre en qué medida se está comprendiendo. Por ello, la persona que presta el servicio debe mantener el tono positivo y constante en la postura y en la información ofrecida, buscando completar todo aquello que dicha persona pueda necesitar, o se haya interpretado que pueda necesitar.

En ambas situaciones, se producen encuentros en los que no se tienen claros los principios de confianza mutua, que se rigen en la cultura propia, ya que no se obtiene el *feedback* que los confirmen.

La percepción del tiempo es diferente en las culturas. Está influenciado por diversos aspectos religiosos, de costumbres y tradiciones, económicos, etc. Así el rigor y el compromiso con el tiempo y su planificación en algunas culturas es rígido y en otras existe tal que

flexibilidad que tiene una importancia secundaria en el día a día, ya que se encuentran alternativas para resolver las cuestiones.

Para la persona que presta el servicio, tiene un reto importante en eliminar toda la carga emocional que puede provocar esta actitud, para poder centrarse en aquellos aspectos que van a permitir avanzar.

La percepción del poder es otro de los elementos de la diversidad cultural. La Administración Pública puede ser considerada un elemento de poder para personas de otras culturas.

Existen culturas que despliegan un gran respeto a todas las personas que otorgan poder y su posición condiciona el tipo de relación. A su vez, puede haber personas que si no atribuyen el poder suficiente a su interlocutor no lo consideran lo suficientemente digno de respeto.

Y de manera contraria, culturas que su percepción de poder, de las personas que lo pueden ejercer, supone menos consideración y por tanto, actitudes y conductas consecuentes con estos principios en un servicio de atención a la ciudadanía.

Según la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros en materia de integración intercultural de 21 de enero de 2015, se aprobó el 25 de junio una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a impulsar entre los Ayuntamientos el uso de un enfoque intercultural en el desarrollo de políticas de gestión de la diversidad. Esta integración intercultural se basa en la experiencia del Programa Intercultural Cities, que apoya el enfoque intercultural de diversidad e inclusión y considera a las ciudades como espacios para la innovación política y social que contribuyen a la cohesión social.

La administración pública es un agente importante para que este proceso de integración se produzca. La manera de llevarlo a cabo es la atención que reciben de la ciudadanía y la adaptación de los servicios a las realidades existentes en el territorio.

La atención intercultural en la administración pública se basa en varios principios esenciales:

- Respeto y reconocimiento de la otra parte, sus diferencias y sus características.
- Comprensión de las singularidades y las necesidades.
- Deseos y actitud favorable a la interlocución e la interrelación para poder ofrecer soluciones o alternativas de solución.
- Favorecimiento de la autonomía de las personas.

De esta manera, las personas usuarias de los servicios de la administración pública deben encontrar un trato inclusivo, comprensivo e integrador. Estos principios tienen como elemento esencial una actitud positiva hacia las personas de diferentes culturas.

La actitud es la predisposición del comportamiento hacia una situación concreta. Esta actitud supone, entre otras cuestiones, un enfoque de servicio muy marcado, con unos principios de relación y, sobre todo, de percepción de las personas como iguales en un marco de convivencia, con los valores anteriormente indicados.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 18

- ✓ La comunicación en la administración.
- ✓ Uso correcto del lenguaje administrativo.
- ✓ Comunicación escrita.
- ✓ Lenguaje administrativo no sexista.
- ✓ Contenido y presentación de documentos escritos: correspondencia, comunicaciones, autorizaciones, notificaciones, instancias, certificaciones, compulsas, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 18

1. **La comunicación**

- 1.1. Esquema de la información
- 1.2. Tipos de comunicación
- 1.3. Barreras de la comunicación
- 1.4. Consejos para evitar las barreras de la comunicación

2. **La comunicación escrita**

- 2.1. Características de la comunicación escrita

3. **El lenguaje administrativo**

- 3.1. Características del lenguaje administrativo
- 3.2. La modernización del lenguaje administrativo
- 3.3. Propuestas para la mejora del lenguaje administrativo

4. **Lenguaje no sexista**

- 4.1. Marco jurídico
- 4.2. Causas del uso no correcto del lenguaje: sexismo y androcentrismo
- 4.3. Algunas recomendaciones
  - 4.3.1. Respecto al lenguaje
  - 4.3.2. Respecto a los usos sexistas
- 4.4. Adaptación de la terminología administrativa al lenguaje no sexista
  - 4.4.1. Documentos administrativos
  - 4.4.2. Oficios, profesiones, cargos y títulos

5. **Los documentos administrativos**

- 5.1. Tipos de documentos de las Administraciones Públicas
- 5.2. Estructura de los documentos administrativos
- 5.3. Presentación de documentos escritos
  - 5.3.1. Nota de recepción (de llamadas telefónicas y visitas)
  - 5.3.2. Carteles y rótulos
  - 5.3.3. La carta
  - 5.3.4. La hoja de solicitud
  - 5.3.5. El certificado
  - 5.3.6. El correo electrónico

# 1. LA COMUNICACIÓN

La comunicación es la acción consciente de intercambiar mensajes entre dos o más participantes con el fin de transmitir o recibir información u opiniones distintas. A través de la comunicación, los seres humanos comparten información y se relacionan entre ellos, lo que convierte el acto de comunicar en una actividad esencial para la vida en la sociedad. Este proceso constituye un factor crítico en las relaciones ciudadanía-Administración.

## 1.1. Esquema de la información

De forma general, podemos decir que el esquema de la comunicación lo forman los siguientes componentes:

— Emisor: es quien transmite el mensaje. Constituye el punto de partida de la comunicación.
— Receptor: es la persona que recibe el mensaje y lo interpreta para comprender su significado.
— Código: es el conjunto de signos utilizados para trasmitir el mensaje (palabras, gestos, símbolos, imágenes). Para que sea posible el entendimiento, emisor y receptor deben compartir el mismo código.
— Mensaje: es la información o conjunto de datos que transmite el emisor. Es la idea que se pretende trasmitir y constituye el elemento principal en el proceso de comunicación.
— Canal de comunicación: es el medio físico a través del cual se transmite el mensaje desde el emisor hasta el receptor. Por ejemplo, la carta, el teléfono, el periódico, la televisión, Internet, etc.
— Ruido: son todas las distorsiones que condicionan la recepción del mensaje original, y puede provenir tanto del emisor (utiliza un lenguaje desconocido para el receptor) como del canal (relacionado con la falta de cobertura de la señal), del ambiente (ruido en nuestro entorno que nos impide oír el mensaje con claridad) o del receptor (no ofrece ninguna respuesta al mensaje).
— Retroalimentación o *feedback*: en una primera instancia, es la respuesta del receptor hacia el mensaje recibido. La retroalimentación constituye un mecanismo para controlar la efectividad de la comunicación.
— Contexto: es la situación o circunstancias en las que se desarrolla el proceso comunicativo. Incluye factores emocionales, referencias culturales comunes, el espacio físico, etc., y tiene influencia directa en la interpretación del mensaje.

## 1.2. Tipos de comunicación

La comunicación se puede dividir en dos grandes tipos:

— Comunicación verbal: es aquella que se vale de la palabra para dar a conocer el mensaje. Constituye una forma de comunicación exclusiva de los seres humanos y se subdivide en dos subcategorías:

- Comunicación oral: se trata del intercambio de mensajes a través del habla.
- Comunicación escrita: el proceso de comunicación tiene lugar mediante el lenguaje escrito.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Comunicación no verbal: es aquella que utiliza signos no lingüísticos. Incluye el lenguaje corporal, el lenguaje gestual, el contacto visual, la distancia, etc.

## 1.3. Barreras de la comunicación

Son aquellos obstáculos que pueden surgir en al proceso comunicativo, pueden distorsionarlo o restarle calidad y, en consecuencia, hacerlo menos efectivo.

Como consecuencia de todas estas barreras, se produce una degradación de la comunicación entre lo que se dice, lo que se quiere decir, lo que se escucha y lo que se entiende.

*Tipos*

Las barreras de comunicación afectan a todos los elementos del proceso de comunicación y pueden ser de diversos tipos:

— Barreras personales
— Barreras culturales
— Barreras semánticas
— Barreras físicas

*Barreras personales*

Son las barreras que ponen tanto el emisor como el receptor, relacionadas con las características del individuo: sus aspectos psicológicos, actitudes, percepciones, estado de ánimo, malos hábitos de escucha... Constituyen una especie de ruido mental que limita nuestra concentración y vuelve muy selectiva nuestra percepción.

Destacamos las siguientes:

— Actitud. Las actitudes representan las formas de comportarse de una persona ante determinadas circunstancias, es decir, muestran la disposición de un individuo ante los acontecimientos. Una actitud poco favorable de alguna de las personas que intervienen en la comunicación afectará negativamente a dicha comunicación.
— Estado de ánimo. Se trata de un elemento de gran importancia que afecta tanto al emisor como al receptor y puede resultar una barrera infranqueable. En caso de que el emisor no se encuentre animado, puede transmitir un mensaje pesimista que no se corresponda con la realidad; si es el receptor el que está triste probablemente recibirá un mensaje menos favorable al que le esté enviando el receptor. Por contra, si se encuentra en un estado de alegría, captará el mensaje de un modo diferente y lo verá de una forma más optimista.
— Percepciones. Hacen referencia a la forma de captar la realidad. Se encuentran en el receptor y consisten en captar solo aquello que se quiere o conviene. No vemos la realidad, interpretamos lo que vemos, y creemos que esa es la realidad. Funcionamos con estereotipos y prejuicios. Tendemos a juzgar a las personas en función de condicionantes, tales como la edad, el sexo o la raza.
— Personalidad. Al igual que los elementos anteriores, este aspecto también puede afectar a la comprensión del mensaje. Conocer los rasgos de la personalidad del receptor facilitará en gran medida la comunicación, ya que se podrá adaptar el mensaje. Son rasgos de personalidad la timidez, la locuacidad, la extroversión, etc.

— Oído selectivo. Oímos lo que queremos y tendemos a pasar por alto, inconscientemente, las ideas contrarias. Una o ambas partes están más preocupadas por trasmitir su información sin preocuparse de lo que dice la otra parte.
— Falta de empatía. Llamamos empatía a la capacidad para ponerse en el lugar de la otra persona, con el fin de comprender mejor sus reacciones.
— Generalizaciones. Consisten en presuponer el resultado de una comunicación sean cuales sean las circunstancias. Por ejemplo, cuando la situación comunicativa se repite, tendemos a creer que las conductas de las demás personas son siempre las mismas.

*Barreras culturales*

Se manifiestan cuando existe una diferencia de conocimientos entre emisor y receptor. Esta desigualdad puede tener su origen en diferencias educativas, por ejemplo. Así, las características de la persona interlocutora (sus experiencias, creencias, aspectos culturales…) influyen de forma determinante en la correcta comprensión del mensaje.

*Barreras semánticas*

Son las relacionadas con el código mismo de la comunicación, que puede variar entre emisores y receptores, y hace difícil, o incluso imposible, el entendimiento. Con este tipo de barreras nos referiremos a la dificultad de conseguir que emisor y receptor interpreten de igual manera la misma expresión, sea verbal o no verbal (los gestos también pueden tener diferente significado para ambas partes).

*Barreras físicas*

Se trata de interferencias que existen en el ambiente y bloquean la comunicación. Son las propias del lugar donde se lleva a cabo el proceso de comunicación. Ejemplos de barreras físicas son el ruido, la distancia entre interlocutores, el espacio, la temperatura ambiental, etc.

## 1.4. Consejos para evitar las barreras de la comunicación

Hay diferentes maneras de superar o combatir las barreras de la comunicación, y cada persona utilizará la técnica que más le convenga o que más se ajuste a lo que necesita. Para evitar las barreras comunicativas, dentro de lo posible, se aconseja:

— Asegurarse de que los códigos sean comunes. Debemos asumir que no todo el mundo piensa y habla como nosotros y, además, verificar antes de emitir el mensaje que el receptor maneje un código afín.
— Saber expresarse de manera que el receptor nos entienda con facilidad: evitar expresiones inadecuadas y potenciar las convenientes. En resumen: ser claros y directos.
— Emplear la retroalimentación para verificar la comprensión adecuada. Clarificar siempre los mensajes que no se entienden antes de avanzar en la interacción y, en caso de no comprender un mensaje, preguntar de forma directa.
— Controlar las emociones y ser conscientes de nuestro estado anímico o emocional, así como de las propias predisposiciones o prejuicios, para dejarlos a un lado y no permitir que nos afecten. Se trata de evaluar el mensaje y no al emisor, así como de aplicar el sentido lógico y no las interpretaciones emocionales o viscerales.
— Cuidar el ambiente (la iluminación, el ruido, el canal…) para facilitar la comunicación. Si vamos a utilizar algún instrumento, debemos revisarlo con anterioridad y cerciorarnos de que estén en buen estado.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Practicar la escucha activa (escuchar con atención, mirando a los ojos, preguntando…), así como comprobar que nos siguen cuando hablamos.
— Mantener la correspondencia entre el lenguaje verbal y el no verbal y ser congruentes con lo que decimos y con cómo lo decimos.
— Asumir una actitud de empatía con el interlocutor. «Ponerse» en el lugar de la otra persona.

## 2. LA COMUNICACIÓN ESCRITA

Es una forma de comunicación que permite la expresión de ideas, pensamientos, informaciones u opiniones a través del lenguaje escrito. Eso significa que la comunicación escrita se expresa en palabras, oraciones o párrafos, que deben ser codificados en un lenguaje común para todas las personas involucradas. Si el emisor o el receptor desconocen las reglas de la escritura, la comunicación habrá fallado.

### 2.1. Características de la comunicación escrita

— Requiere de habilidades de lectoescritura. Quienes participan en el proceso de comunicación tienen que saber leer y escribir en el idioma en el que se transmite el mensaje para poder emitirlo, recibirlo o responderlo. Las carencias de habilidades de escritura y la mala calidad de los textos tienen un impacto negativo en el mensaje y ponen en riesgo su comprensión efectiva.
— No es simultánea. No se recibe el mensaje a medida que se va produciendo, como sucede en una comunicación cara a cara, en la que el receptor recibe al instante los mensajes codificados del remitente.

  En una comunicación escrita siempre existe una demora. En general, no hay un límite de tiempo fijo para este retraso ya que varía de acuerdo al tipo de comunicación: en un chat, por ejemplo, esa brecha es mucho menor que en un diario impreso.
— La retroalimentación no es inmediata. La retroalimentación tiene lugar a conveniencia del receptor del mensaje, no del emisor, por lo que la respuesta del receptor puede retardarse, y, en ocasiones, ni siquiera existe respuesta.

  Sin embargo, debido a los medios de comunicación electrónicos, muchos canales permiten que la retroalimentación o respuesta se complete casi al mismo tiempo que en una comunicación cara a cara. Por ejemplo, los servicios de mensajería instantánea.
— Permanece en el tiempo. La comunicación escrita constituye un medio permanente de información y durará tanto como el soporte físico que la contiene. Por lo tanto, es útil cuando se requiere mantener registros. De igual modo, es muy importante para la correcta delegación de responsabilidades y para fijar normas y procedimientos.
— Requiere planificación y un mayor nivel reflexivo. Generalmente, la comunicación escrita no es un acto improvisado: implica una organización y jerarquización de ideas para que el mensaje pueda transmitirse correctamente. El emisor debe planificar, por más mínima que sea la comunicación, de qué manera formulará el contenido para que tenga cohesión y coherencia.

  Las personas que usan de manera eficiente este medio reflexionan antes de escribir. Por ello, este modo comunicativo es ideal para transmitir exactitud y precisión.
— Debe respetar una serie de reglas. El mensaje debe adaptarse a reglas gramaticales y ortográficas para que el contenido cobre sentido y sea efectivo.

— Las distancias no son un impedimento. Las distancias se rompen. Al igual que con el tiempo, las distancias ya no son un problema para comunicarse.
— Deja poco espacio para la redundancia. El registro escrito limita la posibilidad de la redundancia. En la comunicación oral y los elementos no verbales apoyan el lenguaje verbal, lo que no sucede con la comunicación escrita. Por ello, el nivel de exigencia es superior, lo que obliga al emisor a utilizar las palabras con una mayor precisión.
— Presenta dificultad para expresar emocionalidad. Siendo un medio reflexivo, es más difícil expresar emocionalidad en la comunicación escrita En consecuencia, se usa más frecuentemente para transmitir informaciones en las que la exactitud de los hechos sea lo importante.
— Constituye un mecanismo de organización y de control. Gracias a su posibilidad de permanencia en el tiempo, la comunicación escrita resulta ideal como herramienta de control. A través de la escritura, mediante leyes y normas, se puede reglamentar, estructurar y controlar la vida social.
— Disminuye la posibilidad de distorsión e interpretación. La escritura acota los niveles de interpretación y manipulación que un intermediario puede introducir en un documento. La información queda registrada de forma permanente y puede ser verificada en cualquier momento. En caso de duda, el mensaje puede ser releído tantas veces como sea necesario hasta lograr la comprensión total.
— Falta de flexibilidad. La falta de flexibilidad es una de las desventajas de la comunicación escrita. Una vez que un mensaje original ha sido emitido, no es posible una rápida corrección del contenido. Cualquier cambio que se necesite debe ser avalado por el receptor del mensaje. Asimismo, cada corrección que se haga, incluso parcial, afecta a la totalidad del mensaje.

## 3. EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

Llamamos lenguaje administrativo a aquel que utiliza la Administración tanto en sus relaciones externas (para comunicarse con la ciudadanía y con otras administraciones) como en sus relaciones internas.

Si atendemos a su definición, el lenguaje administrativo es un lenguaje de especialidad usado en el ámbito de la Administración y con unas características propias (sintaxis compleja, vocabulario técnico, fraseología arcaica…). Como resultado, suele asociarse el lenguaje administrativo a la producción de textos de alto contenido jurídico y técnico: leyes, decretos, normas, resoluciones…

Sin embargo, hay que tener en cuenta que cualquier ciudadano o ciudadana, con independencia de su condición social o nivel cultural, es objeto de comunicaciones y escritos que nacen de la Administración.

### 3.1. Características del lenguaje administrativo

El lenguaje es el vehículo de la comunicación. A través del lenguaje se transmite la información que se convierte en conocimiento. Así, solicitar una beca o presentar un recurso son tareas cotidianas en las que juega un papel fundamental el lenguaje administrativo.

El lenguaje administrativo se encuentra todavía muy alejado de la sencillez que debe ser propia de todo lenguaje de comunicación. Enumeramos a continuación algunos de los rasgos que conforman el estilo del lenguaje administrativo:

ISBN: 978-84-7777-632-1

— El léxico administrativo tiene tendencia culta y abusa a veces de tecnicismos poco conocidos por la ciudadanía en general.
— Suelen darse palabras y construcciones muy repetitivas: por ejemplo, voces con las mismas terminaciones (*-ble*, *-mente*, *-ando*, *-ión*...). Asimismo, son numerosas las construcciones con infinitivo, participio y gerundio.
— Abundan los arcaísmos, los formulismos y las frases hechas («En su virtud, «Se hace público para general conocimiento», «Por medio de la presente»…).
— Utiliza palabras, locuciones y expresiones tomadas del latín.
— Abusa de frases de estilo impersonal del tipo: «Se procederá a», «Se resolverá», Para ello recurre a las oraciones pasivas y a otras estructuras impersonales.
— Existe una propensión a la nominalización o sustantivación del discurso (*dar aviso*, *hacer uso*, *efectuar el análisis*…).
— Muestra una gran predilección por las oraciones largas, formadas por interminables incisos y perífrasis explicativas.
— Tiene tendencia al alargamiento: abundan las locuciones preposicionales (*a tenor de, al objeto de, en vista de que…)*.
— Los tratamientos personales (*gerente*, *director*, etc.) suelen responder a formas de tiempos pasados. Por ejemplo, se utilizan términos de *Ilustrísimo*, *Ilustrísima*, *Vuestra Excelencia*, etc., en vez de utilizar la fórmula normal de *Señora* (*Sra.*), *Señor* (*Sr.*) seguida del puesto, como por ejemplo «Sra. jefa de servicio».

En euskera, el lenguaje administrativo se caracteriza, además, por estos rasgos:

— Recurre a calcos lingüísticos del castellano. La estructura del castellano y el euskera son muy diferentes y la forma de expresar las ideas también debería ser distinta. Los calcos pueden dañar la lengua, ya que existe el riesgo de descartar estructuras que puedan ser utilizadas adecuadamente en euskera y perderse con el tiempo.
— En castellano, existe una tendencia a explicar las acciones a través de perífrasis verbales y cuando traducimos estas formas al euskera con frecuencia cometemos errores. Sin descartar la traducción al euskera de algunas de esas perífrasis, es preferible recurrir a formas de expresión más genuinas para expresar lo mismo:

| Expresión para evitar | Propuesta |
|---|---|
| Erabilera gauzatu | Erabili |
| Baldintzen azterketa burutu | Baldintzak aztertu |

— Respecto a los usos verbales, en euskera también se tiende a utilizar formas arcaicas del verbo (*Igor bekio*) y tiempos hipotéticos para expresar condiciones. Asimismo, se abusa de las estructuras pasivas y del subjuntivo.

### 3.2. La modernización del lenguaje administrativo

Como venimos manifestando, el lenguaje administrativo, en general, adolece de sencillez, claridad y concreción, en otras palabras, de cercanía hacia la ciudadanía en general.

Para superar ese carácter oscuro y obsoleto, muchas administraciones se han propuesto la tarea de implantar en sus comunicaciones un lenguaje inteligible y claro, cercano al ciudadano. Este proceso de renovación del lenguaje administrativo tiene como objetivo adaptar la Administración a los nuevos tiempos, y cambiar el modelo conservador de Administración

distanciada de la ciudadanía a uno mucho más cercano y que habla en sus mismos términos. No olvidemos que la lengua que adopta la Administración para elaborar y difundir las leyes y documentos, aun cuando no sea conocida o no se entienda, no exime de su cumplimiento.

En los años 60 del pasado siglo, movimientos ciudadanos norteamericanos reivindicaron el *Plain English* o inglés sencillo en todos los documentos que afectaran a la ciudadanía. Ese movimiento se extendió por todo el mundo: Suecia, Reino Unido, Canadá, Australia, Chile, México ... Entre nosotros, el IVAP tomó el reto de abrir las puertas del lenguaje administrativo al lenguaje claro o lenguaje sencillo.

¿Qué es el lenguaje claro? Según la International Plain Language Federation, «Una comunicación está en lenguaje claro si la lengua, la estructura y el diseño son tan claros que el público al que está destinada puede encontrar fácilmente lo que necesita, comprende lo que encuentra y usa esa información».

El lenguaje claro tiene que ver con poner primero al lector: descubrir qué quiere saber, qué información necesita y ayudarlo a alcanzar sus objetivos. La meta es que un lector pueda entender un documento escrito en lenguaje claro la primera vez que lo lee. Pero el lenguaje claro no solo tiene que ver con la lengua: también incluye el diseño, la disposición y muchos más aspectos de la comunicación.

### 3.3. Propuestas para la mejora del lenguaje administrativo

Claridad, precisión y corrección lingüística son los rasgos esenciales que debería tener el lenguaje administrativo. Debemos buscar un estilo llano y eficaz, y lograr así un lenguaje más accesible, abandonando giros, expresiones y términos alejados del uso normal de la lengua y sustituyéndolos por otros más próximos a la lengua común.

A continuación, mostramos una serie de recomendaciones básicas para mejorar la calidad de la redacción en los documentos administrativos, de manera que estos puedan cumplir su auténtica función: servir de instrumento para una comunicación ágil y transparente.

*Ten en cuenta a la persona receptora*

Es importante tener en cuenta a las personas a las que va dirigido nuestro texto y redactar los contenidos en función de sus características: edad, nivel cultural… Para conseguir una comunicación efectiva, deberíamos acercar el tono de los textos al que se utiliza en una conversación. Lo ideal sería actuar como si estuviéramos en una ventanilla, dirigiéndonos a la persona que tenemos enfrente.

Una vez figurado el lector, decidiremos el tratamiento que le daremos. No es obligatorio utilizar la misma designación en todos los casos. En la mayoría de textos de la administración trataremos de «usted» al usuario: es más formal, muestra respeto y mantiene cierta distancia. Pero hay casos en los que tratar de «tú» puede ser adecuado (por ejemplo, al colectivo de jóvenes).

*Construye párrafos breves*

Cada tipo de texto requiere párrafos con una longitud determinada. Sin embargo, los párrafos breves ofrecen numerosas ventajas:

— Ayudan a interiorizar fácilmente temas complejos.
— Permiten captar de un simple vistazo la estructura general de un documento.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Transmiten con claridad la idea principal desarrollada en cada párrafo.
— Convierten los textos en material atractivo y fácil de leer.

Consejos:

— Redacta párrafos con una extensión máxima de 3-5 líneas (40-70 palabras).
— Estructura los párrafos en 2-3 oraciones.
— Organiza cada párrafo en torno a una única idea.
— Ordena los párrafos mediante una secuencia lógica.
— Convierte un párrafo largo en lista, si lo consideras posible y adecuado.

*Construye frases cortas*

Las oraciones cortas y simples se entienden con mayor facilidad, permiten captar mejor el argumento del mensaje y reflejan de forma más adecuada los contenidos. Dado que son sencillas de procesar mentalmente, resultan apropiadas para explicar información de cierta complejidad.

Hay que ser específico a la hora de escribir oraciones. No queremos decir que solo debamos escribir oraciones breves, sino más bien resaltar la idea de que todos los elementos de una frase han de ser significativos. Por supuesto, las frases largas también pueden resultar apropiadas, pero, a menudo, contienen elementos superfluos e innecesarios que complican inútilmente la lectura.

*Ten cuidado con los incisos*

Nos encontramos con amplios incisos intercalados en las frases. Se trata de acotaciones que proporcionan información complementaria relacionada con el tema de las oraciones en las que se intercalan. Si no cuidamos la longitud y el emplazamiento de estos incisos, corremos el riesgo de que se pierda el hilo del discurso.

*No abuses del estilo nominal*

En la Administración se tiende a emplear el estilo nominal: convertimos el verbo en sustantivo, lo que conlleva la necesidad de escribir otro verbo para completar la frase.

En consecuencia, alargamos la frase y presentamos los conceptos de forma abstracta. Además, transformamos el verbo en un elemento sin contenido y creamos perífrasis en lugar de estructuras más simples: *dar aviso* por *avisar*; *hacer uso* por *usar*…

El estilo nominal no es, de por sí, censurable, pero conviene no abusar de él, sobre todo en las comunicaciones con la ciudadanía, ya que de otro modo seguiremos alejando el lenguaje administrativo de la lengua común.

*Presta atención a la voz pasiva*

Al utilizar la voz pasiva, separamos nuestros textos del uso general de la lengua, ocultamos al responsable de la acción y debilitamos las frases. Además de conferir un ritmo lento y pesado, la voz pasiva proporciona un carácter poco natural a los textos. Siempre resulta más fácil comprender las frases que primero indican quien efectúa la acción y después qué es lo efectuado. Al despersonalizar el estilo, se presentan los hechos como si fueran el resultado de una decisión lejana y de la naturaleza de las cosas, sin intervención humana.

Por el contrario, si utilizamos la voz activa, redactaremos textos más dinámicos, interesantes y fáciles de comprender.

La principal razón para desaconsejar el uso generalizado de las pasivas reside en el número de problemas que causan y que afectan a la interpretación de las frases. Esto no supone ni que deba evitarse la pasiva, ni que la voz activa sea siempre preferible. La voz pasiva resulta aceptable, bien cuando deseamos destacar en posición inicial el objeto de la acción, bien cuando no queremos indicar quién es el sujeto de la acción.

*Evita el estilo negativo*

Debemos evitar las construcciones negativas, sobre todo la llamada «doble negativa», dado que dificultan la legibilidad y desorientan al lector. Así pues, cuando sea posible, utilizaremos la frase afirmativa, siempre más directa y habitual.

Como indica la catedrática de lingüística Estrella Montolío, «Las oraciones negativas son más difíciles y más lentas de procesar que las afirmaciones correspondientes. Así, conviene optar por las oraciones afirmativas, si la elección es posible».

*Dobles negativas*

Si en una frase aparecen dos negativas, la una anula a la otra, por lo que tenemos que hacer un ejercicio mental para convertir en positivo lo que era negativo.

| Expresión para evitar | Alternativa posible |
|---|---|
| **No** se inscribirá la modificación de estatutos mientras la junta directiva **no** esté actualizada | Solo se inscribirá la modificación de estatutos cuando la junta directiva esté actualizada. |

*Utiliza un léxico cercano al lenguaje estándar*

En los textos administrativos nos encontramos con un léxico específico que dota de exactitud y concisión al contenido. Sin embargo, con cierta frecuencia se ignora que el lenguaje administrativo se encuentra inserto en el lenguaje común.

Es preciso resistir nuestra tendencia hacia una jerga artificialmente técnica que engendra un lenguaje enrarecido para los lectores inexpertos en la materia, y acercarnos más al lenguaje común, que respete los principios de transparencia y publicidad.

Consejos:

— En la medida de lo posible, desecha las palabras cultas o exclusivamente ceñidas al ámbito de la Administración, y elige palabras más conocidas para la ciudadanía.
— Trata de evitar el estiramiento de palabras y expresiones. Conviene evitar el uso recurrente de locuciones preposicionales que pueden ser sustituidas por una única palabra. Por ejemplo, *en aras de* se puede sustituir por *para*; *a tenor de* se pude reemplazar por *según*.
— Si sospechas que el ciudadano considerará «raro» un término concreto, ayúdale ofreciendo sinónimos o explicaciones aclarativas.

*Cuida el diseño*

El diseño es uno de los factores que determina la legibilidad de un texto, por lo que tiene que ser claro, cuidado y agradable. Es fundamental cuidar cada detalle de la presentación de

ISBN: 978-84-7777-632-1

un escrito, puesto que este va a constituir el primer contacto entre el texto y el lector: si el lector se encuentra ante un escrito demasiado cargado o mal distribuido, con toda probabilidad su interés disminuirá de inmediato. La primera impresión debe invitar a la lectura y sugerir un itinerario de lectura lógico y sencillo.

En consecuencia, debemos prestar atención al aspecto visual para conseguir que la lectura de nuestros textos resulte agradable.

Si tienes la oportunidad, aprovecha los recursos tipográficos para diseñar documentos más legibles. Resaltar elementos concretos ayuda a inferir la estructura lógica de los contenidos, por ejemplo, mediante el uso de la negrita.

*Presta atención a la normas ortográficas y gramaticales*

Cuida la redacción y respeta las normas de la ortografía y de la gramática.

— Presta atención a los signos de puntuación: si los utilizamos de manera correcta, daremos la pausa y el sentido que buscamos en la oración.
— Mayúsculas: En el lenguaje administrativo el uso de las mayúsculas provoca multitud de errores. Como señala la *Ortografía de la lengua española*, «la mayúscula es la forma marcada y excepcional, por lo que se aconseja, en caso de duda, seguir la recomendación general de utilizar con preferencia la minúscula».
— No olvides poner el sujeto y el verbo en el mismo número gramatical. Por ejemplo, no sería correcto escribir: «Al final del informe se indicará los trámites exigidos» y sí «Al final del informe se indicarán los trámites exigidos».
— Utiliza en cada caso el género que corresponda. Si un cargo lo ocupa una mujer, el título debe hacerse en femenino (*consejera*, *directora*, *jefa*, etcétera.
— Vela por el uso correcto de las preposiciones. Su uso tras determinados verbos no funciona de modo aleatorio, ya que muchos verbos tienen marcada claramente la preposición que ha de acompañarlos. Debemos escribir *de acuerdo con* y no **de acuerdo a*.

  En este sentido, ten especial cuidado en no cometer *dequeismos*. Por ejemplo, «Pienso de que…». Lo correcto es escribir «Pienso que…».
— Evita omitir elementos lingüísticos necesarios (como puede ser la conjunción *que* y los artículos). Una característica del lenguaje que utilizamos en la Administración es la desaparición de los artículos sin razón aparente…

  Por ejemplo, hay que utilizar «Solicito que sea aceptada mi solicitud» en vez de «Solicito sea aceptada mi solicitud». Lo correcto sería escribir «Le remito la circular de horarios, así como el calendario anual», en lugar de «Remito circular de horarios, así como calendario anual».
— No abuses de las siglas. Ten en cuenta que las siglas se escriben en mayúscula y sin puntos ni blancos de separación. Por ejemplo, la sigla correcta es *IVAP*, no *I.V.A.P.*

En el caso del euskera, ten en cuenta las siguientes cuestiones:

— Presta atención a la declinación de las siglas. Las siglas se declinan sin guiones, pero hay excepciones. Por ejemplo, cuando termina en la letra *k*: «AEK-k eta Euskaltzaindiak lankidetza hitzarmena sinatu dute».
— Utiliza expresiones propias del euskara. Podemos traducir al euskera algunas de las perífrasis sin ningún problema, pero hay que tener en cuenta que dispone de formas de expresión más genuinas para decir lo mismo.

| Castellano | Expresión para evitar | Propuesta |
|---|---|---|
| A condición de | -(r)en baldintzapean | (baldin) ba |
| A efectos de | -(r)en ondorioetarako | -t(z)eko |
| Por razón de ≠ | -(r)en arrazoiengatik | -gatik, bait, -lako |

— Evita la tendencia al uso de las frases condicionales hipotéticas y utiliza las formas verbales no hipotéticas (en indicativo) para expresar condición, en la medida en que son acciones probables. Y si se utilizan, debemos mantener la coherencia formal entre la condición y la consecuencia, así como no cometer errores de concordancia:

  *Jabeak obligazio hori beteko ez **balu**, larritzat hartuko **da** eta espedientea irekiko **zaio**.

  Jabeak obligazio hori beteko ez **balu**, larritzat hartuko **litzateke** eta espedientea irekiko **litzaioke**.

— Mejor el indicativo que el subjuntivo. El uso del subjuntivo es habitual en los textos administrativos para dar cuenta de algunos contenidos: condiciones, deberes, etc. En euskera, es más natural expresar estos contenidos con formas del indicativo.

## 4. LENGUAJE NO SEXISTA

### 4.1. Marco jurídico

Tanto el principio de igualdad de mujeres y hombres como la prohibición expresa de cualquier tipo de discriminación por razón de sexo están recogidos en diferentes normas jurídicas.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1979, proclama el principio de igualdad de mujeres y hombres. Por otro lado, desde la entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 del Tratado de Ámsterdam, la igualdad de mujeres y hombres es consagrada formalmente como un principio fundamental de la Unión Europea.

El artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de Euskadi proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Asimismo, el artículo 9.2 d) establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sea real y efectiva.

En la Comunidad Autónoma de Euskadi, dos son las leyes sobre las que se asientan las políticas de igualdad:

— **Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer / Emakumearen Euskal Erakundea**. En su exposición de motivos, declaró prioritaria la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación de las mujeres y la adopción de las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de nuestra comunidad, y, además, asumió la tarea de impulsar una acción coordinada en la materia.

— **Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres**. Esta ley, que supuso un punto de inflexión en la historia de las políticas de igualdad en la Comunidad del País Vasco, manifiesta un interés por cuestiones relacionadas con el sexismo en la lengua. Así, el artículo 18, señala que los poderes públicos vascos han de tener en cuenta la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de las normas, y 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.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Igualmente, el punto 2 del artículo 42, que versa sobre la negociación colectiva, indica literalmente:

> La Administración de la Comunidad Autónoma, a través del Registro de convenios colectivos, ha de velar para que estos no contengan cláusulas contrarias al principio de igualdad de mujeres y hombres, así como para que hagan un uso no sexista del lenguaje e incorporen medidas específicas contra el acoso sexista […].

## 4.2. Causas del uso no correcto del lenguaje: sexismo y androcentrismo

Hacemos un uso sexista del lenguaje y de la lengua porque vivimos en una cultura y en una sociedad sexista y androcéntrica. Por lo tanto, ninguna lengua está exenta de un uso sexista, ni tampoco lo está ningún tipo de lenguaje de especialidad, como por ejemplo el administrativo.

No es solo cuestión de la realidad con la que trabajamos, que puede ser sexista o no, sino de cómo la reflejamos. En efecto, hay situaciones y realidades sexistas, pero también las hay que no lo son. Y si describimos o explicamos estas últimas haciendo un uso sexista del lenguaje, daremos una imagen falsa de la realidad y reforzaremos estereotipos y concepciones sexistas. Así, una reunión en la que participan en igualdad de condiciones hombres y mujeres de cargos similares puede ser una realidad no sexista, pero si al describirla no nombramos a las mujeres, lo hacemos de manera desigual, o se les concede más protagonismo a las intervenciones de los hombres, estaremos incurriendo en usos sexistas del lenguaje.

*Sexismo*

El sexismo consiste en asignar valores, capacidades y roles diferentes a mujeres y hombres exclusivamente en función de su sexo. En la mayoría de los casos constituye una actitud discriminatoria hacia el sexo femenino: se menosprecia y desvaloriza lo que hacen o son las mujeres, y, en cambio, se da importancia y legitima aquello que realizan o son los hombres. Si nuestra concepción de la realidad es sexista, también lo será el uso que hagamos del lenguaje para designarla: «Lloras como una mujer. Has de ser fuerte y valiente como un hombre».

*Androcentrismo*

El androcentrismo es un enfoque sesgado de la realidad en función del sexo y consiste en considerar a los hombres el centro y la medida de todas las cosas: hombre=universal. Así, mientras los hombres son el sujeto de referencia, las mujeres son consideradas como dependientes y subordinadas a ellos. Esta manera de mirar y representar la realidad influye en el uso que hacemos del lenguaje: «Se organizarán actividades culturales para las esposas de los diputados».

## 4.3. Algunas recomendaciones

### 4.3.1. Respecto al lenguaje

Uno de los principales escollos para un uso más neutro del lenguaje deriva de la pertenencia del castellano a las lenguas de género. La norma considera el género masculino como término no marcado, genérico y válido, en consecuencia, para ambos sexos. Ese hecho puede reforzar los estereotipos establecidos.

Para paliar estos efectos y para realizar una comunicación con la ciudadanía desde una perspectiva igualitaria, se han propuesto una serie de fórmulas alternativas, adaptadas al lenguaje administrativo.

— Eludir las referencias directas al sexo del sujeto.

Según la redacción de las frases, se puede eliminar la referencia al sexo de la persona implicada sin afectar en absoluto al mensaje. Esto es posible mediante la forma impersonal *se*, usando infinitivos y gerundios o eliminando masculinos que no añaden información:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Cuando el usuario solicite la ayuda deberá... | Cuando se solicite la ayuda / Al solicitar la ayuda se deberá... |
| El solicitante deberá cumplir el impreso | Se cumplimentará el impreso |

— Omitir o sustituir pronombres y artículos con marca de género.

Para evitar construcciones lingüísticas sexistas, se pueden omitir artículos o sustituirlos por pronombres sin marca de género:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Los representantes se reunirán | Representantes se reunirán |
| Los solicitantes deben… | Cada solicitante debe / Quienes soliciten deben… |

— Utilizar perífrasis, sustantivos abstractos y sustantivos genéricos.

Consiste en recurrir a palabras o expresiones que engloben ambos sexos.

Ejemplos de perífrasis (uso de dos o más palabras de forma conjunta):

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Solicitante | Persona solicitante |
| Interesado | Persona interesada |
| El adjudicatario | La empresa adjudicataria |

Ejemplos de nombres abstractos de acciones o cualidades:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| El director | La dirección |
| El presidente | La presidencia |

Los genéricos reales hacen referencia a hombres y mujeres, con independencia de su género gramatical. Estos sustantivos eliminan la ambigüedad sin afectar la legibilidad o estética del texto, y por ello son muy recomendables. Los siguientes son genéricos muy útiles: *dirección*, *juventud*, *plantilla*, *personal*, *persona*, *comisión*, etc.:

ISBN: 978-84-7777-632-1

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Los ciudadanos | La ciudadanía |
| Los funcionarios | El funcionariado |

— Utilizar aposiciones explicativas incluyentes.

Esta pauta sirve para aclarar el significado de la palabra a la que se refiere, lo que evita las ambigüedades e incluye y visibiliza tanto a mujeres como a hombres:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Obstáculos para los jóvenes en el alquiler de vivienda | Obstáculos para jóvenes, mujeres y hombres, en el alquiler…<br>Obstáculos para jóvenes, de uno y otro sexo, en el alquiler… |

— Utilizar dobles formas.

Se puede utilizar el masculino y el femenino para representar grupos mixtos. Así, se logra eliminar la ambigüedad o visibilizar explícitamente a las mujeres. Es recomendable alternar el orden de aparición:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Adjudicatarios | Adjudicatarios y adjudicatarias |
| Los ciudadanos | Las ciudadanas y los ciudadanos |

— Utilizar la barra en documentos tales como impresos y formularios, donde haya problemas de espacio, así como en los encabezados y firmas, siempre alternando el orden de los sexos:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| D. | D./Dña. |
| Sr. | Sra./Sr. |

— Se recomienda no usar la @ ya que no es un signo lingüístico y no puede pronunciarse. Aunque aparentemente soluciona el problema en contextos gráficos (no en el lenguaje oral ni en el escrito), no resuelve el problema de fondo de cara a un uso no sexista del lenguaje.

#### 4.3.2. Respecto a los usos sexistas

El androcentrismo nos hace asignar e interiorizar tratamientos, valores y cualidades diferentes para hombres y para mujeres. Por eso, si se quiere mostrar un estilo cuidado en tales aspectos, deberíamos seguir estos consejos, en los que se propone un uso no sexista del idioma:

— Evitar los saltos semánticos y presentar a las mujeres como sujetos de acción, no como dependientes o subordinadas a los hombres. Se denomina salto semántico al uso genérico del masculino para referirse a un conjunto de hombres y mujeres que deriva en una exclusión posterior de estas últimas:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Los representantes de la comisión acudirán a la cena oficial. Podrán acompañarles sus mujeres. [indica que los representantes son hombres] | Las personas representantes de la comisión acudirán a la cena oficial. Podrán acompañarles sus parejas. |

En ese sentido, debemos rehuir del protagonismo del hombre como objeto único de la acción:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| La señora de Martínez escuchó atenta el discurso de su marido. | Carmen Iglesias escuchó atenta el discurso del portavoz parlamentario. |

— Evitar las asimetrías. Utilizar el mismo tratamiento para unas y otros. Debemos cuidar estas expresiones para no caer en el sexismo, peligro que se aprecia bien en algunas palabras que cambian de significado con el cambio de género: *asistente* y *asistenta*, *fulano* y *fulana*, *gobernante* y *gobernanta*…
— No calificar a las mujeres por su aspecto físico o ámbito familiar, sino por su cualificación laboral y sus cualidades profesionales. Se deben eludir los estereotipos de reparto de tareas entre hombres y mujeres. La mujer no debe ser representada exclusivamente como madre, esposa o ama de casa.
— Ha de evitarse el uso de *hombre* como genérico singular. No debemos hablar de «los derechos del hombre», sino de «los derechos humanos» o «los derechos de la persona».
— Cuidar las imágenes que se exponen. Dichas imágenes han de mostrar tanto hombres como mujeres en tareas que reflejen realidades sociales y no fomenten estereotipos de género.

## 4.4. Adaptación de la terminología administrativa al lenguaje no sexista

Vistas las recomendaciones anteriores y teniendo en cuenta que debe ser eliminado todo tipo de discriminación de los textos administrativos, vamos a aplicar dichas normas, a modo de ejemplo, a los términos y tratamientos administrativos.

### 4.4.1. Documentos administrativos

Distinguimos dos tipos de documentos según las personas destinatarias: cerrados y abiertos.

*Documentos cerrados*

Son aquellos de los que se conoce la persona o personas destinatarias o a las que hace referencia el texto; por tanto, debemos realizar una redacción y tratamiento no sexista que se adapte al género que le corresponda.

— Se utilizará el género gramatical de la persona a la que se dirige. Por lo tanto, irán en femenino todos los cargos o referencias que ocupen mujeres: «Estimada directora:».

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Debemos prestar especial atención a la antefirma, ya que en algunos documentos administrativos se observa que la antefirma no se corresponde con el sexo de la persona que firma a continuación: «Irene Iparragirre, jefa de servicio».
— En el caso de los nombres y apellidos, todavía es habitual nombrar a los hombres solo con el apellido, y a las mujeres con el nombre y el apellido. Lo más adecuado sería utilizar el mismo tratamiento para hombres y mujeres en todos los ámbitos, y por ello utilizar el nombre y el apellido con unas y con otros:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| El director Oregi y la subdirectora Marta Orbegozo | El director Imanol Oregi y la subdirectora Marta Orbegozo |

*Documentos abiertos*

Son aquellos de los que no se conoce la persona destinataria o aquella que intervendrá en el procedimiento administrativo, lo que hace imposible conocer con antelación el sexo de dicha persona.

Son los más numerosos dentro de la Administración y, a la hora de la redacción, son los más problemáticos desde la óptica del sexismo lingüístico.

En este tipo de documentos, se recomienda nombrar a los dos sexos separados con barras, aunque resulte reiterativo y puede afectar a la legibilidad del texto. Puede simplificarse usando alguno de los procedimientos lingüísticos que hemos analizado en al apartado anterior:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| El director | El director / La directora (La dirección) |
| El solicitante | La o el solicitante (La persona solicitante) |

#### 4.4.2. Oficios, profesiones, cargos y títulos

La cada vez mayor presencia de las mujeres en el ámbito laboral y la extensión de los oficios y profesiones han generado la necesidad de crear el femenino de muchos términos para los que solo existía el masculino pues, hasta hace poco tiempo, el mundo laboral estaba reservado a los hombres.

Las personas que ocupan los diferentes cargos o puestos públicos son hombres y mujeres. No obstante, se utilizan con frecuencia las formas masculinas para referirse a estas personas.

Cuando se hace una alusión individual, se ha de emplear el género que corresponda en ese caso. Si un cargo está ocupado por una mujer, la mención de su título debe hacerse en femenino (*consejera*, *directora*…). Por ello, será necesario distinguir el género, por ejemplo, en las etiquetas de la correspondencia, en la firma, etc.:

«Sr. D. Juan Urizar
Concejal de...».

«Sra. D.ª Ane Agirre
Directora de...».

Cuando se desconoce si la persona que ocupa un cargo es hombre o mujer, o si queremos que el documento administrativo en que consta el cargo tenga validez independientemente de la persona que lo ostenta en un momento determinado, podemos referirnos a este cargo con el nombre del organismo o unidad administrativa correspondiente. En esos casos recurriremos a alternativas genéricas, no propias de uno u otro sexo:

| Expresión para evitar | Alternativas posibles |
|---|---|
| Alcalde | Alcaldía |
| Concejal | Concejalía |
| Presidente | Presidencia |

Respecto al euskera debemos indicar que no tiene género gramatical, por lo que no presenta tantos problemas de uso androcentrista del lenguaje como el castellano. Eso convierte en innecesarias la mayoría de las fórmulas propuestas para el castellano. No obstante, conviene tener en cuenta una serie de recomendaciones para que hombres y mujeres tengan la misma presencia en nuestros textos.

— ***Gizon/gizaki/giza***. Utilizar las palabras *gizon*, *gizaseme* eta *gizonezko* solo para hombres, mientras que *gizaki* se usa tanto para hombres como para mujeres o como genérico. Los que surgen de la raíz *giza* (*gizarte*, *giza talde*…) no tienen una connotación con la palabra *gizon*, por lo que pueden utilizarse para ambos géneros.

  Cuando el segundo componente de las uniones de palabras es un hombre (*legegizona*, *itsasgizona*…), podemos servirnos del sufijo *-ari* para indicar la profesión (*legelaria*). En otros casos puede ser *langile* el medio adecuado (*itsaslangilea*).

— **Composición de palabras**. No olvidemos que el euskara utiliza la composición de palabras en estos casos: *aita-amak*, *senar-emazteak*, *seme-alabak*…

— «**Hitano» (tuteo)**. Si lo usamos, debemos recordar que el «hitano» marca el sexo, por lo que debemos utilizarlo con cuidado para no discriminar a nadie. Por lo tanto, no se debe usar en mensajes dirigidos a un grupo en el que no sepamos con certeza si solo hay hombres o solo mujeres.

— **El sufijo *-sa.*** La mayoría de las palabras que llevan este sufijo son nuevas o se trata de préstamos lingüísticos. Su uso debería limitarse, ya que, en ocasiones, el propio nombre nos informa sobre el sexo (*Onintza Enbeita bertsolaria*). En otras, el contexto expresa el sexo, por lo que recurriremos a nombres comunes (*emakume alarguna, alkate andrea)*.

— Atención al **uso innecesario de genéricos** en euskara. Como hemos indicado anteriormente, el castellano recurre a perífrasis y genéricos para eludir las expresiones sexistas derivadas del uso del masculino genérico. Debemos evitar traerlos al euskara, que dispone de sus propias formas de expresión no marcadas:

| Castellano | Expresión para evitar | Alternativa |
|---|---|---|
| La ciudadanía | Hiritargo | Herritarrak |
| La población | Biztanlegoa | Biztanleak |
| El profesorado | Irakasleria | Irakasleak/Maisu-maistrak |

— **El predominio de *jauna/jaunak***. A veces, no conocemos muy bien a quién queremos hacer llegar nuestro mensaje, y por fuerza de la costumbre, por la influencia del castellano o a causa del androcentrismo, elegimos la palabra *jauna*. Así,

ISBN: 978-84-7777-632-1

en el encabezamiento de muchos escritos utilizamos la fórmula del *zuzendari, sailburu, alkate... jauna* etc., a pesar de que estos cargos están ocupados con frecuencia por mujeres. Recuerda que disponemos del vocativo *jaun-andrea* en euskera.

No olvidemos la recomendación de identificar a las personas con el nombre y apellidos, cargo u oficio. Por ejemplo:

Olatz Garamendi, Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburua, y no
Olatz Garamendi *andrea*

## 5. LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

La actividad administrativa tiene un carácter documental. Los documentos son el soporte en el que se materializan los actos de la Administración pública; es decir, la forma externa de dichos actos. El artículo 26 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,* ofrece la siguiente definición: «Se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas».

Así pues, el documento registra los actos de la Administración y es el medio de expresión lingüística que esta utiliza para formalizar la gestión de los asuntos públicos.

### 5.1. Tipos de documentos de las Administraciones Públicas

Los documentos administrativos pueden clasificarse según diversos criterios. Una posible clasificación tiene en cuenta a los participantes en la relación administrativa. En función del origen y destino de la comunicación se distinguen dos categorías de documentos: documentos de la Administración y documentos de la ciudadanía. Los documentos generados por la Administración pueden subdividirse, a su vez, en dos subgrupos: documentos dirigidos a la ciudadanía y aquellos dirigidos a la propia Administración.

- Documentos generados por las Administraciones Públicas para comunicarse con la ciudadanía: certificados, notificaciones, resoluciones, acuerdos, anuncios, cartas, citaciones…
- Documentos generados por las Administraciones Públicas para comunicarse dentro de la Administración o con otras Administraciones y organismos públicos: oficios, notas interiores, informes, actas, propuestas de resolución, diligencias, etc.
- Documentos generados por la ciudadanía para dirigirse a la Administración pública: cartas, solicitudes, alegaciones, recursos, denuncias…

Otra clasificación tiene en cuenta la finalidad del documento. Así, de acuerdo con su función, se establecen cuatro categorías de documentos:

- Documentos de decisión o resolutivos (contienen una declaración de voluntad de un órgano administrativo sobre materias de su competencia): resoluciones, acuerdos…
- Documentos de transmisión (comunican la existencia de hechos o actos a otras personas, órganos o entidades): notificaciones, publicaciones, oficios, notas interiores, cartas, citaciones, convocatorias…

— Documentos de constancia o constatación (contienen una declaración de conocimiento de un órgano administrativo, persona o entidad pública o privada, cuya finalidad es acreditar actos, hechos o efectos): actas, diligencias, certificados…
— Documentos de juicio (contienen una declaración de juicio de un órgano administrativo, persona o entidad, sobre las cuestiones de hecho o jurídicas que sean objeto de un procedimiento administrativo): informes, propuestas, dictámenes…

## 5.2. Estructura de los documentos administrativos

Lo esencial de un documento es su contenido y la claridad con que se expone, pero su diseño también condicionará su legibilidad. Una adecuada estructura ayudará a que el lector capte a primera vista la información importante y reconozca su organización interna y sus diferentes apartados.

Examinamos a continuación las distintas partes que forman la estructura de un documento, recogidas en el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, *por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado*.

a) *Encabezamiento*

Es la parte superior del documento. Desde el punto de vista de la atención visual, es el lugar donde primero se fija la vista del lector; por esa razón se reserva este espacio para la información básica que sintetiza elementos fundamentales del documento.

El encabezamiento aparecerá en todos los documentos que recojan actos administrativos, incluidos los de trámite, cuyos destinatarios sean ciudadanos o ciudadanas. En él deben constar al menos estos 4 elementos:

— Cabecera impresa. Es la franja superior del documento donde aparecen la identificación corporativa del emisor.
— Título. El título es el resumen del documento. Debe expresar con claridad y precisión el tipo de documento, su contenido esencial y, en su caso, el procedimiento en que se inserta.
— Datos generales del documento. Este apartado contendrá la información más significativa para identificar documento y para su gestión. Incluirá todos o algunos de los siguientes apartados: referencia del expediente, asunto, identificación de la parte interesada, fecha de inicio del procedimiento.
— Destinatario. Es la persona a la que va dirigido el documento.

En nuestros documentos incluiremos los siguientes datos del destinatario:

— Nombre y apellidos: basta con un apellido; no es preciso adjuntar el *señor/señora* al nombre.
— Cargo: irá escrito en minúsculas.
— Institución u organismo: puede incluirse también el departamento, servicio o sección correspondiente.
— Dirección postal: calle, número, piso, código postal y población.

ISBN: 978-84-7777-632-1

b) *Cuerpo del escrito*

Es la parte reservada al contenido específico de cada documento. Su extensión varía según la complejidad del mensaje que se transmite o el tipo de texto.

El contenido se redactará con claridad, sencillez y precisión, separando la información en párrafos ordenados de forma lógica. En aquellos casos en que su complejidad o extensión lo aconsejen, se utilizarán intertítulos destacados tipográficamente del resto, para indicar las distintas divisiones del documento.

c) *Pie*

El final del documento es el espacio reservado a las circunstancias de tiempo y lugar, y a la formalización y los signos de validación del documento.

Todo documento que recoja actos administrativos, incluidos los de mero trámite, debe estar formalizado. Se entiende por *formalización* la acreditación de la autenticidad de la voluntad del órgano emisor, manifestada mediante firma manuscrita. En los restantes documentos, especialmente en los de contenido informativo, no se exigirá formalización, porque es suficiente la constancia del órgano autor del documento.

En las resoluciones administrativas y comunicaciones oficiales, internas o externas, será obligatorio incluir:

— **Lugar y fecha**: Por lugar se entiende el municipio donde está ubicado el órgano que emite el documento; la fecha es la del día en que se elabora.

- Es recomendable escribirlos combinando letras y números: *Vitoria-Gasteiz, 16 de noviembre de 2020.*
- Entre el lugar y la fecha se escribe una coma, y se debe prescindir de las preposiciones *en* y *a*, por considerarse anticuado.
- El día del mes y el año se escriben con cifras; el año no lleva punto (*2020* es la forma correcta; *2.020* es incorrecta).
- El mes se escribe con letras, en minúscula, precedido y seguido por la preposición *de: 30 de junio de 2019*.
- Cuando se escriben en renglón aislado, no deben llevar punto al final.

— **Firma**. Normalmente el autor jurídico del documento asume la responsabilidad de su contenido con el acto formal de la rúbrica o firma. La firma es el signo de validación del documento por excelencia. Está compuesta de los siguientes elementos:

a) La antefirma expresa el puesto o cargo de quien firma el documento.
b) Rúbrica.
c) Nombre y apellidos. Tras la rúbrica se escribirán los nombres y apellidos de la persona que ocupa el cargo. En la actualidad se tiende a suprimir la abreviatura *Fdo.;* tampoco se debe colocar punto tras el nombre.
d) Delegación. Cuando se actúa por delegación de competencias, de firma u otras circunstancias, deberán constar las circunstancias concretas de la delegación, el cargo y nombre de quien formaliza el documento, etc.
e) Sello. Es un signo con fin validador. Se estampa por lo general junto a la firma del autor jurídico del documento. La introducción de firmas electrónicas y otros códigos han modificado su forma, pero no su función.

## 5.3. Presentación de documentos escritos

A continuación, analizaremos las características de algunos de los documentos de uso frecuente en la administración.

### 5.3.1. Nota de recepción (de llamadas telefónicas y visitas)

*Definición*

Nota breve mediante la cual la persona que atiende el teléfono o recibe una visita transmite un mensaje al destinatario correspondiente. El emisor y el receptor suelen ser compañeros de trabajo.

*Criterios de redacción*

El mensaje o encargo debe presentarse de forma muy sucinta y esquemática, de tal manera que, a primera vista, pueda captarse su contenido. Junto con el mensaje, aportaremos los siguientes datos:

- Día y hora en que se produjo la visita o llamada.
- Quién ha atendido la llamada o visita.
- A quién llaman o con quién quieren entrevistarse.
- Identificación de la persona que ha llamado o ha acudido (nombre y apellidos, departamento/empresa/organismo, número de teléfono…).
- Indicaciones para el interesado («Volverá a llamar», «Regresará…»).
- El mensaje en sí.

Ofrecemos a continuación una serie de frases de uso común:

*Quiere que te pongas en contacto con ella lo antes posible.*
*No olvides llamarle antes de las cinco de la tarde.*
*Debes pasar a recogerla.*
*Es urgente.*
*Volverá a llamar.*
*Desearía saber si…*

### 5.3.2. Carteles y rótulos

*Definición*

Es el documento que contiene mensajes corrientes, es decir, no específicos, de una actividad, y que pueden encontrarse en diversos ámbitos de la actividad administrativa. Suelen ser textos breves y concisos y pueden tener varias finalidades: recordar algo a los ciudadanos, advertir de un peligro, dar instrucciones concretas...

*Criterios de redacción*

Como hemos indicado anteriormente, el cartel y el rótulo se utilizan para transmitir mensajes que suelen ser breves y directos: órdenes, recomendaciones, indicaciones…

A continuación, exponemos algunos de los criterios básicos que tenemos que tener en cuenta a la hora de diseñar un cartel:

- Estructura: previamente al diseño del cartel, es conveniente que tengamos claro cuál es el mensaje principal y cuáles las ideas secundarias. Es por ello que el mensaje debe

ISBN: 978-84-7777-632-1

tener una estructura clara, compuesta del texto principal (título) y las ideas complementarias, en caso de que el lector desee continuar leyendo el cartel.

— Redacción: en un cartel basta con una simple frase o un sintagma. Debemos utilizar términos claros, directos y comprensibles. Un exceso de información puede suponer una dificultar añadida para el lector del mensaje, en lugar de facilitar una mejor comunicación.

— Diseño: el diseño del rótulo resulta muy importante ya que afecta directamente a la capacidad de atraer. Así que, además del texto tendremos muy en cuenta el tamaño y el tipo de la letra, y podemos insertar imágenes y símbolos.

Conviene que el cartel sea muy gráfico, que atraiga la atención del lector y que este pueda captar su contenido sin dificultad.

Tenemos que pensar con atención qué elementos del mensaje deseamos resaltar y se los debemos ofrecer al público de manera comprensible. Debemos evitar, asimismo, el abuso de la negrita y de las mayúsculas, que deben ser utilizadas únicamente para destacar lo más importante.

En este tipo de rótulos se detallan muchos tipos de mensajes, por lo que no se es posible ofrecer un único modelo. En cada caso, el texto delimitará cómo organizar el rótulo. Algunas frases de uso común:

*Por favor, apaguen el teléfono móvil*
*Cerrado por vacaciones del 1 al 31 de agosto*
*Espere su turno, por favor*
*Prohibido sacar revistas*

### 5.3.3. La carta

*Definición*

La carta, junto con el oficio y el correo electrónico, es uno de los modelos de texto más utilizados en la comunicación administrativa. Por una parte, existen las llamadas cartas protocolarias (de bienvenida, invitaciones, agradecimiento), y, por otra, aquellas que empleamos para otro tipo de funciones: dar buenas o malas noticias, responder a una solicitud, etc.

No debemos confundir la carta con el oficio. El oficio es un escrito utilizado para las comunicaciones entre órganos y unidades administrativas. La carta, sin embargo, es un tipo de documento empleado para las comunicaciones de carácter personal, protocolario o de contenido general, sin relación directa con la gestión habitual o la tramitación de un procedimiento.

*Criterios de redacción*

Al analizar la estructura de la carta, debemos tener en cuenta tres partes principales:

— El inicio: nos sirve para introducir el mensaje; colocamos al lector en situación de comprender lo que le vamos a transmitir a continuación.

— El cuerpo: está constituido por el mensaje que queremos difundir (dar una buena o mala noticia, plantear una sugerencia, formular una opinión...).

— El cierre: nos servirá para redondear lo ya señalado, por medio de un mensaje directo y conciso que resuma el objetivo central de la carta.

En cualquier caso, esta estructura general puede variar según cuál sea nuestro objetivo y la situación comunicativa. Por ejemplo, cuando preveamos en el lector una actitud de agrado

o interés hacia el contenido de nuestro mensaje, empezaremos haciendo referencia a esta idea positiva; si, por el contrario, consideramos que el lector puede manifestar desagrado hacia nuestro mensaje, es aconsejable comenzar con una presentación de los hechos, dejando para el final la información más problemática.

Otro tanto sucede con el tono. Un mensaje positivo siempre favorece el uso de un tono cercano, con utilización de la primera persona (*yo, nosotros*), en contraste con un mensaje negativo envuelto en un tono más neutro y distante.

Algo similar ocurre con la fraseología utilizada, ya que varía en función del tipo de carta que deseemos redactar.

### 5.3.4. La hoja de solicitud

*Definición*

Es un documento mediante el cual un ciudadano o una entidad jurídica solicita a la Administración algo que, por regla general, está contemplado en la normativa vigente. Aparte de este tipo estándar de solicitud, todas las dependencias administrativas disponen de modelos normalizados para que sus propios trabajadores realicen las peticiones que consideren oportunas: adelanto de dietas de gastos de viajes, actividades formativas, compra de libros o material…

Como hemos explicado, la receptora de la solicitud siempre es la misma: la Administración; no así quien la formaliza, que normalmente será el ciudadano, pero también, a veces, el funcionario, en el ejercicio de su puesto de trabajo.

*Criterios de redacción*

La solicitud debe ser breve, concreta y explícita, con un tono respetuoso pero directo. Lógicamente, los contenidos de este documento varían en función de la solicitud; no obstante, la estructura estándar de estos escritos suele ser la siguiente:

— Título.
— Identificación del solicitante: antiguamente, estos datos se ofrecían en una frase formularia interminable; hoy en día se prefiere estructurarlos en apartados**:**

| | |
|---|---|
| Nombre y apellidos | Izaskun Iglesias Legarreta |
| DNI: | 35376235W |
| Domicilio | c/ Aratz, n.º 15, 4.D<br>01034 Vitoria-Gasteiz<br>Álava |

— Exposición**:** explicación de los motivos por los que se formula la solicitud y las razones que la justifican.
— Solicitud.
— Documentos aportados.
— Finalmente, puede incluirse una frase formularia de despedida que preceda a la firma y fecha.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 5.3.5. El certificado

*Definición*

Es un documento que acredita actos o situaciones de carácter administrativo. El solicitante suele ser una persona, órgano o entidad que necesita justificar, por ejemplo, la asistencia a un curso, las retribuciones percibidas o los estudios realizados.

*Criterios de redacción*

El certificado es un escrito con pluralidad de finalidades y contenidos; a pesar de todo, presenta una estructura bastante homogénea:

— Título: no basta con utilizar el término «Certificado», sino que hemos de describir cuál es su objeto: «Certificado de asistencia», «Certificado de empadronamiento». El uso de un título doble puede también resultar de gran ayuda:

**CERTIFICADO DE ASISTENCIA**

Curso: El euskera y la publicidad

— Certificación: en esta sección hay que incluir, al menos, dos grupos de datos: los correspondientes al solicitante (nombre y apellidos, DNI…), y el objeto del certificado, en el que tenemos que expresar con concisión y claridad los elementos cuya constancia se garantiza.

  La información principal es percibida con una mayor sencillez y agilidad si todos estos datos se recogen de forma desglosada en distintos apartados, en lugar de hacerse en una o varias frases más o menos extensas.

— Fórmula de despedida: Por ejemplo: «Para que así conste, expido el presente certificado».
— Identificación del emisor: en el documento siempre debe constar la firma, el nombre y apellidos, y el cargo de la persona que acredita el certificado, como responsable de su autenticidad.
— El lugar y la fecha de su emisión.

### 5.3.6. El correo electrónico

*Definición*

El correo electrónico es un medio de comunicación extendido en las comunicaciones formales como sustituto de las notas interiores y otros documentos de transmisión. Es una herramienta electrónica que permite enviar y recibir cualquier tipo de información por Internet. Una de sus ventajas es que, junto al texto escrito como mensaje, se pueden acompañar documentos, imágenes, archivos sonoros...

*Estructura y criterios de redacción*

El correo electrónico es, básicamente, una carta. Es cierto que el formato nos permite utilizar un lenguaje más cercano al lenguaje común que en las cartas, pero eso no justifica cualquier tipo de redacción. Es por eso por lo que, al igual que cualquier texto escrito, debe respetar una serie de requisitos si pretendemos que cumpla su objetivo.

— El asunto. Avanza de forma sintetizada el contenido del texto y adquiere la función de título en los mensajes electrónicos. Se debe rellenar este apartado casilla con la mayor claridad posible. Debe ser claro, corto y concreto.
— Saludos

a) Un modo de personalizar el correo es comenzar por un saludo con mención expresa del nombre o apellidos de destinatario, según la familiaridad en la relación.
b) La despedida delimita el texto y anuncia que en ese punto acaba el núcleo del texto. Suele estar formado por una frase unilineal y se utilizan los espacios en blanco para diferenciarlo del núcleo del mensaje.

— Cuerpo

El cuerpo del mensaje debe ser claro, fácil y concreto. El objetivo de todo mensaje es que el receptor lo entienda correctamente.

- Párrafos: se facilita la lectura si se distribuye el espacio con párrafos y espacios en blanco. No conviene escribir más de tres párrafos, a ser posible.
- Se recomienda utilizar frases cortas y sencillas. De todas maneras, intercalar frases largas de tanto en cuanto puede favorecer al ritmo del texto.
- Tono: el mensaje electrónico se encuentra a medio camino entre lo oral y lo escrito. Por esa razón, aunque se tienda a la informalidad y a la ambigüedad, el tono general del mensaje no debiera ser ni tan coloquial como el de una conversación ni tan formal como el de un documento escrito.

— Información complementaria

En el cuerpo del mensaje debemos redactar lo imprescindible. Si es necesario transmitir mucha información, es preferible agregarlo como información complementaria, bien como documento adjunto, bien como enlace.

— Ortotipografía

- Utiliza el color solo en los enlaces, en el resto del texto se recomienda fuente negra sobre fondo blanco.
- No escribas en mayúscula, muestra enfado y entorpece la lectura.
- Utiliza los tipos de fuente habituales: Verdana, Arial, Calibri… En cuanto al tamaño se recomienda la de 12 puntos.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 19

- ✓ Comunicación oral.
- ✓ Comunicación y atención en persona y por teléfono: avisos, información, peticiones, acompañamiento, desvío de llamadas, etc.
- ✓ Criterios generales.
- ✓ La comunicación no verbal.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 19

1. **La comunicación oral**
   - 1.1. Características de la comunicación oral
   - 1.2. Consejos para mejorar la expresión oral
2. **Diferencias entre la comunicación oral y la comunicación escrita**
3. **La comunicación no verbal**
   - 3.1. Características de la comunicación no verbal
   - 3.2. Tipos de comunicación no verbal
     - 3.2.1. Kinésica
     - 3.2.2. Proxémica
     - 3.2.3. Paralingüística
   - 3.3. Recomendaciones para un uso adecuado de la comunicación no verbal
4. **Atención presencial**
   - 4.1. Fases de la atención presencial
   - 4.2. Actitudes y destrezas
     - 4.2.1. Comunicación no verbal
     - 4.2.2. Comunicación verbal
     - 4.2.3. Escucha activa y asertividad
5. **La comunicación telefónica**
   - 5.1. Técnicas para mejorar la comunicación telefónica
   - 5.2. Fases de la atención telefónica
   - 5.3. Avisos

# 1. LA COMUNICACIÓN ORAL

Llamamos comunicación oral al intercambio de ideas entre dos o más personas a través del lenguaje oral o hablado.

Existen dos tipos de comunicación humana: la comunicación verbal y la no verbal. La comunicación verbal puede ser oral y escrita. La comunicación oral es aquella que se produce mediante la palabra hablada. Consta de los elementos ya señalados en el apartado *Comunicación*, y a emisores y receptores se les denomina interlocutores.

## 1.1. Características de la comunicación oral

- Es de carácter efímero. Requiere que emisores y receptores estén presentes en un momento y lugar determinado. La comunicación termina cuando los sonidos emitidos por la voz en forma de palabras dejan de escucharse. Este carácter fugaz hace que se la asocie a contextos informales. De ahí que, en los contextos más formales, como los legales o administrativos, sea necesaria la intervención de la escritura: certificaciones, actas, facturas, etcétera.
- Depende del lenguaje oral. Por lo tanto, el aparato fonador, responsable de la voz, debe funcionar de manera óptima en lo referido al tono, volumen, velocidad... Lo mismo ocurre con el sistema auditivo, ya que es el responsable de recibir el mensaje.
- El proceso de comunicación ocurre en tiempo real. El emisor puede obtener una respuesta inmediata de su receptor, lo cual incluye la retroalimentación o *feedback*. Este tipo de comunicación es inmediata, aunque los sistemas de grabación eliminan en cierta medida esa inmediatez.
- Se apoya en otros recursos para complementar la comunicación. El lenguaje corporal, los gestos, la postura del cuerpo, las miradas, el tono de voz… Incluso el aspecto exterior de las personas suele contener, en muchos casos, una fuerte carga comunicativa.
- Tiende a la diversidad. La comunicación oral permite reflejar las emociones. No existe una forma única de hablar, ni siquiera para quienes comparten idioma. La comunicación oral refleja mucho más fielmente que la escrita los modismos, tendencias, emociones e incluso la procedencia del emisor.
- Es bidireccional. Todo diálogo requiere que emisor y receptor se turnen intercambiándose los roles. En cambio, otras formas de comunicación son unidireccionales: el emisor jamás deviene receptor ni viceversa.
- Tiende a la improvisación. Puesto que ocurre de manera inmediata, la comunicación oral es más espontánea y menos planificada que la escrita: no hay tiempo para revisar y repensar lo que se dice.

## 1.2. Consejos para mejorar la expresión oral

La comunicación oral tiene lugar tanto con compañeros como con la ciudadanía, sea de modo telefónico o presencial. Si tenemos en cuenta que una parte importante de la actividad de la administración consiste en ofrecer explicaciones a la ciudadanía, necesitamos recursos efectivos para llevar a cabo esa labor.

Al igual que cuando comunicamos por escrito, los mensajes orales deben ser claros y precisos. Es necesario tener en cuenta las necesidades y los límites de los oyentes, así

ISBN: 978-84-7777-632-1

como las circunstancias de tiempo y lugar. En consecuencia, para garantizar la eficacia de la comunicación, con frecuencia deberemos adecuar el lenguaje y amoldarnos a todos esos elementos externos.

Presentamos una serie de consejos prácticos para mejorar nuestra expresión oral.

— Redacta de modo simple para que el interlocutor pueda procesar la información más fácilmente:

  - Antes de responder, organiza tus ideas. Pregúntate a ti mismo y utiliza esa estructura para dar la respuesta.
  - Proporciona en primer lugar la información más importante y después la complementaria.
  - Organiza las ideas mediante listas para ofrecer respuestas más claras.

— Estructura de forma clara la explicación y guía al oyente mediante marcadores o conectores textuales: *En primer lugar*, *en segundo lugar*, *en último lugar*; *como hemos indicado*; *además*; *asimismo*…
— Especifica el sujeto (agente) y los receptores del mensaje. Para ello, sírvete de estructuras activas, no de frases pasivas.
— Incluye al ciudadano en la explicación y hazlo partícipe de ella para impulsar una actitud activa. Para ello:

  - Recurre a las formas personales del verbo: *usted*, *vosotros/ustedes*, *nosotras*…
  - Utiliza preguntas retóricas o directas al hablar con la ciudadanía.
  - Alude a cuestiones tratadas anteriormente.
  - Menciona los conocimientos del oyente.

— Adopta estrategias para enfatizar y subrayar la información. Por ejemplo:

  - La repetición: «Es imprescindible que traiga el formulario firmado».
  - Preguntas retóricas: «¿Qué debe traer?» «En primer lugar, …».
  - Marcadores de la importancia: «Es importante», «No olvide que…».
  - Modula el tono, el ritmo y la intensidad de la voz.

— Ofrece ejemplos y haz comparaciones:

  - Marcadores para detallar: *Por ejemplo; así; a saber; como botón de muestra; baste, como muestra; como, por ejemplo*…
  - Elementos de comparación: El más común es *como*. También se pueden usar *tal como*, *como si*, *del mismo modo que*, *semejante a*, etc.

— En euskera, para efectuar comparaciones puedes utilizar las siguientes expresiones: *Askoz hobea da… t(z)ea*; *hobe duzu… t(z)ea …t(z)ea baino*; *ezin garrantzitsuagoa da… t(z)ea*; *egokiena da… t(z)ea*; *desegokiena da… t(z)ea*; *hoberena da… t(z)ea.*
— Prioriza las oraciones afirmativas sobre las negativas.

— Ayuda a la comprensión de las palabras o términos técnicos. Para ello:

  - Proporciona en primer lugar el término técnico y después el de uso común o al revés.
  - Recurre a las paráfrasis (explicaciones realizadas con tus propias palabras) y a las reformulaciones (*Esto es, mejor dicho, es decir, en resumen, (dicho) en otras palabras, o sea*…).
  - Evita los tecnicismos innecesarios.

— Explica al ciudadano dónde puede encontrar información complementaria.

— Y, por supuesto, aprovecha los recursos relativos a la comunicación no verbal. (Ver el apartado correspondiente «Comunicación no verbal»).

## 2. DIFERENCIAS ENTRE LA COMUNICACIÓN ORAL Y LA COMUNICACIÓN ESCRITA

Si queremos comunicar de un modo eficaz, debemos adecuar cada acción comunicativa a las necesidades de la persona emisora y de la receptora. Los recursos disponibles para satisfacer esas necesidades son distintos en la comunicación oral y en la escrita.

Recogemos las diferencias esenciales entre ambos tipos de comunicación:

— La relación emisor-receptor es distinta.

La comunicación oral ofrece más recursos que la comunicación escrita de cara al *feedback* y a una relación cercana. Es posible interpretar las necesidades emocionales de los receptores, para intentar cubrirlas en la medida de lo posible. Podemos cuidar diversos elementos que aumentan la expresividad de la comunicación: los gestos corporales, la voz, la pronunciación, etc.

En la comunicación escrita, las opciones para el *feedback* son limitadas, aunque cada vez estamos más habituados a participar en redes sociales o páginas web.

— En la comunicación oral cabe la improvisación, no tenemos por qué transmitir un contenido cerrado. Existe la posibilidad de improvisar en torno a una idea que nos surge de pronto, o incluso podemos amoldar nuestro discurso a las necesidades del momento. Por supuesto, para conseguir un discurso coherente, conviene que las ideas sigan un orden lógico y siempre resulta necesaria una planificación básica.

En la comunicación escrita la planificación cobra una importancia decisiva. El texto escrito cuenta con un recorrido cerrado, esto es, con un principio y un final; y todo cambio debe hacerse necesariamente antes del producto definitivo. La planificación del contenido influye decisivamente en su calidad y, por tanto, todos los factores importantes deberán tenerse en cuenta antes de finalizar el escrito en cuestión.

— En el lenguaje oral se suelen cometer más errores lingüísticos que en el escrito. En un discurso, todo error debe ser subsanado en el momento.

El lenguaje escrito permite dejar constancia de lo acontecido, lo que posibilita su revisión y consulta posterior. En consecuencia, podemos corregir un texto escrito tantas veces como queramos.

— Podemos adecuar el registro del lenguaje oral durante la exposición si sospechamos que resulta necesario; por ejemplo, utilizando un lenguaje más o menos técnico según las necesidades de las personas receptoras.

En la comunicación escrita, en cambio, todas las decisiones relacionadas con el registro del lenguaje deben tomarse antes de terminar la redacción del texto. Así, antes de comenzar a escribir un texto, debemos imaginar a los lectores potenciales para responder a sus necesidades del modo más óptimo posible.

— «Escuchamos» la información que nos llega vía oral, y «vemos» la información escrita.

En consecuencia, para transmitir el contenido de modo eficaz, en la comunicación oral hemos de dar gran importancia a los elementos relacionados con la voz y con la escucha.

La escritura dispone únicamente de palabras, signos de puntuación, reglas ortográficas y lingüísticas. El lenguaje escrito, en cuanto a que es más concreto, no permite incorporar todos los matices, actitudes, percepciones, etc. en las que se enmarca la comunicación. En

ISBN: 978-84-7777-632-1

este sentido, se debe contrarrestar esta falta de factores del entorno con una mayor precisión y con explicaciones más amplias, así como con el uso de elementos para atraer la atención visual; por ejemplo, los relacionados con el diseño.

## 3. LA COMUNICACIÓN NO VERBAL

Mediante la comunicación no verbal, se transmite un mensaje sin palabras. La comunicación no verbal comprende, entre otros, gestos, movimientos, contacto visual, timbre de voz, posturas y proximidad corporal.

Existe una dependencia entre el sistema verbal y el no verbal; ambos se complementan, de modo que parece imposible comunicar verbalmente sin producir a la vez algún signo no verbal ya que hasta la ausencia de palabras (los silencios) comunica.

### 3.1. Características de la comunicación no verbal

Mostramos algunas de las características generales de la comunicación no verbal:

— La comunicación no verbal y la verbal se complementan y son utilizadas a la vez.
— Los signos no verbales pueden comunicar activa o pasivamente: podemos utilizarlos para comunicar y pueden comunicar sin que lo provoquemos.
— Los mensajes no verbales no pueden interpretarse nunca de manera aislada, sino dentro del contexto y en combinación con el resto de signos utilizados para comunicar.
— Al igual que los signos verbales, los signos de comunicación no verbales pueden variar en función de las situaciones (en el trabajo, en la calle…) y de las características sociales de las personas (edad, sexo, nivel social…).
— En cualquier situación comunicativa, la comunicación no verbal es inevitable.

### 3.2. Tipos de comunicación no verbal

La comunicación no verbal se suele dividir en 3 áreas de estudio:

— Kinésica.
— Proxémica.
— Paralingüística.

#### 3.2.1. Kinésica

Engloba los gestos corporales y las miradas. Abarca el estudio de los movimientos corporales, como los gestos, la expresión facial, el contacto visual y la postura. Por lo general, dentro de las organizaciones nos comunicamos con una o varias personas, y la mayoría de los mensajes percibidos no provienen de lo que se dice literalmente, sino de la manera en que los gestos y movimientos corporales proyectan el discurso verbal.

El sistema kinésico está compuesto de los siguientes elementos:

— Los gestos. En los gestos se analizan los movimientos de la cara, manos, brazos y piernas, cabeza y del cuerpo en su conjunto. Los gestos transmiten información acerca de nuestro estado de ánimo o expresan una valoración sobre algo o acerca de alguien.

— La mirada. A través de los ojos transmitimos mucha información. La mirada es un indicador de que estamos escuchando a nuestro interlocutor: sin mirar a la otra persona resulta muy difícil establecer una conversación de forma fluida.

Se pueden distinguir tres clases o niveles de miradas según lo que queramos transmitir:

- Mirada laboral o profesional: tiene lugar en ambientes de trabajo. En dichas situaciones, debemos procurar que nuestra mirada no caiga por debajo del nivel de los ojos de nuestro interlocutor.
- Mirada social: nuestra mirada cae por debajo de los ojos de nuestro interlocutor.
- Mirada íntima: los ojos del emisor recorren de arriba abajo el cuerpo de su interlocutor.

— La expresión facial. A través de la cara, y más concretamente de los gestos que realizamos con ella, transmitimos gran cantidad de información, en especial a través de los ojos y de la boca, que expresan sentimientos o actitudes del emisor.

— La postura. La postura es el modo en que se mantiene el cuerpo cuando estamos de pie, caminando, sentados o acostados. Acompaña a la comunicación verbal, de igual manera que lo pueden hacer los gestos. Refleja el estado emocional de las personas, sobre todo el dato de si están tensas o relajadas. La ansiedad, por ejemplo, puede no detectarse en la cara ni en la voz, pero sí en la postura, ya que seguramente esa persona mantenga una postura rígida.

### 3.2.2. Proxémica

La proxémica (o proximidad espacial) es la disciplina que estudia el espacio y la distancia que guardan las personas al comunicarse verbalmente. Esta distancia depende de una serie de factores, tales como el grado de intimidad entre emisor y receptor; el motivo del encuentro (en una relación por motivos de trabajo, la distancia será mayor que en una reunión amistosa); la personalidad, o la cultura.

El antropólogo estadounidense E. T. Hall definió 4 tipos de distancias interpersonales:

— Distancia íntima (entre 14 y 45 centímetros). Es la distancia reservada por cada individuo para la conversación íntima. Con alguna excepción, este espacio queda reservado para familiares o amigos íntimos.

— Distancia personal (de 45 a 120 cm). Es la que se mantiene con personas conocidas, es decir, en encuentros personales, pero no íntimos. Se da en la oficina, reuniones, fiestas, conversaciones personales o de trabajo.

— Distancia social (de 120 a 360 cm). Es la que se utiliza para conversaciones formales, encuentros impersonales o con desconocidos; usual con las personas con quienes no se tiene ningún tipo de relación o no se conoce bien.

— Distancia pública (más de 360 cm). Es la distancia ideal para dirigirse a un grupo de personas. Por eso es la que se emplea para los discursos o conferencias y reuniones.

### 3.2.3. Paralingüística

Estudia los aspectos no semánticos del lenguaje como, por ejemplo, los tonos, el ritmo con el que se habla, el volumen de la voz, los silencios y los timbres (agudo, grave…).

Las principales características de la voz que ayudan a marcar la intención del mensaje son las siguientes:

ISBN: 978-84-7777-632-1

— El tono. Se trata de un factor que relaciona el sentimiento y la expresión que empleamos, esto es, lo que sentimos y lo que verbalizamos.
— El ritmo. Es el número de palabras por minuto. Para que nuestro mensaje sea entendible, debemos emplear un ritmo de entre 100 y 150 palabras por minuto.
— El volumen. Se relaciona con la intensidad con la que hablamos. Lo empleamos para poner énfasis, regular e incluso alterar un proceso de comunicación.
— El timbre o textura. Es el registro que nos permite distinguir a una persona de forma inmediata.
— Los silencios. Son pausas realizadas en la comunicación verbal. En ocasiones es necesario no decir cosas para poder expresar otras. Por eso se dice que la ausencia de sonido también comunica.

### 3.3. Recomendaciones para un uso adecuado de la comunicación no verbal

El lenguaje no verbal expresa con fiabilidad y sin pensarlo el estado emocional de quien comunica. Por ello, en la Administración, el personal que entabla contacto directo con la ciudadanía debe conocer las claves de la comunicación no verbal, para no transmitir mensajes indeseados o inconvenientes y para comprender los que nos emite el interlocutor.

— La mirada debe ser franca y directa, ni esquiva ni desafiante, evitando desviaciones que puedan interpretarse como desinterés.
— Hay que eludir los llamados mensajes negativos de la comunicación no verbal, tales como carraspeos, distracciones, gestos de aburrimiento, bostezos, golpeteo de dedos, etc.
— Los gestos faciales y las posturas corporales son una fuente de mensajes que no pasan desapercibidos para el interlocutor. Las manos en los bolsillos o bajo la mesa pueden interpretarse como deseos de esconder información; sentarse en el borde del asiento, impaciencia o prisas; relajarse en exceso, desinterés, etc.
— Acompañar la escucha de la persona con una sonrisa o con gestos de asentimiento transmite empatía y comprensión, y abre la comunicación.
— El tono de voz también comunica estados de ánimo y sentimientos: una voz demasiado baja o, por el contrario, crispada dificultan la comunicación.

## 4. ATENCIÓN PRESENCIAL

La atención presencial implica una comunicación inmediata entre el ciudadano y Administración. Ambas partes intercambian mensajes verbales de manera continuada y utilizan, además, el lenguaje no verbal. En este proceso puede influir tanto lo que se dice como lo que no se dice. Por ese motivo, es fundamental que el proceso de atención se desarrolle de la manera más adecuada y efectiva posible.

### 4.1. Fases de la atención presencial

Podemos diferenciar 4 fases diferentes en el proceso de atención a la ciudadanía:

**1. Contacto inicial o acogida.** Es la llegada del usuario a nuestro lugar de trabajo y el inicio de la relación. Debemos tratar de generar sensaciones positivas desde el primer mo-

mento, ya que la primera impresión es fundamental para el posterior desarrollo de la comunicación. A ello contribuye la organización del entorno y nuestras actitudes o acciones: gesto expectante, mirada de reconocimiento o atención sin demora.

La prioridad es estar disponible para el público y ofrecer la impresión de que el usuario jamás interrumpe, evitando transmitir la sensación de tener otra ocupación más importante.

En cuanto sea oportuno, es bueno identificarse con el nombre, para personalizar la relación, crear confianza y establecer vínculos.

Para una correcta percepción, es importante considerar los siguientes aspectos:

— Imagen adecuada: como representante de la Administración, es muy importante cuidar el aseo personal y la vestimenta.
— Entorno de trabajo en perfecto orden: el orden y la limpieza dentro de las oficinas tiene un alto impacto en la percepción ciudadana. Por eso es recomendable que esté ordenado, tenga aspecto agradable e invite a recabar ayuda.
— Accesibilidad: facilidad de acceso al servicio. Igualmente, el personal que atiende al público debe ser accesible para facilitar el acercamiento, por lo que no conviene estar «escondido», de espaldas o de lado, etc., sino entrar en contacto visual con nuestros usuarios: mirarles y que nos vean.

**2. Identificación de la necesidad.** Saber exactamente qué es lo que se nos está pidiendo constituye un requisito indispensable para dar una respuesta adecuada. Formularemos cuantas preguntas sean necesarias para entender perfectamente el problema. Para asegurar el entendimiento, haremos una pequeña síntesis de lo comprendido y solicitaremos confirmación de que se han identificado correctamente las necesidades.

**3. Gestión de la necesidad.** Una vez identificada, buscar la solución. Podemos considerar tres niveles de gestión: orientación, tramitación y derivación.

a) Orientación. Cuando el centro de atención al que se ha dirigido el ciudadano o la ciudadana no puede solucionar la petición, se le debe ofrecer información sencilla de quién y dónde puede solucionar su problema. Nunca tenemos que responder con un «No lo sé», «No se puede hacer nada», o «Lo siento, pero no le puedo ayudar».
b) Tramitación. Se abordará directamente la resolución del problema, teniendo en cuenta que habrá que:
   — Reflexionar previamente antes de dar una respuesta, lo que ayudará a ofrecer la solución que más se ajuste a la solicitud.
   — Personalizar: ofreceremos la solución en función de la persona que tengamos delante.
   — Describir la solución y el porqué de las cosas: haremos énfasis en los pasos que se deben seguir, dejándolo todo muy claro y asegurándonos de que el mensaje se ha entendido.
c) Derivación. Cuando el centro de atención al que se ha dirigido la persona no pueda solucionar la petición de forma inmediata y esta deba ser orientada a otra unidad, se le dará todo tipo de explicaciones de las posibles alternativas, le informaremos de todo el proceso y de los tiempos aproximados de tramitación de su solicitud. Es fundamental que mostremos implicación en la resolución del problema.

Cuando estemos con alguna persona que ha de ser atendida por otro compañero, debemos acompañarla y presentárselo personalmente. Además, le indicáremos qué asunto ha de

ISBN: 978-84-7777-632-1

resolverse para evitar repetir la información que ya nos ha transmitido a nosotros. Si resulta físicamente imposible acompañarla, al menos pondremos en antecedentes a nuestro compañero por teléfono.

En esta fase, serán críticos los siguientes aspectos comunicativos:

— Trato equitativo: la gente espera recibir el mismo trato que todos los demás.
— Profesionalidad: la respuesta ante las demandas ciudadanas proviene en primera instancia del conocimiento de la materia y del exquisito desarrollo de la atención al público.
— Confianza y seguridad.
— Eficiencia y agilidad en la atención.

**4. Cierre.** La finalización de la atención no debe dejar aspectos sin respuesta. La despedida debe dejar claro en qué se ha quedado, qué queda pendiente, qué tiene que hacer el ciudadano o ciudadana la próxima vez, dónde tiene que dirigirse, con qué persona puede ponerse en contacto, etc.

En esta fase, será de especial relevancia la credibilidad: cumplir lo prometido y ser consecuente con lo que se dice y con los acuerdos adquiridos.

## 4.2. Actitudes y destrezas

Con carácter general se deben tener en cuenta los siguientes factores que pueden afectar positiva o negativamente la interacción del personal de atención al público con el usuario:

### 4.2.1. Comunicación no verbal

— Mirada directa. Debemos mirar a los ojos de nuestro interlocutor como forma de manifestar interés y atención. El contacto visual indica que el canal de comunicación está abierto y que estamos en disposición de atenderlo.
— Expresión y gestos. Tenemos que controlar la sensación (positiva o negativa) que el ciudadano o ciudadana pueda generarnos. Debemos transmitir tranquilidad, confianza, seguridad e interés con nuestros gestos faciales y con los gestos y posturas de nuestras manos y cuerpo. Un constante movimiento de los brazos o de las manos (trasladan impaciencia o nerviosismo), o gestos de desagrado son fácilmente detectables por el ciudadano o ciudadana, muchas veces de manera inconsciente.
— Postura y proximidad corporal. Debemos mantener una postura correcta: el cuerpo es un medio de comunicación muy importante, que transmite mucha información inconscientemente. Indica nuestro grado de atención y disponibilidad. La postura debe transmitir atención y escucha. Ni tirado en la silla, ni sobre el mostrador. Asimismo, hay que evitar cruzarse de brazos, pues esto significa desinterés ante el usuario.
— Tono y volumen de la voz. Se utilizarán una velocidad y un tono de voz adecuados. No es necesario hablar con un tono de voz alto para ser escuchado: tiene una connotación de autoridad que puede resultar contraproducente. Tampoco hablar muy bajo es la técnica correcta, ya que refleja inseguridad. Si el ambiente lo permite, utilizaremos un tono de voz moderado. Debemos procurar vocalizar bien.
— Retroalimentación. Cuando el ciudadano o ciudadana se dirige al empleado público, debemos manifestar que le escuchamos y entendemos también con nuestro lenguaje corporal, con gestos afirmativos, sonidos de aprobación y seguimiento, etc.

#### 4.2.2. Comunicación verbal

— Lenguaje adecuado. La ciudadanía no responde a un perfil profesional determinado, por lo que nuestra forma de expresarnos debe ser clara y sencilla. Igualmente, debemos usar un vocabulario fácilmente comprensible y ajustar, en la medida de lo posible, el lenguaje a las circunstancias particulares de cada usuario.
— Lenguaje positivo. Existen expresiones que, inconscientemente, van a ser mal recibidas por el ciudadano o la ciudadana, y pueden hacer peligrar la buena comunicación. A este grupo pertenecen una serie de expresiones que se pueden malinterpretar como acusaciones o amenazas veladas («No ha seguido las indicaciones», «No me pida…»), o como exigencias («Mañana me trae…»), y cuya utilización debemos evitar.
— Coherencia. Debe haber coherencia entre el lenguaje verbal y el no verbal.
— Empatía. Utilizar expresiones de asentimiento y comprensión del tipo «Entiendo», «Si», «Ya lo veo», etc. durante la exposición del ciudadano. De igual modo, cuando el ciudadano o ciudadana traslade una idea, la retomaremos, repitiéndola parcialmente, bajo fórmulas del tipo: «Lo que me quiere Vd. decir es que…». En el mismo sentido, las fórmulas que reflejan entendimiento también pueden estar referidas a los propios sentimientos manifestados por el ciudadano o ciudadana tanto de modo verbal como no verbal. Por ejemplo, «Comprendo su enfado», «Veo que está usted muy disgustada con nuestra actuación», etc. Comenzar nuestra respuesta reconociendo el estado anímico de la ciudadana o ciudadano suele tener un efecto balsámico y permite al usuario analizar con mayor objetividad la respuesta que acto seguido recibe.
— No interrumpir. Antes de hablar, debemos asegurarnos de que el ciudadano o ciudadana ha terminado de hablar, a pesar de que se repita o que intuyamos o sepamos lo que le va a decir.
— El trato. Utilizar siempre el «usted» como fórmula para dirigirnos a cualquier usuario en un primer momento, con independencia de su categoría, edad, condición etc. Únicamente en el caso de jóvenes, y dependiendo de las circunstancias, puede realizarse un trato de «tú».

#### 4.2.3. Escucha activa y asertividad

— Escucha activa. Mostraremos interés en el planteamiento del problema, y evitaremos las interrupciones. Hay que enterarse de lo que dice, no de lo que nos parece que dice. El centro de atención debe ser el ciudadano o ciudadana y no la cola, el ordenador, o el reloj. Si fuera necesario, se pedirán aclaraciones y se repetirá lo básico del mensaje para asegurarnos de que hemos entendido bien sus necesidades.

  Para saber escuchar es necesario:

  - Tener la mente abierta.
  - No pensar «Ya sé lo que me va a decir».
  - Intentar relajarse.
  - Procurar tener una actitud positiva.
  - Ser amable y demostrarlo.
  - Ofrecer la información necesaria y evitar dar información no solicitada por el usuario.

— Asertividad. Se trata de una técnica que nos hace capaces de manifestarnos tal y como somos, diciendo lo que pensamos, sin provocar en la otra persona conductas agresivas, de rechazo o de huida y, además, sin guardar internamente ningún sentimiento de lucha u hostilidad. También nos ayuda a aceptar y canalizar las críticas recibidas como una aportación positiva y como un elemento de mejora profesional.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 5. LA COMUNICACIÓN TELEFÓNICA

La comunicación telefónica es una de las formas de comunicación más importantes que existen en el ámbito de la Administración. Aunque en la actualidad su uso está siendo desplazado por otras formas de comunicación (como el correo electrónico), el uso del teléfono constituye uno de los medios más habituales para comunicarnos tanto interna como externamente.

La comunicación telefónica, al igual que la oral, tiene carácter inmediato. Se realiza únicamente a través de la palabra, por lo que resulta primordial no solo el mensaje, sino la forma de comunicarlo y, sobre todo, el tono de voz.

La atención telefónica posee unos rasgos determinados que la diferencian de la atención presencial. Así, a diferencia de esa última, en la que se utilizan varios canales (oral y no verbal), en la comunicación telefónica nos valemos de un único canal: la voz.

### 5.1. Técnicas para mejorar la comunicación telefónica

La comunicación telefónica debe llevarse a cabo mediante la aplicación de unas técnicas específicas que la hagan efectiva y reduzcan los malentendidos y las distorsiones. A continuación, presentamos algunas de las habilidades más destacables, como ayuda para una comunicación más eficaz:

— Tener el teléfono bien accesible y adoptar una postura cómoda al usarlo.
— Colocar los documentos y material necesarios para una correcta atención de la llamada bien cercanos y a la vista.
— Evitar en la medida de lo posible los ambientes ruidosos que dificulten la concentración o que puedan interferir la llamada atendida.
— Contestar lo antes posible a las llamadas: lo más recomendable es que sea antes del tercer tono.
— No mantener en espera el interlocutor durante mucho tiempo: como máximo, 30 segundos.
— Centrarse en la conversación: dejar lo que se esté haciendo y concentrarse en la llamada. Igualmente, debemos tener especial cuidado con las palabras que no queremos que sean oídas, ya que tapar el auricular puede no ser suficiente.
— Contestar con educación y cortesía: no olvidar las normas de cortesía y tratar siempre a nuestro interlocutor de «usted», a no ser que nos indique lo contrario.
— Prestar atención a los aspectos relacionados con la voz (tono, volumen y velocidad), ya que el receptor tiene toda su atención centrada en ella:

  - Tono: debemos adecuarlo a las circunstancias de la conversación, vocalizando y a una velocidad menor que si se tratara de una atención presencial. Asimismo, el tono de la conversación debe reflejar amabilidad y simpatía: es la denominada sonrisa telefónica.
  - Volumen: no se debe hablar ni demasiado alto (puede transmitir prepotencia o agresividad) ni demasiado bajo (puede significar inseguridad o timidez).
  - Velocidad: ni demasiado rápido (no se entendería el mensaje y se podría dar la impresión de atención general o poco interés) ni demasiado lento (denota inseguridad y puede producir aburrimiento o intranquilidad en el receptor).

— Mostrar capacidad de escucha: Debemos concentrarnos en el mensaje que recibimos a través del teléfono. Para hacer entender a nuestro interlocutor que le escuchamos

con atención, se recomienda intercalar expresiones del tipo «Sí», «Claro», «Ya entiendo».

Incluso si nuestro interlocutor se muestra reticente, pone objeciones o expresa signos de protesta es importante no entrar en su misma dinámica.

— Usar un lenguaje adecuado: Debemos escoger las palabras y emplear palabras del lenguaje común y fáciles de entender. En consecuencia, utilizaremos un lenguaje correcto, no muy técnico ni muy coloquial. Asimismo, debemos evitar coletillas del tipo «Vale», «Ehh», y acortar las frases, o contestar siempre con monosílabos.

Igualmente, tenemos que ser positivos con nuestras palabras e intentar ser concretos en las informaciones que aportamos.

(Para más información ver el apartado «Consejos para mejorar la expresión oral»).

### 5.2. Fases de la atención telefónica

En la atención telefónica, podemos diferenciar 4 fases:

**1. Presentación.** El contacto inicial es clave y puede marcar el resto de la conversación telefónica. Nada más descolgar, debemos identificar la organización o unidad administrativa, nuestra identidad y acto seguido saludar de forma cordial y ofrecer nuestra ayuda. después

**2. Escucha del mensaje e identificación de la necesidad.** A continuación, llevaremos a cabo la conversación. Durante su desarrollo debemos evaluar mentalmente al interlocutor para adecuar nuestro vocabulario a su nivel, ya que si empleamos términos demasiado técnicos es posible que no nos entienda. Para ello, además de las descritas en el apartado «Técnicas para mejorar la comunicación telefónica», utilizaremos las siguientes estrategias conversacionales:

— La confirmación. De forma breve, sintetizaremos la pregunta para mostrar que hemos comprendido el problema. Igualmente, podemos reformular la pregunta con nuestras propias palabras:

«Sí, le comprendo. Efectivamente…».
«Si no he entendido mal, usted necesita...».
«Ya entiendo, usted quiere decir...».

— La indagación. En caso de duda o si el mensaje no ha quedado suficientemente claro, podremos preguntar hasta entender perfectamente el problema:

«¿Podría concretar con más detalle...?».
«¿Le importaría explicármelo con mayor profundidad…?».

**3. Respuesta.** Debemos llevar a cabo la conversación transmitiendo la información que nos solicitan de la manera más clara posible.

La respuesta puede ser de tres tipos:

— Inmediata: se transmitirá la respuesta de forma concreta y concisa, formulada en un lenguaje correcto, claro, sencillo y adaptado a las características del receptor.
— Anotación y llamada posterior: si la resolución supone algún trámite o consulta interna, se tomará nota y se devolverá la llamada al ciudadano o ciudadana.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Derivada: si no podemos ofrecer una respuesta adecuada, intentaremos facilitar el contacto de la unidad o persona que sí pueda hacerlo. Si fuera posible, derivaremos la llamada al nuevo interlocutor.

**4. Despedida y cierre.** Es el momento crucial de la conversación, ya que antes de colgar tenemos que asegurarnos de que la consulta ha quedado resuelta o encaminada.

Siempre que sea posible, despediremos a nuestro interlocutor por su nombre, de forma cordial, le agradeceremos el haber utilizado el servicio y le invitaremos a que vuelva a contactar con nosotros siempre que lo necesite.

### 5.3. Avisos

En caso de responder a llamadas para otras personas que no se encuentran en ese momento, no daremos explicaciones de por qué no está o del tiempo que lleva fuera, y a quien llama le preguntaremos si podemos ayudarle. Si no es posible, le consultaremos si no le importa esperar para tratar de localizar a la persona por la que pregunta.

Si no es factible, tomaremos nota de la llamada y el motivo, para dar traslado a la persona destinataria. En este proceso, son correctos los mensajes del tipo «No está en estos momentos».

Si se transfiere la llamada a la persona requerida, debemos indicarle quién llama y para qué. De ese modo evitaremos que el interlocutor tenga que repetir cualquier dato.

A la hora de recoger mensajes para otros, es importante hacerlo en impresos habilitados a tal efecto. Como norma general, en caso de ausencia o indisponibilidad, se anotará la siguiente información:

— Fecha y hora de la llamada.
— Nombre, cargo y empresa/ institución del comunicante.
— Modo de contacto: teléfono, mail…
— Mensaje resumido.

# 4

# VIGILANCIA, CONTROL Y LABORES DE APOYO

ISBN: 978-84-7777-632-1

TEMA 20. Control de acceso, identificación, recepción, información y atención a las personas que solicitan acceder a las dependencias administrativas

TEMA 21. Apoyo a actividades de reunión y de comunicación: preparación de salas y dependencias, de mobiliario (mesas de reunión, mesas presidenciales, sillas, etc.) y de medios materiales (pizarras, papelógrafos, rotuladores). Puesta en funcionamiento de medios audiovisuales: proyectores, sistemas de audio (altavoces y micrófonos), etc.

TEMA 22. Trabajos auxiliares de oficina: fotocopiado, uso de escáner, encuadernación, máquinas destructoras, etiquetado, plastificado, guillotinado, grapado, taladro

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 20

✓ Control de acceso, identificación, recepción, información y atención a las personas que solicitan acceder a las dependencias administrativas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 20

1. **Introducción**

2. **Objetivos**

3. **Control de acceso**

   3.1. Control de acceso físico y/o de presencia
      3.1.1. Tarjetas
         3.1.1.1. Sistemas tradicionales
         3.1.1.2. RFID
      3.1.2. Biometría
         3.1.2.1. Huellas dactilares
         3.1.2.2. Reconocimiento de voz
         3.1.2.3. Reconocimiento facial
         3.1.2.4. Reconocimiento del iris
         3.1.2.5. Reconocimiento vascular
   3.2. Control de acceso lógico
   3.3. Control de visitas

4. **Ejemplo de un proceso completo**

## 1. INTRODUCCIÓN

La seguridad para controlar los accesos tanto lógicos como físicos a las diferentes dependencias de una entidad está en constante progresión y aumento debido principalmente a los problemas que una mala gestión de estos accesos podría acarrear, como se viene observando últimamente en las noticias que se producen en el mundo. Esta preocupación por la seguridad y por gestionar ese acceso es lo que cada vez está llevando a que las personas se tengan que identificar no solo de una sino de varias formas para poder acceder a la ubicación requerida.

De todas formas, lo que se va a tratar a continuación son medidas más habituales de identificación como pueden ser las tarjetas, de todos tipos, así como el avance en la biometría.

Este control de acceso es indispensable tanto para personal de la entidad como para visitantes y debe comprender el acceso físico y presencia en lugares concretos como el acceso lógico o a la red de datos de la entidad.

Por lo tanto, los diferentes sistemas han ido evolucionando según las necesidades.

*Sistemas tradicionales*

- Ninguno. Libre acceso.
- Tarjetas de plástico y/o cartón asociado generalmente a una hoja de papel donde rellenar datos personales sin ningún control o como mucho mostrando un documento de identificación. También pueden estar asociadas a una aplicación informática o a una máquina de fichar.
- Tarjetas de plástico con banda magnética que requerirá de una puerta, torno o similar para controlar el acceso. Generalmente van asociadas a una aplicación informática, ya que el proveedor de los tornos o puertas, suministra las tarjetas y el software. Una variante de estas últimas, pero en vez de banda magnética, uso de un código de barras para lo cual se necesita un lector apropiado. Aquí siempre se necesita de una aplicación informática.
- Integración de las tarjetas con otros dispositivos, por ejemplo, una clave. Puede ser necesario introducir una clave una vez pasada o leída la tarjeta.

*Sistemas actuales o futuros*

- Tarjetas de radiofrecuencia. Hay diferentes tecnologías a elegir.
- Biometría. Se puede complementar con las tarjetas aumentando por tanto la seguridad en la identificación y autenticación.

## 2. OBJETIVOS

El objetivo principal es la identificación fehaciente de la persona y con esa identificación asignarle permisos para acceder tanto físicamente como lógicamente a donde necesite hacerlo, tanto para personal propio como ajeno.

Una vez realizada esta identificación, se puede:

- **Controlar y restringir el acceso a diferentes zonas del edificio** como almacenes, plantas productivas, salas de mercancías, oficinas, comedores, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Controlar las **entradas y salidas de vehículos del parking**, identificando sus matrículas.
— **Mejorar su Plan de Emergencias y Seguridad**, teniendo en todo momento un control exacto y en tiempo real del personal que está en el interior de sus instalaciones, gracias a la extracción de listados y a detectores de presencia en los diferentes departamentos o salas.
— Cumplir con la **Normativa de Prevención de Riesgos Laborales**, evitando entradas de personal con documentación caducada o incompleta.
— Restringir el acceso a su Centro de Proceso de Datos, de acuerdo con la **Ley de Protección de Datos**.

## 3. CONTROL DE ACCESO

El control de acceso debe procurar detectar y excluir al desautorizado. El acceso es controlado generalmente mediante un procedimiento de autenticación para establecer con un cierto grado, establecido, de confianza la identidad del usuario.

Para ello se van a establecer dos divisiones, una dedicada al acceso a los sistemas informáticos y otro al acceso físico a las diferentes ubicaciones. Evidentemente primero hay que poder «entrar» físicamente para luego poderlo hacer «lógicamente», generalmente.

### 3.1. Control de acceso físico y/o de presencia

Un ejemplo del uso del control de acceso y/o presencia es intentar poder controlar, no solo el tiempo trabajado, sino también las incidencias realizadas, las permitidas en horario laboral, las no permitidas y las disponibles a disfrutar por el personal de la entidad. Para poder obtener el cómputo de horas trabajadas, es necesario definir el calendario laboral asociado a los horarios a realizar. Los horarios son los que realmente llevan todos los parámetros necesarios para determinar si el tiempo presencial hay que contabilizarlo y contra qué tipo de hora (hora extra, hora festiva, hora normal, etc.) debe aplicarse. También requiere, por ejemplo, planificar las vacaciones del personal ya sea en el calendario laboral o como una agenda del personal. Para la obtención de los marcajes del personal es imprescindible de un terminal de control de presencia con el que el personal pueda identificarse e imputar las de entrada y salida. El terminal de presencia, no solo da información horaria, sino que también da información de ubicación.

Los métodos más utilizados son:

— Tarjetas de banda magnética. Tendencia a desaparecer.
— Tarjetas de Proximidad (RFID). Diferentes tecnologías.
— Biometría. Huella dactilar la más común.

La solución a utilizar dependerá de las necesidades, requerimientos y particularidades de cada entidad. No existe una solución única.

#### 3.1.1. Tarjetas

El mundo de las tarjetas ha ido evolucionando a la vez que la aparición de aplicaciones informáticas para llevar todo el control de acceso o presencia a las instalaciones de una entidad. De las primeras tarjetas perforadas se ha pasado a tarjetas de radio frecuencia con el fin de agilizar los accesos.

#### 3.1.1.1. *Sistemas tradicionales*

Tradicionalmente, el control de presencia y/o acceso se ha venido realizando mediante un reloj y una serie de tarjetas de cartón en las que se imprimía la hora de entrada y la hora de salida del puesto de trabajo. El siguiente paso fue la utilización de sistemas de banda magnética o códigos de barras. Estos sistemas tienen el inconveniente de ser muy fáciles de falsificar, y que sufren un elevado desgaste, ya sea por el contacto entre la tarjeta y el lector o por el propio desgaste de la tarjeta con el contacto con otros elementos, lo que implica la existencia de un mantenimiento constante y una problemática para el usuario final. La implantación de estos sistemas permitió obtener los datos en formato informático y agilizar el proceso de cálculo de tiempos trabajados.

#### 3.1.1.2. *RFID*

RFID (***R**adio **F**requency **ID**entification*) es un sistema de almacenamiento y recuperación de datos remoto que usa dispositivos denominados etiquetas o tags RFID. El propósito fundamental de la tecnología RFID es transmitir la identidad de un objeto (similar a un número de serie único) mediante ondas de radio.

Estas etiquetas contienen antenas para permitirles recibir y responder a peticiones por radiofrecuencia desde un emisor-receptor RFID. Las etiquetas pasivas no necesitan alimentación eléctrica interna, mientras que las activas sí lo requieren. Una de las ventajas del uso de radiofrecuencia (en lugar, por ejemplo, de infrarrojos) es que no se requiere visión directa entre emisor y receptor.

Un sistema RFID consta de los siguientes tres componentes:

1. **Etiqueta RFID** o **transpondedor**: compuesta por una antena, un transductor radio y un material encapsulado o chip. El propósito de la antena es permitirle al chip, el cual contiene la información, transmitir la información de identificación de la etiqueta. Existen varios tipos de etiquetas. El chip posee una memoria interna con una capacidad que depende del modelo y varía de una decena a millares de *bytes*.
2. **Lector de RFID** o **transceptor**: compuesto por una antena, un transceptor y un decodificador. El lector envía periódicamente señales para ver si hay alguna etiqueta en sus inmediaciones. Cuando capta una señal de una etiqueta (la cual contiene la información de identificación de esta), extrae la información y se la pasa al subsistema de procesamiento de datos.
3. **Subsistema de procesamiento de datos o *middleware* RFID**: proporciona los medios de proceso y almacenamiento de datos.

Clasificación de los sistemas RFID:

A) Según la «Fuente de energía»:

- Sistemas Activos: los identificadores se alimentan por baterías internas.
- Sistemas Pasivos: los identificadores se alimentan de fuentes externos: por lectores. No tienen fuente de energía propia.
- Sistema Pasivo con Batería de Asistencia (PBA): un híbrido entre sistemas activos y pasivos. Los identificadores contienen una batería pequeña.

B) Según la «Frecuencia»:

1. Baja Frecuencia o LF ('low frequency») – opera con frecuencias de menos de 400kHZ, generalmente entre 125 kHz y 134,2 kHz.

ISBN: 978-84-7777-632-1

2. Alta Frecuencia o HF («high frequency») – normalmente funciona en el rango bajo de MHz.
3. Ultra Alta Frecuencia o UHF («Ultra High Frequency») – por lo general, operan en el rango medio de MHz hasta GHz.

C) Según la «Clase de circuito integrado»:

— EEPROM que puede ser:

- OTP o One Time Programable, si está bloqueado.
- WMRM – Escribir mucho leer mucho, o leer/escribir, si está desbloqueado.

— ROM programada por láser en la fábrica.

D) Según la «Modulación»:

— Modulación por desplazamiento de amplitud (ASK).
— Modulación por cambio de frecuencia (FSK).
— Modulación por cambio de fase (PSK).

E) Según el «Tipo de comunicación»:

— Comunicación «full-duplex» (FDX): tanto el identificador como el lector envían y reciben información al mismo tiempo.
— Comunicación «half-dúplex» (HDX): el identificador y el lector se alternan y no pueden enviar y recibir información simultáneamente.

### *Tecnología más habitual de RFID*

#### *Tecnología Mifare*

La tecnología Mifare es la más conocida a nivel mundial y las más extendida. Tiene capacidad de lectura y escritura y su frecuencia de trabajo es de 13,56 MHz.

Los datos almacenados en la tarjeta están protegidos. La tarjeta está dividida en sectores, bloques y mecanismos para dar seguridad en el momento de la identificación.

El proceso de lectura de la tarjeta con el lector consiste en acercar la tarjeta al lector. Esta se activa e inicia el intercambio de información con el lector a través de una comunicación cifrada. El proceso de lectura entre tarjeta y lector es el mismo para todo tipo de tarjetas y aporta protección a la información almacenada.

Una de las aplicaciones más habituales con tecnología Mifare es el Control de acceso en empresas o edificios. La tarjeta Mifare es utilizada como tarjeta identificativa del trabajador o usuario. Las tarjetas actuales de empleado público de Gobierno Vasco son de esta tecnología.

Otro ejemplo del uso de tarjetas Mifare es para el transporte público. En los últimos años el sistema de fichaje para el transporte público está cambiando por tarjetas plásticas y dejando el método de los tickets de papel. Este cambio aporta ventajas como la reducción de tiempo al no imprimir los tickets, reducción de las colas y el poder grabar cualquier tipo de información del usuario en la tarjeta.

Esta tecnología es una de los más seguras, fiables y rápidas del mercado.

### Tecnología Mifare Ultralight

Esta tecnología está especialmente indicada para las aplicaciones que requieran un bajo coste en inversión y en mantenimiento.

El rango de lectura es hasta 10 cm y no necesita batería. Las principales diferencias respecto la tecnología Mifare son que solo tiene 512 bits de memoria, no dispone de seguridad y el coste es menor.

### Tecnología NFC

NFC (Near Field Communication) es una tecnología de comunicación de corto alcance con una frecuencia de 13,56 MHz.

Este tipo de tecnología sirve para varias aplicaciones:

— Realizar transacciones: pagos como el transporte urbano, aparcamiento público.
— Intercambiar contenido digital: acceder a información y servicios.
— Conectar dispositivos electrónicos.

La tecnología NFC sirve para transmitir pocos bits de información de manera rápida para que pueda identificar y validar al usuario.

### Tecnología RFID Activa

La tecnología RFID activa transmite la información a través de señales de radiofrecuencia emitidos por tags activos. Esta tecnología emite la señal de radiofrecuencia por un tag activo y es leído por un lector RFID activo. Ambos dispositivos tienen la misma frecuencia.

El principal uso de este tipo de tecnología es para identificar personas y objetos.

El sistema para identificar al usuario es con el tag activo que posee. El tag es captado por el lector si está dentro del rango de alcance de lectura y lo identifica. Cada uno de los tags emite un código único y así puede asociar cada tag a una persona u objeto.

### 3.1.2. Biometría

La **biometría** es el estudio de métodos automáticos para el reconocimiento único de humanos basados en uno o más rasgos conductuales o físicos intrínsecos.

La «biometría informática» es la aplicación de técnicas matemáticas y estadísticas sobre los rasgos físicos o de conducta de un individuo, para «verificar» identidades o para «identificar» individuos.

En las tecnologías de la información, la **autentificación biométrica** se refiere a las tecnologías para medir y analizar las características físicas y del comportamiento humanas con propósito de autentificación.

Las huellas dactilares, las retinas, el iris, los patrones faciales, las venas de la mano o la geometría de la palma de la mano, representan ejemplos de características físicas (estáticas), mientras que entre los ejemplos de características del comportamiento se incluye la firma, el paso y el tecleo (dinámicas). La voz se considera una mezcla de características físicas y del comportamiento, pero todos los rasgos biométricos comparten aspectos físicos y del comportamiento.

ISBN: 978-84-7777-632-1

*Funcionamiento y rendimiento*

En un sistema de Biometría típico, la persona se registra en el sistema cuando una o más de sus características físicas y de conducta son obtenidas, procesadas por un algoritmo numérico, e introducidas en una base de datos. Idealmente, cuando entran, casi todas sus características concuerdan; entonces cuando alguna otra persona intenta identificarse, no empareja completamente, por lo que el sistema no le permite el acceso.

Los sistemas biométricos tienen un potencial para identificar a individuos con un grado de certeza muy alto.

La biometría aporta una mayor seguridad y comodidad frente a otros sistemas tradicionales de acceso y fichaje como tarjetas, llaves o contraseñas, ya que:

*Nunca se pierde* ya que el elemento de identificación es una parte de nosotros mismos y no un dispositivo externo. (Tarjetas, contraseñas, etc.)

*Nunca se deteriora* al no haber ningún dispositivo externo de identificación, no hay que renovarlo cada cierto tiempo por caducidad, desperfecto, robo o pérdida.

*Nunca se olvida* al no ser una contraseña, tarjeta o llave.

*No se puede robar* como sucede con llaves, tarjetas, contraseñas...

*No se puede falsificar y es fácil y rápido de usar.*

*Tabla comparativa de sistemas biométricos*

Lo que sigue a continuación es una tabla en la que se recogen las diferentes características de los sistemas biométricos:

| | Ojo (iris) | Ojo (retina) | Huellas dactilares | Vascular dedo | Geometría de la mano | Escritura y firma | Voz | Cara |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fiabilidad | Muy alta | Muy alta | Muy Alta | Muy alta | Alta | Media | Alta | Alta |
| Facilidad de uso | Media | Baja | Alta | Alta | Alta | Alta | Alta | Alta |
| Prevención de ataques | Muy alta | Muy alta | Alta | Muy alta | Alta | Media | Media | Media |
| Aceptación | Media | Baja | Alta | Alta | Alta | Muy alta | Alta | Muy alta |
| Estabilidad | Alta | Alta | Alta | Alta | Media | Baja | Media | Media |

### 3.1.2.1. *Huellas dactilares*

Las huellas dactilares son las formas caprichosas que adopta la piel que cubre las yemas de los dedos. Están constituidas por rugosidades que forman salientes y depresiones.

Son únicas e irrepetibles. Cabe señalar que en un mismo individuo la huella de cada uno de sus dedos es diferente.

Los dibujos que aparecen visibles en la epidermis, está demostrado científicamente y comprobado por la experiencia, que son perennes, inmutables y diversiformes:

— Son *perennes*, porque permanecen indefectiblemente invariables en número, situación, forma y dirección.

— Son *inmutables*, ya que las crestas papilares no pueden modificarse fisiológicamente.
— Son *diversiformes*, pues no se ha hallado todavía dos impresiones idénticas producidas por dedos diferentes.

*Procedimiento*

Con este conjunto de puntos, el software biométrico de huella digital genera un modelo en dos dimensiones, según se muestra en el ejemplo, que se almacena en una base de datos, con la debida referenciación de la persona que ha sido objeto del estudio.

Para ello, la ubicación de cada punto característico o minucia se representa mediante una combinación de números (x.y) dentro de un plano cartesiano, los cuales sirven como base para crear un conjunto de vectores que se obtienen al unir las minucias entre sí mediante rectas cuyo ángulo y dirección generan el trazo de un prisma de configuración única e irrepetible.

Para llevar a cabo el proceso inverso o verificación dactilar, se utilizan estos mismos vectores, no imágenes.



El dedo es leído por un lector de huellas.

El dedo es codificado.

Una plantilla matemática es generada.

Guarda y reconoce un conjunto de números que solo podrán ser reconocidos como una plantilla.

*Dispositivo para identificación*

El Sistema de Identificación Automatizada de Huellas Dactilares, tiene un índice de seguridad del 99.9% ya que verifica la identidad de una persona, basada en las características de sus huellas digitales.

Para tratar los datos de la huella se utiliza un algoritmo que permite asociar la huella que se desea identificar, con otras de similares características, almacenadas en la base de datos.

Existen dos maneras distintas usar los datos de una huella.

1. Verificación ¿Es la persona quien dice ser?
   Se suele pedir un código, una lectura de tarjeta y comparar esa huella almacenada con la huella puesta en el lector, la verificación es un proceso un poco más molesto porque se le pide una información o una acción adicional al usuario, pero como ventaja tiene que es mas rápido y más seguro.

2. Identificación. ¿Quién es la persona?
   En este proceso directamente se compara una huella capturada contra todas las que están almacenadas en el ordenador, es un proceso algo más lento, pero la interacción con el usuario es mínima.

*Tipos de sensores*

En el mercado actual existen muchos tipos de sensores biométricos, lectores capaces de convertir una huella en una imagen procesable por un algoritmo.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Se dividen en las siguientes categorías:

— Lectores ópticos

- Ventajas: coste bajo, rapidez de captura, resolución de la imagen, velocidad.
- Inconvenientes: uso en exteriores debido a la luz solar.

— Lectores conductivos

- Ventajas: reducido tamaño ideal para dispositivo de uso personal, móviles, etc.
- Inconvenientes: muy sensibles a la humedad, poca calidad de imagen.

— Lectores térmicos

- Ventajas: reducido tamaño, uso en exteriores, dispositivos personales.
- Inconvenientes: sensibles a la temperatura, dificultad de uso.

— Lectores ultrasonidos

- Ventajas: sin contacto, mucha seguridad.
- Inconvenientes: coste, tamaño, mantenimiento.

#### 3.1.2.2. *Reconocimiento de voz*

Similar al reconocimiento facial, no es suficientemente seguro como sistema biométrico, pero puede ayudar a otros sistemas.

Admite distintos niveles de seguridad en función de la aplicación y utiliza la voz como método de autenticación. Algunas de las cualidades más importantes de la voz son su naturalidad, versatilidad y escasa intrusividad, que hacen de ella un método biométrico agradable para el usuario y adecuado para un buen número de aplicaciones.

Se requiere generalmente de un proceso de entrenamiento previo en el que se creará un modelo o patrón de voz y un umbral de reconocimiento. En el momento del reconocimiento, se compara una secuencia de voz con un modelo determinado y se comprueba si el umbral es superado. En ese caso, se considera que el usuario es quién dice ser. Por lo tanto puede afirmarse que las prestaciones mejoran con el uso.

#### 3.1.2.3. *Reconocimiento facial*

El reconocimiento facial es una tecnología con mucho futuro, en la actualidad no está muy extendida, puesto que requiere de unas condiciones muy concretas, sobre todo de luz. Además suele requerir cámaras de un coste bastante alto.

#### 3.1.2.4. *Reconocimiento del iris*

El iris es una membrana pigmentada suspendida en el interior del ojo, entre la córnea y el cristalino. Regula el tamaño de la pupila para controlar la cantidad de luz que ingresa al ojo.

Antes de que ocurra el reconocimiento de iris, se localiza el iris usando características del punto de referencia. Estas características del punto de referencia y la forma distinta del iris permiten digitalización de la imagen, el aislamiento de la característica, y la extracción. La localización del iris es un paso importante en el reconocimiento del iris porque, si está hecho

incorrectamente, el ruido resultante (ej. pestañas, pupilas y párpados) en la imagen puede conducir al bajo rendimiento.

Tecnología altamente segura, pero hoy en día una tecnología bastante cara, solo para sitios de muy alta seguridad, los usuarios son reticentes a poner el ojo cerca de una cámara, que es totalmente inocua.

#### 3.1.2.5. *Reconocimiento vascular*

En la biometría vascular se extrae el patrón biométrico a partir de la geometría del árbol de venas del dedo. A diferencia de la huella dactilar el patrón biométrico es interno, por esta razón no deja rastro y solo se puede conseguir en presencia de la persona. Es por tanto muy difícil el robo de identidad.

Debido a estas características es especialmente indicado para entornos de alta seguridad, así como en entornos duros, en que la superficie del dedo (y por consiguiente la huella superficial) pueden estar en mal estado, erosionados o poco limpios.

### 3.2. Control de acceso lógico

Se puede entender como control de acceso lógico al acceso a la red de datos de tu Sistema de Información. Por tanto es un conjunto de protocolos usados para definir como asegurar los nodos de la red antes de que estos accedan a la red.

El objetivo del control de acceso a red es realizar exactamente lo que su nombre implica: control de acceso a la red con políticas, incluyendo pre-admisión, chequeo de políticas de seguridad en el usuario final y controles post-admisión sobre los recursos a los que pueden acceder en la red los usuarios y dispositivos y que pueden hacer en ella.

En términos de seguridad de redes de datos, se consideran los cinco pasos fundamentales. Cada uno de ellos es, de forma ordenada:

1. Autenticación: la autenticación es el proceso de intento de verificar la identidad digital del remitente de una comunicación como una petición para conectarse. El remitente siendo autenticado puede ser una persona que usa un ordenador, un ordenador por sí mismo o un programa del ordenador.
2. Autorización: proceso por el cual la red de datos autoriza al usuario identificado a acceder a determinados recursos de la misma.
3. Acceso: una vez que las credenciales han sido autenticadas, las herramientas de acceso disponibles en esta etapa se aseguran de que el usuario acceda al contenido correcto en el momento adecuado, de forma rápida y sencilla.
4. Gestión: esta fase ayuda al administrador a cumplir con distintos retos. Entre estos retos se encuentran: añadir nuevos puntos de acceso, agregar nuevos usuarios y quitar los que se van de la empresa; mantener la seguridad; y solucionar posibles problemas o complicaciones que puedan surgir.
5. Auditoría: durante esta fase, se registran las modificaciones con el propósito de mantener un registro de auditoría que guarde cada programa ejecutado y el usuario que los usó, para que se puedan deshacer los cambios. De esta forma, en sus controles rutinarios, las empresas pueden asegurarse de que todo está configurado correctamente.

ISBN: 978-84-7777-632-1

*Métodos de autenticación*

Los métodos de autenticación están en función de lo que se utiliza para la verificación y estos se dividen en tres categorías:

— Sistemas basados en algo conocido. Ejemplo, un *password*.
— Sistemas basados en algo poseído. Ejemplo, una tarjeta de identidad, una tarjeta inteligente (*smartcard*), dispositivo usb, etc.
— Sistemas basados en una característica física del usuario o un acto involuntario del mismo: Ejemplo, verificación de voz, de escritura, de huellas, de patrones oculares.

Cualquier sistema de identificación debe poseer unas determinadas características para ser viable:

— Debe ser fiable con una probabilidad muy elevada.
— Económicamente factible para la organización.
— Soportar con éxito cierto tipo de ataques.
— Ser aceptable para los usuarios, que serán al fin y al cabo quienes lo utilicen.

*Mecanismo general de autenticación*

La mayor parte de los sistemas informáticos y redes mantienen una relación de identidades personales (usuarios) asociadas normalmente con un perfil de seguridad, roles y permisos. La autenticación de usuarios permite a estos sistemas asumir con una seguridad razonable que quien se está conectando es quien dice ser para que luego las acciones que se ejecuten en el sistema puedan ser referidas a esa identidad y aplicar los mecanismos de autorización y/o auditoría oportunos.

El primer elemento necesario (y suficiente) por tanto para la autenticación es la existencia de identidades biunívocamente identificadas con un identificador único.

El proceso general de autenticación consta de los siguientes pasos:

1. El usuario solicita acceso a un sistema.
2. El sistema solicita al usuario que se autentique.
3. El usuario aporta las credenciales que le identifican y permiten verificar la autenticidad de la identificación.
4. El sistema valida según sus reglas si las credenciales aportadas son suficientes para dar acceso al usuario o no.

*Autenticación por multifactor*

Los factores de la autenticación para los seres humanos se clasifican generalmente en cuatro casos:

— Algo que el usuario es (ej. la huella digital), la secuencia de ADN, el patrón de la voz, el reconocimiento de la firma.
— Algo que el usuario tiene (ej. tarjeta de identificación).
— Algo que el usuario sabe (ej. una contraseña, una frase o un número de identificación personal, el PIN).
— Algo que el usuario hace (ej. reconocimiento de voz, firma).

Una autenticación mediante dos factores: «algo que tengo» la tarjeta + «algo que se» un número de PIN.

Una autenticación triple factor: «algo que tengo» la tarjeta + «algo que se» una clave de autenticación tipo PIN (token criptográfico) + «quién soy» la huella dactilar que me permite autenticarme al dispositivo de forma unívoca.

### 3.3. Control de visitas

Hoy en día es imprescindible controlar y gestionar las visitas recibidas en las instalaciones de toda entidad. Un sistema de control de accesos y visitas permitirá al responsable visualizar qué personal propio y/o ajeno va accediendo, a la vez que controla, por ejemplo, su fotografía y la contrasta con la grabación del CCTV, al mismo tiempo que valida si dicha persona dispone de su documentación.

Se puede asignar niveles de privilegios a medida para cada visitante para definir si puede tener acceso a oficinas o a planta. También se puede controlar si para cada uno de los accesos, el visitante debe ir acompañado allá donde vaya.

Para ello, la entidad puede asignarle, al igual que al personal propio, una tarjeta especifica de visitante y «desechable» configurada de tal forma que tenga acceso físico a donde tenga que ir o bien proporcionarle otra tarjeta similar a la del personal para que tenga acceso lógico y físico a la entidad.

También se puede optar por emitir una etiqueta de papel o «cartoncillo» identificativa para el visitante.

Y por supuesto siempre cumpliendo con la LOPD (Ley Orgánica de Protección de Datos) vigente.

## 4. EJEMPLO DE UN PROCESO COMPLETO

Este ejemplo permite mostrar un control de acceso con posibilidad de autenticación multifactor y ese mismo procedimiento se puede usar posteriormente en el control de acceso lógico, es decir, el mismo procedimiento se puede usar para cualquier tipo de control de acceso, físico y/o lógico y para control de visitas

*Control de acceso físico y/o presencia*

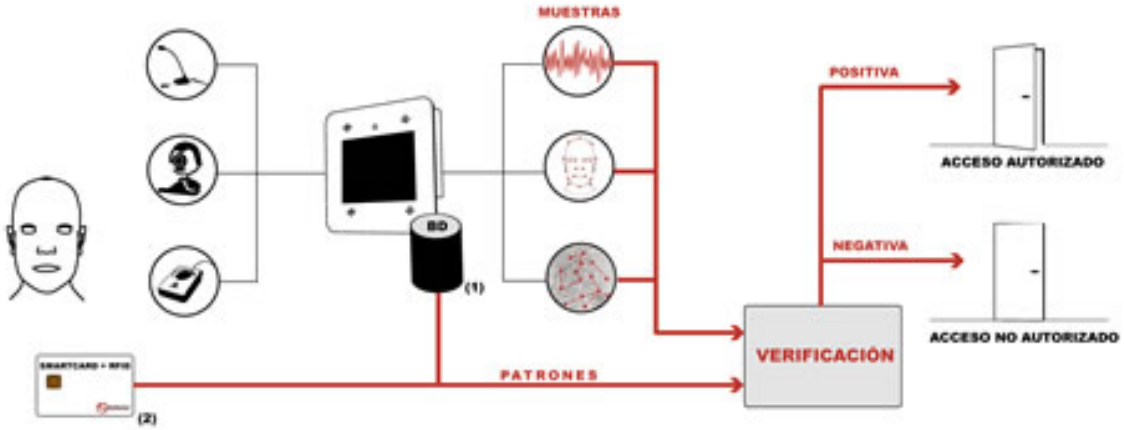
Se puede aplicar a personal propio o ajeno.

**Proceso de verificación de usuarios:**

1. Verificación biométrica simultánea o combinación de alguna:
   a) Facial: toma imagen.
   b) Voz: repetición dígitos.
   c) Huella: colocar dedo en el sensor.

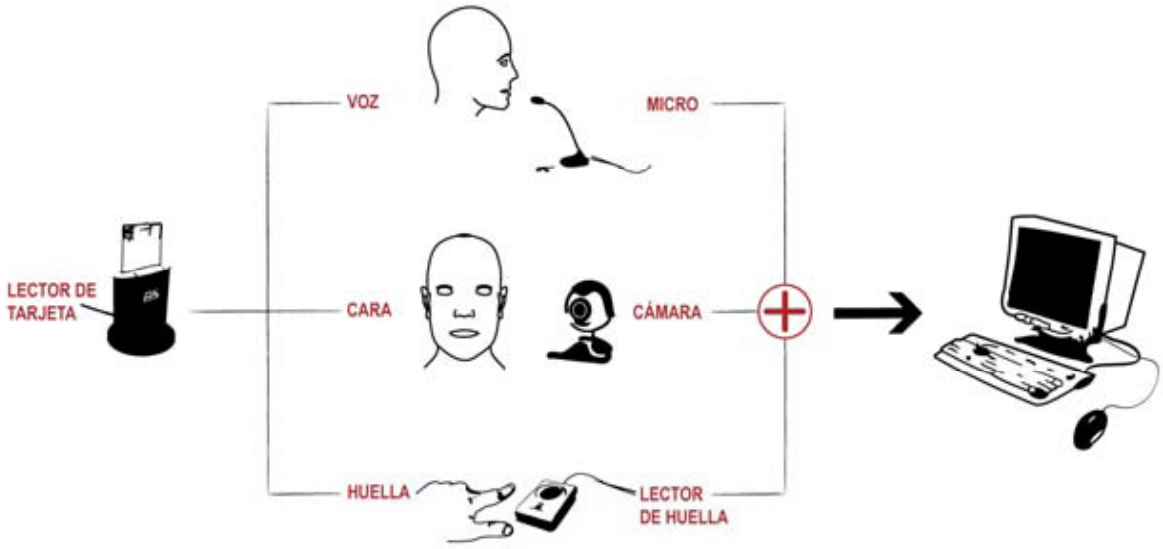
2. Uso tarjeta RFDI + tarjeta inteligente

ISBN: 978-84-7777-632-1




*Control de acceso lógico*

Se puede combinar el uso de la tarjeta inteligente con otras medidas de tipo biométrico



ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 21

- ✓ Apoyo a actividades de reunión y de comunicación: Preparación de salas y dependencias, de mobiliario (mesas de reunión, mesas presidenciales, sillas, etc.) y de medios materiales (pizarras, papelógrafos, rotuladores).
- ✓ Puesta en funcionamiento de medios audiovisuales: proyectores, sistemas de audio (altavoces y micrófonos), etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 21

1. **Salas exclusivamente con mobiliario**

2. **Salas con proyector y/o traducción simultánea**

   2.1. Proyector
   2.2. Equipos de traducción simultánea

3. **Salas de prensa y salón de actos**

Las actividades de reunión y de comunicación requieren de una serie de trabajos de apoyo y mantenimiento que son fundamentales para la correcta realización de las mismas. El objetivo fundamental de estos trabajos es asegurar la provisión y disponibilidad de los medios materiales y físicos necesarios en las reuniones, ruedas de prensa, conferencias etc. que se lleven a cabo en las salas dotadas a tal efecto.

Para poder llevar a cabo dichas tareas es importante tener en cuenta las diferentes salas y dependencias que podemos encontrar en el centro de trabajo, por ello podemos dividirlas en tres tipos:

— Salas exclusivamente con mobiliario.
— Salas con proyector y/o traducción simultánea.
— Salas de rueda de prensa y salón de actos.

El procedimiento comienza cuando obtenemos, bien por medios físicos (carteles en las puertas de las salas, etc.) o bien por medios informáticos (aplicaciones de reservas de salas), la información de todas las reservas realizadas para los días posteriores.

## 1. SALAS EXCLUSIVAMENTE CON MOBILIARIO

El procedimiento de preparación y mantenimiento de este tipo de salas es común al resto de salas:

— Comprobar con anterioridad en la solicitud de reserva de sala el número de asistentes y el material solicitado y determinar si es adecuado a la sala reservada; es decir, si el número de asistentes es mayor a la capacidad de la sala o si los medios solicitados no pueden estar disponibles en dicha sala habría que contactar con los y las solicitantes y proponer una ubicación más adecuada.
— En el mismo día con anterioridad a la hora fijada para la reunión, abrir la sala y hacer una inspección visual del lugar:

- Comprobar mobiliario: número de sillas en función de los y las asistentes, estado de las mismas (limpieza y funcionamiento), mesas, mesas auxiliares, etc.
- Comprobar que el estado general de la sala (iluminación, temperatura) es adecuado; que no haya bombillas fundidas, goteras, etc.
- Medios adicionales: comprobar que el papelógrafo tiene suficiente papel, que hay rotuladores y que funcionan, que hay suficientes folios y bolígrafos, etc.

Si en esta primera comprobación faltase algún elemento o estos no funcionaran correctamente habría que avisar al personal responsable del mantenimiento del edificio y al almacén para la reposición de los elementos que falten.

Si en esta comprobación se encontrasen materiales de reuniones previas habría que guardarlos y localizar a las personas asistentes para entregarlo.

Hay que tener en cuenta que durante la reunión se debe estar disponible para dotar de diferentes materiales si fuera necesario, televisiones, vídeos…

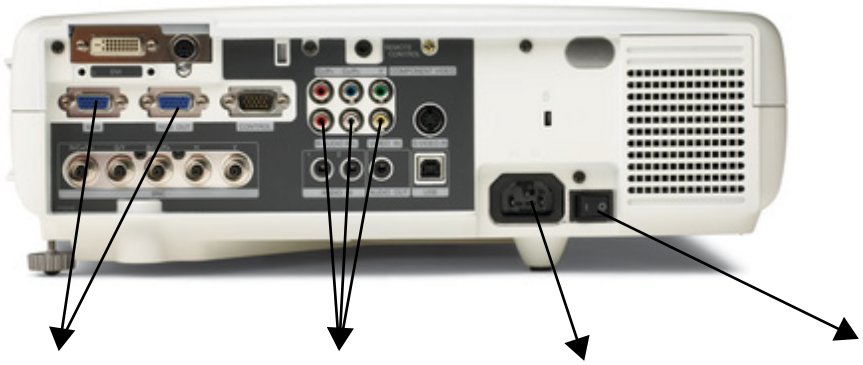
ISBN: 978-84-7777-632-1

## 2. SALAS CON PROYECTOR Y/O TRADUCCIÓN SIMULTÁNEA

Las salas con este tipo de de material necesitan, a parte de la comprobación anteriormente citada, la puesta en marcha y la verificación del correcto funcionamiento de los aparatos mencionados.

### 2.1. Proyector

Existen en el mercado muchísimos modelos de proyectores, intentaremos en este apartado explicar como se lleva a cabo la comprobación general de estos aparatos electrónicos.




Para comprobar el proyector:

Primero encendemos el proyector con el interruptor general de encendido y apagado, después con el Pulsador encendido apagado y comprobamos que el piloto de encendido está en verde.

Comprobamos entonces que el zoom y el enfoque son adecuados a la pantalla de la sala, este proceso puede ser manual girando el objetivo o mecánico, apretando lo botones de zoom y enfoque (estos pulsadores pueden encontrarse en el propio proyector o en el mando a distancia).

Para hacer esta comprobación no es necesario tener conectado un periférico, una vez que los y las asistentes estén en la sala y conecten su ordenador portátil puede que se requiera de una nueva comprobación si ellos no conocen el funcionamiento de los proyectores. Para ello necesitamos habilitar la salida del ordenador portátil para que la imagen se proyecte en la pantalla o en el ordenador o en ambos (debemos pulsar la Tecla «Fn» a la vez que la tecla F5 o F8 dependiendo del modelo y fabricante del ordenador portátil).

Periódicamente debemos comprobar y reponer en su caso:

— Las pilas de los mandos a distancia.
— La lámpara y los filtros de cada proyector (en función de las horas que determina el fabricante).

## 2.2. Equipos de traducción simultánea

Los equipos de traducción simultánea constan de:

— Receptores individuales de audio inalámbricos con selector de canal para elegir el idioma en el que se desea escuchar, con sus correspondientes auriculares

— Pupitres de locución de la traducción individuales para cada intérprete

— Micrófonos de sobremesa para cada asistente

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Emisores infrarrojos multicanal con el que dotar a toda la sala de una buena recepción.
— Cabinas aisladas donde se sitúa cada intérprete y emite en el idioma respectivo.
— Cámara y monitor de video para que cada interprete vea la sala.
— Micrófonos inalámbricos para las intervenciones de los y las asistentes.

Para verificar el buen funcionamiento del equipo debemos:

— Comprobar los receptores individuales y los auriculares; si los receptores son de batería recargable comprobar que tienen carga suficiente y si son de pilas cambiarlas regularmente.
— Comprobar que los micrófonos de sobremesa funcionan correctamente.
— Cambiar las pilas de los micrófonos inalámbricos regularmente.
— Comprobar que los pupitres de traducción reciben y emiten el sonido adecuadamente.
— Comprobar que la cámara emite al monitor una buena imagen de la sala.

## 3. SALAS DE PRENSA Y SALÓN DE ACTOS

Los eventos que pueden darse en estas salas son del tipo: conferencias, entregas de premios, ruedas de prensa, exposiciones, presentación de eventos, etc.

En este tipo de eventos suelen realizarse ensayos, simulacros con anterioridad debido a la importancia de dichos actos.

En estas salas se comprueba todo los anteriormente citado y además:

— Se colocan los elementos de ornato necesarios; flores, carteles, etc.
— Se colocan carteles informativos en los pasillos de acceso para la localización de la sala.
— Mesa presidencial: se deben seguir las directrices del personal responsable del evento, de protocolo o de Prensa para ello debemos tener en cuenta:

- Colocar a cada ponente agua y vasos.
- Colocar y comprobar los rótulos anunciadores de cada ponente en el orden correcto.

Si en el evento se va a servir un lunch o refrigerio habrá que tener en cuenta lo siguiente:

— Colocar biombos para separar la sala de la zona del refrigerio.
— Determinar dónde y cómo se va a almacenar la comida antes del evento.
— Determinar la forma de acceder al centro del equipo de la empresa de catering para, si fuera posible, no colapsar las entradas principales.

En estos eventos es importante avisar al servicio de seguridad del edificio para que esté al tanto del número de personas que accederán a las instalaciones durante ese tiempo.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 22

✓ Trabajos auxiliares de oficina: fotocopiado, uso de escáner, encuadernación, máquinas destructoras, etiquetado, plastificado, guillotinado, grapado, taladro.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 22

1. **Fotocopiado**
   1.1. Elementos
   1.2. Problemas más habituales en el manejo de fotocopiadoras
   1.3. Mantenimiento de la fotocopiadora
2. **Uso de escáner**
3. **Uso de fax o telefax**
4. **Impresoras multifunción**
5. **Encuadernación**
6. **Elaboración de carteles por ordenador**
7. **Máquinas destructoras**
8. **Etiquetado**
9. **Plastificado**
10. **Guillotinado**
11. **Grapado**
12. **Taladrado**

Materiales y maquinaria a utilizar:

— Fotocopiado.
— Uso de escáner y fax.
— Impresoras multifunciones.
— Encuadernación.
— Elaboración de carteles con ordenador.
— Maquinas destructoras.
— Etiquetado.
— Guillotinado.
— Grapado.
— Taladrado.
— Plastificado.

## 1. FOTOCOPIADO

Para realizar copias de un documento, tenemos diferentes tipos de máquinas fotocopiadoras.

### *Según el tamaño y capacidad de copias*

#### a) *De oficina*

La gran mayoría de las máquinas existentes en el mercado pertenecen a este segmento, por ello existe una gran cantidad de marcas que fabrican estos modelos y cada una introduce unos elementos comunes y algunos especiales de cada fabricante para esta gama.

Como elementos comunes podemos destacar que estas máquinas suelen estar provistas de sistemas de ampliación o reducción del original, ya sean fijos o con Zoom, suelen usar papel desde A-5 al A-3, a veces sobres, utilizan tóner que se repone en un depósito regularmente, llevan incorporados opcionalmente introductores automáticos de originales, así como clasificadores de copias, y la velocidad de reproducción va desde las 12 a las 40 copias por minuto.

#### b) *De alta producción o profesionales*

Estas máquinas son la gama más alta de fotocopiadoras por capacidad de producción, posibilidades de automatización de sus funciones y tamaño.

A las cualidades de las máquinas de tipo medio, hay que añadir: copia automática a dos caras de los originales, alzado, grapado de juegos, separación de imágenes de copia en los libros, diagnósticos automáticos de calidad y puesta a punto y, sobre todo, una alta capacidad de producción, que algún tipo llega hasta las 120 copias por minuto.

### *Según el tipo de tóner*

El tóner es el pigmento utilizado en la impresión de las fotocopiadoras láser, así como también en el fax e impresoras de inyección de tinta.

#### a) *Tóner polvo*

Las máquinas de tóner polvo van provistas de un depósito donde se deposita el tóner o donde se coloca el cartucho con tóner para que la máquina retire poco a poco el que vaya necesitando.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Este tóner puede ser monocomponente (se usa directamente tal y como viene en su envase original) o bicomponente (se usa en la máquina mezclado con otro producto llamado *develóper* que le sirve de base para su difusión en el tambor y que tiene una vida limitada, por lo que ha de ser cambiado regularmente cada cierto número de copias).

b) *Tóner líquido*

El tóner líquido va depositado en unas cubetas donde está disuelto en un líquido llamado dispersante, y suele ser usado para conseguir un coste de copias más bajo.

## 1.1. Elementos

Aunque cada fabricante puede incorporar a su máquina los elementos accesorios que considere necesarios para su mayor rentabilidad comercial, existen unos elementos que son básicos e imprescindibles en toda máquina fotocopiadora. Estos elementos son:

a) **Alimentador de hojas.** Sujeta el papel en la impresora y lo introduce, automáticamente, durante la impresión.
b) **Soporte del papel.** En este soporte se encuentra depositado el papel que va a utilizar para reproducir el documento original. Cuando pulsa la tecla de copiado, automáticamente la máquina comenzará a tomar el papel situado en él.
c) **Guías laterales.** Ayudan a introducir el papel recto. Ajuste la guía lateral izquierda a la anchura del papel.
d) **Cubierta de la impresora.** Cubre el mecanismo de impresión. Ábrala solo para instalar o sustituir los cartuchos de tinta.
e) **Bandeja de salida.** Recibe el papel expulsado.
f) **Abrazaderas del cartucho de tinta.** Mantienen los cartuchos de tinta en su sitio.
g) **Cabezal de impresión.** Suministra tinta a la página.
h) **Panel de control.** Controla diversas funciones de la impresora.
i) **Consumible.** Es el lugar donde se encuentra el tóner, cartuchos de tinta que permiten la impresión de documentos.

*Comienzo para copiar*

Para iniciar el trabajo de copiar los originales se debe tener en cuenta:

— **Puesta en marcha.** Para ello hay que encender el interruptor principal. Suele denominarse con la palabra ON y la de apagado con OFF.
— **El tiempo de calentamiento.** Todas las máquinas cuando se encienden usan un tiempo en auto diagnosticarse y prepararse para la labor de copiar. Durante este espacio de tiempo no pueden realizarse copias, por ello se debe esperar hasta que la máquina le indique en el panel frontal si está preparada. Emplee este tiempo en colocar el original en la pantalla.
— **Observar el panel frontal.** En este panel las máquinas indican si existe algún impedimento para su normal funcionamiento, observe y corrija el problema que le indique dicho panel.
— **Existencia de papel.** Debe observar, pues es fundamental para poder hacer copias, si el casete tiene papel y si se encuentra introducido correctamente en la máquina.
— **Cierre de cubiertas.** Las máquinas fotocopiadoras suelen ir provistas de un sistema de detección de apertura de cubiertas. Dichos detectores, si encuentran que alguna

cubierta no está cerrada, bloquean la máquina y no se pueden realizar copias; compruebe que todas están cerradas.

— **Colocación del original en la pantalla superior.** Coloque correctamente el original en el cristal superior porta originales, conforme a las instrucciones que suelen aparecer en el mismo sobre el tipo de original a copiar; según sea el tamaño del original y el tipo de copia debe colocarlo de una forma o de otra. Coloque el original y cierre la tapa superior para realizar la copia.
— **Selección de número de copias y tamaño.** Introduzca en el teclado del panel el número de copias que desea del original, y el tamaño que desea de la copia, ampliación o reducción, y a continuación, pulse el botón de copia que se encontrará encendido y destacado en el panel. Si no se indica ningún número concreto la máquina hará una sola copia.
— **Nuevos originales y retirada de copias.** Para retirar el primer original debe esperar a que se apague la luz de la lámpara y colocar el nuevo original sobre el cristal de exposición; las copias las puede retirar de la bandeja de salida, para lo cual debe esperar unos segundos.

## 1.2. Problemas más habituales en el manejo de fotocopiadoras

— ***Se enciende el indicador de suministro de papel.*** Indica que la fotocopiadora no tiene papel o que la bandeja que lo contiene no ha sido insertada correctamente.
— ***Se enciende el indicador de reposición de tóner.*** En este caso es necesario añadirlo. Para proceder a su reposición hay que abrir la cubierta delantera, agitar el nuevo cartucho para ablandar el tóner, posteriormente se quitará la tapa del cartucho y este se insertará dentro de los carriles guiadores de la unidad reveladora, debiendo empujar ligeramente para que quede seguro en su posición. Por último, se cerrará la cubierta y se hará funcionar la máquina.
— ***Se enciende el indicador de atasco de papel.*** Si se atasca el papel, se detiene la reproducción y el indicador de atasco se enciende. En estos casos deberá dejarse encendido el interruptor y sacar el papel atascado suavemente para no dañar el tambor o algún otro elemento de la máquina. Es preciso tener cierta precaución con el rodillo fusor debido a la alta temperatura que adquiere. Una vez extraído el papel que se había atascado se procederá a realizar una nueva copia pulsando la tecla de copiado.
— ***Obstrucciones en la selección de suministro de papel.*** En este caso lo habitual es que se encienda el indicador de atasco de papel, en cuyo caso se procederá a sacar la bandeja portapapeles retirando el que se ha atascado. A continuación, se procede a volver a colocar la bandeja en su lugar y se procede a continuar el copiado.
— ***No sale ninguna copia.*** En estos casos será necesario seguir el siguiente procedimiento: comprobar que la cubierta frontal no esté abierta; observar que no esté encendido el indicador de «añadir papel»; observar que no esté encendido el indicador de «atasco de papel»; observar que no esté encendido el indicador de «reposición de tóner». Si observadas estas operaciones aún no saliera copia alguna habría que proceder a avisar al servicio técnico de la máquina.
— ***Las copias salen claras.*** Es posible que se deba a una falta de tóner, en cuyo caso habría que proceder a su reposición o tratarse de que la tecla que controla la claridad de las copias estuviera en una posición demasiado clara para ese original. Si una vez regulada dicha tecla el problema persiste habría que llamar al servicio técnico.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 1.3. Mantenimiento de la fotocopiadora

Para mantener una máquina fotocopiadora funcionando correctamente y a pleno rendimiento, se deberá proceder mensualmente a su revisión y limpieza por parte del servicio técnico. Para llevar a cabo la limpieza de la máquina se deberá desconectar previamente el interruptor principal.

En caso de que la fotocopiadora no se vaya a utilizar durante un amplio período de tiempo se deberá sacar el enchufe de la corriente eléctrica, pues, aunque el interruptor de funcionamiento esté apagado (OFF), es posible que aún funcione un calentador para prevenir la condensación.

Dependiendo del empleo de la copiadora se efectuarán los siguientes trabajos de mantenimiento:

— **Tapa para originales.** Limpie la parte inferior de la tapa con un paño húmedo, eventualmente añada un detergente suave al agua.
— **Placa de cristal.** Se limpiará con un limpiacristales normal sin dejar franjas.
— **Casetes de papel.** De vez en cuando quitar el polvo de los casetes.
— **Revestimientos de copiadora.** Se limpiarán con un detergente normal para plásticos.
— **Cartucho de tóner.** Solo cambiar cuando la máquina lo indique.

## 2. USO DE ESCÁNER

El escáner es un dispositivo que permite convertir la información que contiene un documento en papel en un archivo digital. Este proceso transforma las imágenes a formato digital, pudiendo entonces ser almacenadas, retocadas, impresas o ser utilizadas para ilustrar un texto.

Los escáneres son periféricos diseñados para registrar caracteres escritos, o gráficos en forma de fotografías o dibujos, impresos en una hoja de papel

El funcionamiento de un escáner es similar al de una fotocopiadora. Se coloca una hoja de papel que contiene una imagen sobre una superficie de cristal transparente, bajo el cristal existe una lente especial que realiza un barrido de la imagen existente en el papel.

El proceso de captación de una imagen resulta casi idéntico para cualquier escáner: el dispositivo proyecta luz sobre la imagen que debe tomar y luego la recorre leyendo línea por línea lo que está impreso en ella mediante sensores del tipo CCD o CID, analizando cada pixel y asignándole un valor, que luego se utilizará para enviarse a la computadora para que la procese y convierta en una imagen que podamos utilizar.

Con el escáner se pueden digitalizar textos (escritos a máquina o con ordenador) e imágenes.

*Tipos de escáneres*

— ***Para diapositivas.*** Digitaliza imágenes de diapositivas.
— ***Para microfilm.*** Digitaliza microfichas, películas en rollo y tarjetas de apertura.
— ***De mano.*** De muy baja calidad. Prácticamente extintos.
— ***3D.*** Analiza un objeto o una escena para reunir datos de su forma y ocasionalmente su color.

— ***De tambor.*** Consiguen muy buena calidad de escaneo, pero son bastante lentos.
— ***Planos.*** Como el de las fotocopiadoras.

Estos últimos (los planos), son los más utilizados y pueden ser bien escáneres de sobremesa o equipos multifunción.

Los escáneres planos están formados por una superficie plana de vidrio sobre la que se sitúa el documento a escanear, generalmente opaco, bajo la cual un brazo se desplaza a lo largo del área de captura.

La mayoría de estos escáneres tienen un área de lectura de dimensiones 22 × 28 cm (DinA4) para los de sobremesa y de 30 × 42 cm (DinA3) los de los equipos multifunción, y están indicados para digitalizar objetos opacos planos (como fotografías, documentos o ilustraciones).

Algunos modelos admiten también adaptadores especiales para escanear transparencias, y otros poseen manipuladores de documento automáticos (Automatic Document Handler) que pueden aumentar el rendimiento en el caso de grupos de documentos uniformes que se encuentran en condiciones razonablemente buenas.

Para escanear un documento, lo primero que tendremos que hacer será seleccionar el **Tipo de imagen**, en donde seleccionaremos si queremos:

— Foto color.
— Foto escala de grises.
— Foto blanco y negro.

Acto seguido elegiremos la resolución a la que va a realizarse el proceso. Es este un valor muy importante, ya que según el medio en que va a ser usada la imagen resultante necesitaremos más o menos resolución, con lo que el fichero gráfico que la almacene tendrá más o menos tamaño.

La resolución óptima para escanear una imagen dependerá de su destino. Para verla en pantalla es inútil elegir una resolución mayor que 72 ppp (puntos de imagen por pulgada), pero si la intención es realizar una impresión de calidad habrá que elevarla hasta 300 ppp o más.

Una vez escaneado el documento, elegiremos donde queremos almacenar dicho documento, si en carpeta, enviándolo por correo electrónico o en USB/tarjeta SD.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Las imágenes digitalizadas se pueden guardar en diferentes formatos: GIF, TIF, BMP, JPG, etc.

El formato que más comprime la imagen es el JPG, pero a cambio pierde un poco de calidad. Cuanta mayor sea la compresión que se le aplique a la imagen, menor será la calidad.

El formato GIF tiene una buena resolución y, al igual que los JPG, se puede utilizar en páginas Web HTML de Internet, pero ocupa algo más.

El formato TIF es el que mejor calidad de imagen da y es compatible con Macintosh, pero es uno de los que más ocupan.

El formato BMP, es el más estándar y el más fácil de insertar en cualquier editor de texto, en cambio, es uno de los que más espacio ocupan.

## 3. USO DE FAX O TELEFAX

La necesidad de transmitir o recibir desde un punto distante un gran volumen de información y sobre todo copias exactas de determinados documentos ha sido el origen del telefax, telefacsímil o fax. Este podría definirse como el sistema para enviar o recibir una copia idéntica de un documento a larga distancia.

El canal mediante el que se realiza el envío de la información es la línea telefónica y los instrumentos necesarios para ello son dos unidades de fax, aparatos preparados para transmitir o recibir información, conectados a dicha línea telefónica.

El mecanismo para transmitir la información es el siguiente:

En el fax emisor se coloca el documento que se quiere transmitir y se efectúa a través del mismo la llamada telefónica al número donde se encuentra conectado el fax receptor. El fax receptor recibe la llamada del emisor y se conectan preparándose para recibir la información, durante este proceso el documento es leído por el fax emisor y transmitido, vía telefónica, al fax receptor para imprimirlo. Una vez transmitido el documento el fax emisor manda la señal de fin de la transmisión que una vez recibida por el receptor da por finalizado el proceso. En este momento en el fax receptor se encontrará una copia idéntica a la que ha sido leída y enviada por el fax emisor.

Para poder realizar la transmisión o recepción de documentos vía fax son necesarios los siguientes elementos:

— Un telefax o fax en cada uno de los puntos de comunicación.
— Un teléfono para poder marcar el número telefónico al que se pretende enviar la información. Hay aparatos que incorporan teclado para poder marcar y otros que necesitan un teléfono para poder marcar.
— La línea telefónica para poder realizar la comunicación entre ambos faxes.
— Un soporte de papel para recibir la información que es remitida por el fax que la envía.

Los faxes que llevan incorporados el teclado para marcar suelen ser los de mayor producción en el envío de documentos y suelen estar conectados a líneas de uso exclusivo para fax, el resto suelen ser más de tipo personal.

El papel que usaban la mayoría de los faxes, para la impresión de la información era del tipo llamado térmico. Pero actualmente existen los que han sustituido los cabezales térmicos por sistemas de copia parecidos a los de cualquier fotocopiadora de oficina y que funcionan con papel normal. Estos son los más utilizados en la actualidad.

Antes de enviar cualquier documento debe asegurarse de que este cumple con los requisitos de tamaño que admita su fax, si no lo tiene en cuenta no solo le será imposible enviar el documento, sino que puede originar atascos durante el proceso que pueden incidir en los componentes del aparato. Si el documento es muy pequeño, deberá ampliarlo en una fotocopiadora y si fuera demasiado largo deberá transmitirlo en varias partes. Si el documento contiene información borrosa o con caracteres muy pequeños es posible que no se transmita con claridad. No debe enviar documentos con las esquinas dobladas, con orificios de encuadernación o con las hojas plegadas; deberá copiarlos en hojas aparte y entonces enviarlos; por supuesto, no pueden encontrarse unidos por grapas o clips. Evite usar documentos de distintos tamaños al mismo tiempo, así como documentos plastificados o recién corregidos con líquidos.

## 4. IMPRESORAS MULTIFUNCIÓN

Una impresora multifunción o impresora multifuncional es un periférico o dispositivo que puede conectarse a la computadora y que posee las siguientes funciones dentro de un mismo y único bloque físico:

1. **Impresora.**
2. **Escáner.**
3. **Fotocopiadora**, ampliando o reduciendo el original.

Además, dependiendo del modelo, puede disponer de las siguientes funciones adicionales:

— **Fax:** aunque a veces el fax no esté incorporado, la impresora multifunción es capaz de controlarlo si se le conecta a un puerto USB.
— **Lector de tarjetas de memoria:** para la impresión directa de fotografías de cámaras digitales o dispositivos móviles.
— **Disco duro:** para almacenar documentos e imágenes (solo las unidades más grandes utilizadas en oficinas).
— **Libreta.**

El software disponible para los dispositivos multifunción se puede agrupar en cinco grandes grupos:

— **Administración**: toda la administración del equipo se puede manejar dentro del propio dispositivo. El host MFP puede incluir cálculo de costes, rutinas para contar el número de impresiones en color y en blanco y negro, etcétera.

ISBN: 978-84-7777-632-1

— **Artes gráficas**: aquí se incluyen básicamente aplicaciones que permiten elegir distintos formatos y efectos para la impresión.
— **Gestión de documentos**: este tipo de software gestiona almacenamientos y cargas de documentos de cualquier punto de la red, los escaneos de copias físicas a documentos electrónicos en el sistema, la transformación de texto a pdf. Los MFP de mejor calidad pueden ser integrados dentro de un sistema de gestión de documentos, de modo que el almacenamiento, la distribución y la impresión de grandes volúmenes de documentos puede ser gestionada electrónicamente, a través de los dispositivos multifunción, utilizando software de reconocimiento óptico de caracteres y otros como los ya mencionados.
— **Funciones extra para la impresión**: con un MFP y el software adecuado, por correo electrónico se pueden mandar los elementos escaneados, sin necesidad de pasar por un ordenador.
— **Software *ad-hoc***: es el software que se construye para una empresa u organización particular, y que se ajustará a las necesidades específicas que se encuentren en cada caso.

## 5. ENCUADERNACIÓN

Los distintos documentos que se originan deben ser archivados o presentados de la forma más adecuada. Para facilitar este proceso se utilizan máquinas encuadernadoras. Estas máquinas las podemos dividir en 3 tipos:

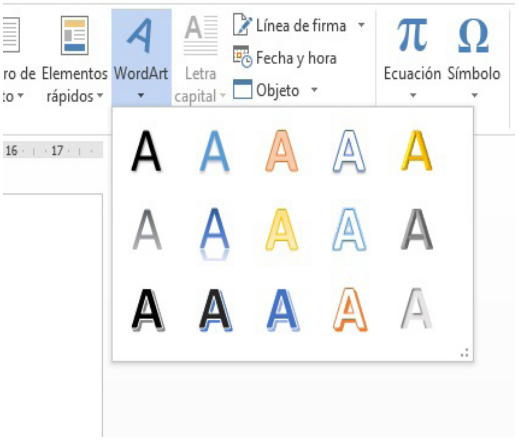
a) **Las que taladran el papel y le colocan algún dispositivo.** Estas máquinas están provistas de unos punzones que realizan unos orificios en el papel por los que posteriormente insertan unos plásticos o metales (canutillos, espirales, etc.), que sirven para agrupar al conjunto de hojas que han sido encuadernadas.
b) **Las termoencuadernadoras.** Funcionan incorporando en un borde del conjunto de hojas una sustancia plástica que, mediante el calor que les proporciona dicha máquina, se funde quedándose adherido a dichas hojas y provocando la unión de las mismas.

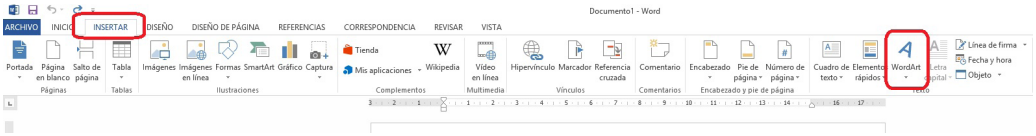
Todas estas máquinas pueden incorporar unas portadas a los documentos, dentro de la realización del proceso de encuadernación.

También se puede realizar la encuadernación de forma manual. Lo podemos definir como el proceso en el que hojas sueltas o dobladas, normalmente de papel impreso, se juntan en un volumen. Se trata de unir páginas para formar un todo que puede ser un libro, un cuaderno o una publicación, en general. Al personal subalterno no se pedirá que encuaderne un libro, pero sí puede encontrarse dentro de sus tareas la agrupación de hojas para formar un cuadernillo o folleto. Existen varios métodos para este tipo de encuadernación: en general consiste en realizar orificios a las hojas que deben encuadernarse, las cuales vendrán unidas a través de diversos accesorios como rosetas, tornillos, varillas, etc.

## 6. ELABORACIÓN DE CARTELES POR ORDENADOR

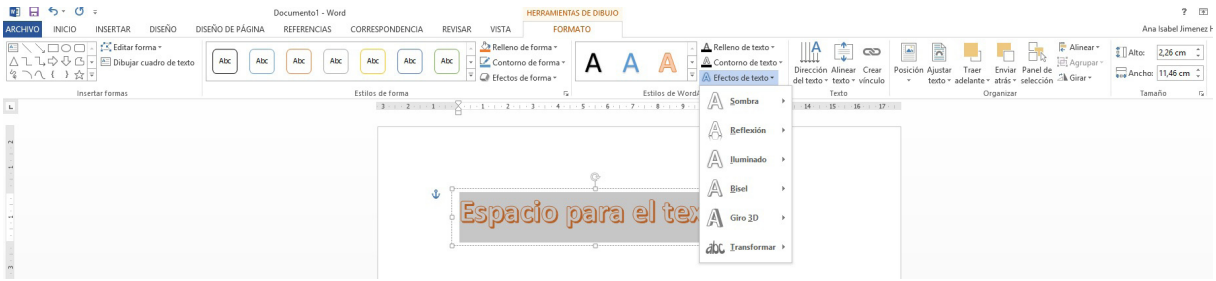
Para elaborar carteles por ordenador, lo haremos a través del programa Word. Abriremos el programa y picaremos en la barra de menú la opción **Insertar** y luego picaremos ***WordArt.***




Cuando cliquemos en este icono nos saldrá una lista desplegable con diferentes estilos.

Escogemos el que más nos guste y al picar en cualquiera de los estilos aparecerá la siguiente ventana:



ISBN: 978-84-7777-632-1

Donde pone ***Espacio para el texto*** introducimos el texto que queremos que aparezca en el cartel. Se puede cambiar el tamaño de la letra desplegando la flecha que aparece junto al tamaño y fuente predeterminados.

Además, el texto se puede modificar y darle diferentes formatos utilizando las opciones disponibles en la barra de herramientas de Word Art que aparece en la parte superior.

Cuando el texto ya esté escrito, seleccionamos ***Aceptar***. Aparecerá la secuencia que se haya escrito, con el estilo y el tamaño elegidos, en la hoja de Word, listo para imprimir.

## 7. MÁQUINAS DESTRUCTORAS

Estas máquinas destructoras, tienen un sencillo manejo. Basta con colocar el papel en la boca de entrada y pulsar el botón de funcionamiento para que la máquina se trague el papel y lo convierta en finas tiras de aproximadamente un milímetro de anchura que se irán depositando en una bolsa o recipiente colocado en su parte inferior.

Hoy en día la mayoría de estas máquinas cuentan con un sensor que al detectar la existencia de papel en su parte superior ponen en funcionamiento el proceso sin necesidad de pulsar el botón de inicio.

Algunas de estas máquinas tienen indicadores para avisar que la bolsa está llena o que la puerta está abierta. Algunos modelos tienen también retro marcha automática, de modo que se puede rescatar un documento que está entrando por la boca de la entrada.

Las máquinas más comunes son las que podemos ver en oficinas, las cuales pueden admitir, indistintamente, papel continuo o discontinuo. Funcionan a velocidades que oscilan, generalmente, entre los 6 y 15 metros por minuto, con una potencia que va entre 150 y 900 vatios. Estas destructoras tienen la capacidad de destruir entre 5 y 20 hojas al mismo tiempo.

También hay máquinas destructoras industriales, las cuales pueden admitir, indistintamente, papel continuo o discontinuo. Funcionan a velocidades que oscilan entre 20 y 30 metros por minuto, con una potencia aproximadamente de 6.500 vatios. Estas destructoras tienen la capacidad de destruir entre 70 y 500 hojas al mismo tiempo, siendo capaces de destruir libros completos.

El personal de servicios responsable de utilizar la máquina deberá estar pendiente del vaciado de la bolsa para evitar que esta se llene en exceso y dificulte la entrada de más papel.

## 8. ETIQUETADO

El etiquetado es el proceso de colocación de etiquetas o marbetes a cada uno de los objetos, cartas o cualquier otro material, bien para su envío o para el archivo o clasificación del mismo.

## 9. PLASTIFICADO

Para el plastificado de documentos, se utilizan maquinas plastificadoras, que son de muy fácil manejo. El sistema es muy simple: se trata de una maquina con dos rodillos que aprisionan el papel. Estos rodillos alcanzan una alta temperatura, de manera que funden la cola que hay en las hojas de plastificado (una especie de sobre donde se introduce el papel a plastificar), quedando pegado por ambas caras a dicho documento, adquiriendo así una consistencia plástica muy difícil de deteriorar.

## 10. GUILLOTINADO

Es la operación de oficina consistente en cortar papel con una guillotina. Las guillotinas son máquinas destinadas a cortar hojas de papel, tanto de una en una como grupos de varias hojas apiladas. Pueden también servir para cortar materiales blandos presentados en hojas: cartón, materias plásticas blandas, etc.

Existen muchos tipos de guillotina para papel, desde las más sencillas, completamente manuales, hasta las más sofisticadas y automáticas.

Las guillotinas manuales constan de una base en la que se coloca el papel a cortar, y que dispone de dos guías-regla, una horizontal y otra vertical, que se utilizarán para que los cortes tengan la medida y la orientación adecuadas.

## 11. GRAPADO

Consiste en sujetar un conjunto de hojas, generalmente con una grapa de hierro u otro metal. También existen unos instrumentos, denominados clavadoras, que se usan para colocar grapas sobre otras superficies.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 12. TALADRADO

Consiste en horadar un grupo de hojas con taladro u otra herramienta. Existen diversos tipos, dependiendo del grosor a taladrar y, por supuesto, de la calidad del instrumento.

# 5
# CORRESPONDENCIA Y PAQUETERÍA

ISBN: 978-84-7777-632-1

## TEMA 23. Correspondencia y paquetería. Certificados. Acuses de recibo. Telegramas. Reembolsos. Giros telegráficos. Notificaciones, o cualquier otro envío oficial. Características, definición del producto/servicio y correcta cumplimentación

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 23

- ✓ Correspondencia y paquetería.
- ✓ Certificados. Acuses de recibo. Telegramas. Reembolsos. Giros telegráficos.
- ✓ Notificaciones, o cualquier otro envío oficial.
- ✓ Características, definición del producto/servicio y correcta cumplimentación.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 23

**Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal**

**Servicio postal universal, operador encomendado**

**Productos y Servicios de Correos y sus principales características**

## LEY 43/2010, DE 30 DE DICIEMBRE, DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL, DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS Y DEL MERCADO POSTAL

Esta ley responde a una obligación legal y a una singular oportunidad para los servicios postales en España.

La obligación nace de la necesidad de transponer antes del 31 de diciembre de 2010 la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE del Parlamento europeo y el Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.

Con dicha ley se pretende proporcionar un nuevo marco legal que, al tiempo que incorpora a nuestro ordenamiento interno la citada Directiva postal 2008/6/CE, garantiza los derechos de los ciudadanos a recibir un servicio postal universal de amplia cobertura territorial y elevada calidad y eficiencia y refuerza la sostenibilidad financiera de este servicio que se encomienda a la sociedad estatal Correos y Telégrafos, S.A.

Respecto a la calidad de los servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal, la ley tiene como objetivo garantizar que el operador designado en España para la prestación de dicho servicio alcance en su prestación unos estándares de calidad similares a los de los países más avanzados en esta materia en el conjunto de los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

La ley se estructura en siete títulos, diez disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

En la disposición adicional primera se designa por un período de 15 años a la «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima» como operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, al ser la única entidad que está en condiciones de prestar este servicio con la calidad y extensión requeridas, y se establece la suscripción de un contrato regulador de la prestación del citado servicio, que se celebrará por sucesivos períodos quinquenales, entre los Ministerios de Economía y Hacienda y Fomento y el operador designado, y en el que se determinarán los derechos y obligaciones atribuidos a las partes. Y en la disposición adicional segunda se prevé la periódica valoración por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del cumplimiento por parte del operador designado de sus obligaciones.

### Título I. Disposiciones Generales. Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación de la ley

1. El objeto de la presente ley es la regulación de los servicios postales con el fin de garantizar la prestación del servicio postal universal, de satisfacer las necesidades de comunicación postal dentro de España y de España con el extranjero, y de asegurar la libre competencia en el sector en condiciones adecuadas de calidad, eficacia, eficiencia y pleno respeto de los derechos de los usuarios y de los operadores postales y sus trabajadores.

2. Todos los usuarios remitentes o destinatarios de envíos postales tienen derecho a un servicio postal universal de calidad y a precios asequibles, conforme a la normativa europea y nacional de aplicación.

3. Se regirán por lo dispuesto en esta ley:

ISBN: 978-84-7777-632-1

a) Los servicios de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales.
b) Los servicios de giro mediante los cuales se ordenan pagos a personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras, a través de la red postal pública y cualesquiera otros servicios que tengan o pudieran tener naturaleza postal, de acuerdo con la normativa de la Unión Europea y de la Unión Postal Universal.

### Artículo 2. Naturaleza y régimen de prestación de los servicios postales

Los servicios postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia.

Están sometidos a obligaciones de servicio público los servicios incluidos en el servicio postal universal encomendados al operador designado conforme a la disposición adicional primera, y los que se impongan a los titulares de autorizaciones administrativas singulares en los términos dispuestos en esta ley.

### Artículo 3. Definiciones

A efectos de la presente ley, se entenderá por:

1. «Servicios postales»: cualesquiera servicios consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales.
2. «Envío postal»: todo objeto destinado a ser expedido a la dirección indicada por el remitente sobre el objeto mismo o sobre su envoltorio, una vez presentado en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado. Además de los envíos de correspondencia incluirá la publicidad directa, los libros, catálogos, diarios, publicaciones periódicas y los paquetes postales que contengan mercancías con o sin valor comercial, cualquiera que sea su peso.

   No se considerarán envío postal ni se podrán admitir como tales los envíos que contengan objetos cuyo tráfico o circulación esté prohibido o sea delito, de acuerdo con las leyes y convenios internacionales en vigor en España. Reglamentariamente se determinarán los supuestos constitutivos de envíos prohibidos.

   Las dimensiones mínimas y máximas de los envíos postales considerados serán las establecidas en las disposiciones pertinentes adoptadas por la Unión Postal Universal.
3. «Envío de correspondencia»: la comunicación materializada en forma escrita sobre un soporte físico de cualquier naturaleza, que se transportará y entregará en la dirección indicada por el remitente sobre el propio envío o sobre su envoltorio. La publicidad directa, los libros, catálogos, diarios y publicaciones periódicas no tendrán la consideración de envíos de correspondencia.
4. «Servicio de envío certificado»: aquel que, previo pago de una cantidad predeterminada a tanto alzado, comporta una garantía fija contra los riesgos de pérdida, robo o deterioro, y que facilita al remitente, en su caso y a petición de este, una prueba de depósito del envío postal o de su entrega al destinatario.
5. «Servicio de envío con valor declarado»: aquel que permite asegurar el envío por el valor declarado por el remitente, en caso de pérdida, robo o deterioro.
6. «Correo transfronterizo»: correo con origen o destino en otro Estado miembro de la Unión Europea o un país tercero.

7. «Medios de franqueo»: aquellos efectos o signos que acreditan el pago de los servicios postales a los operadores postales que presten servicios incluidos en el servicio postal universal.

   Se considerarán como tales medios los sellos de correos, que solo puede utilizar el operador designado con efecto liberatorio; los sobres; las tarjetas y cartas-sobres con sellos o signos distintivos previamente estampados; las impresiones de máquinas de franquear; y las estampillas de franqueo expedidas por distribuidoras automáticas instaladas por el operador designado, así como cuantos artículos o productos sean definidos mediante las correspondientes disposiciones como instrumentos de franqueo.
8. «Operador postal»: la persona natural o jurídica que, con arreglo a esta ley, presta uno o varios servicios postales. El tercero que preste servicios postales en exclusiva para un único remitente que actúe en régimen de autoprestación queda excluido de esta definición.
9. «Operador designado»: el operador al que el Estado ha encomendado la prestación del servicio postal universal, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.
10. «Autorización administrativa»: aquella que permite la prestación de servicios postales de acuerdo con lo previsto en esta ley.
11. «Requisitos esenciales»: son motivos de interés general y de carácter no económico recogidos en el apartado 2 del artículo 40 que sirven como fundamento para la determinación de las condiciones de prestación de los servicios postales.
12. «Red postal»: a efectos de la presente ley se entiende por red postal el conjunto de la organización y de los medios de todo orden que, empleados por el operador designado para la prestación del servicio postal universal, permiten, en particular:

    a) La recogida de los envíos postales en los puntos de acceso de todo el territorio nacional.
    b) La admisión por el operador postal de los envíos postales que le son confiados por el remitente para la realización del proceso postal integral y del que se hace responsable.
    c) La clasificación de estos envíos desde el punto de acceso a la red postal hasta el centro de distribución.
    d) El transporte de los envíos postales efectuado por cualquier tipo de medios hasta su distribución final.
    e) La distribución realizada en los locales de destino del operador postal correspondiente a donde ha sido transportado el envío postal de forma inmediatamente previa a su entrega final al destinatario del mismo.
    f) La entrega en las direcciones indicadas en los envíos, con las salvedades que se establezcan reglamentariamente.

13. «Puntos de acceso a la red postal»: las instalaciones físicas del operador postal designado para la prestación del servicio postal universal donde los remitentes pueden depositar envíos postales, tales como los centros de admisión masiva, las oficinas, estafetas y buzones a disposición del público.
14. «Usuario»: la persona natural o jurídica o ente sin personalidad beneficiaria de la prestación de un servicio postal como remitente o como destinatario y titular de los derechos a que se refiere el Título II de esta ley.
15. «Dirección postal»: la identificación de los remitentes o de los destinatarios por su nombre y apellidos, si son personas naturales, o por su denominación o razón social si se trata de personas jurídicas o entidades sin personalidad, así como las señas de un domicilio, que contendrá el nombre de la vía y el número de la finca, así como el nú-

ISBN: 978-84-7777-632-1

mero de piso y la letra, si los hubiera, o los datos que se establezcan para la entrega de los envíos en las oficinas de la red postal.

16. «Autoridad Nacional de Reglamentación»: el Gobierno, los órganos superiores y directivos del Ministerio de Fomento y la Comisión Nacional del Sector Postal, competentes para ejercer las funciones y atribuciones que esta u otras leyes o normas les asignan en materia postal. Estas autoridades ejercerán sus funciones con plena independencia orgánica y funcional de los operadores postales y del operador designado.
17. «Servicios prestados según tarifa por unidad»: servicios postales cuyo precio figure en las condiciones generales del operador designado o de los operadores que actúen en el ámbito del servicio postal universal aplicables a los envíos postales individuales.
18. «Remitente»: la persona física, jurídica o entidad sin personalidad de quien proceden los envíos postales.

### Artículo 4. Servicios excluidos

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley los servicios realizados en régimen de autoprestación, así como los servicios relativos a los envíos sin dirección postal del destinatario.

Se entiende que existe régimen de autoprestación cuando la prestación de los servicios postales se efectúe directamente por el propio remitente de los envíos, o bien cuando se realice valiéndose de un tercero que actúe, en exclusiva, para el mismo. En este último caso los servicios prestados al remitente por el tercero deberán comprender la totalidad del proceso postal de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de los envíos.

### En el TÍTULO III, El Servicio Postal Universal, CAPÍTULO I, Concepto y ámbito Artículos 20 y 21. Se definen el concepto y ámbito

Se entiende por servicio postal universal el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios.

1. Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

   a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.
   b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

   El servicio postal universal incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado.
2. Los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos, de publicaciones periódicas y los restantes cuya circulación no esté prohibida, serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal, siempre que este se lleve a cabo con arreglo a alguna de las modalidades previstas en el apartado anterior.

## SERVICIO POSTAL UNIVERSAL, OPERADOR ENCOMENDADO

El Servicio postal universal es el conjunto de servicios postales cuya prestación garantiza el Estado de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios.

Este servicio incluye las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos, tanto de cartas y tarjetas postales de hasta dos kilogramos de peso, como de paquetes postales de hasta veinte kilogramos de peso (art. 21 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal).

El servicio postal universal incluye también la prestación de los servicios de certificado y valor declarado para los envíos antes indicados.

El Estado ha encomendado la prestación del servicio postal universal a la «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima», por un período que finaliza el año 2026 (disposición adicional primera de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal).

## PRODUCTOS Y SERVICIOS DE CORREOS Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

### *Carta ordinaria*

Es todo envío cerrado, cuyo contenido no se indique ni pueda conocerse, así como toda comunicación materializada en forma escrita sobre soporte físico de cualquier naturaleza, que tenga carácter actual y personal. En todo caso, tendrán la consideración de «carta», los envíos de recibos, facturas, estados financieros y otros documentos de negocio con mensajes que no sean idénticos. Correos garantiza la confidencialidad y fiabilidad en la entrega en el domicilio del destinatario. Es un producto que forma parte del Servicio Postal Universal.

### *Tarjeta postal*

Es una pieza rectangular de cartulina consistente o material similar, que lleve o no el título de tarjeta postal, circula al descubierto y contiene un mensaje de carácter actual y personal. La indicación del término «tarjeta postal» en los envíos individuales implica automáticamente esta consideración postal, aunque el objeto correspondiente carezca de texto actual y personal. Se ha de reservar la mitad derecha del anverso para consignar los datos del destinatario.

*Peso:*

La carta admite un peso que no podrá ser superior a los 2 kg.

Tarjeta postal: peso normalizado 20 g.

*Medidas:*

Dimensiones máximas:

— Largo + ancho + alto = 90 cm, sin que la mayor dimensión exceda de 60 cm.
— En forma de rollo/tubo: largo + dos veces el diámetro = 104 sin que la mayor dimensión exceda de 90 cm.
— Medidas máximas de la tarjeta: 23,5 × 12 cm.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Dimensiones mínimas:

— Sobre o caja: 14 × 9 cm.
— Rollo/tubo: largo + dos veces el diámetro = 17 cm., sin que la mayor dimensión sea inferior a 10 cm.
— Medidas mínimas de la tarjeta: 9 × 14 cm.

Los envíos con dimensiones inferiores a las mínimas deberán llevar una etiqueta anexa de 10 × 7 cm en la que figuren la dirección y el franqueo.

*Ámbito*

Nacional (España y Andorra) e Internacional.

*Plazo de entrega:*

Nacional: entrega D+3 en el 93% de los envíos, en todo el territorio nacional.

Internacional:

— Europa**:** de 2 a 4 días hábiles (plazo medio, puede varias según origen y destino).
— El resto de destinos, según país.

***Notificación***

Son envíos certificados para uso exclusivo de Organismos Oficiales o Entidades Públicas que requieren la prueba fehaciente de la entrega de sus comunicaciones de carácter legal. Con la garantía de que los procesos de entrega son los establecidos por la nueva Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, de 1 de octubre de 2015, en vigor desde el 2 de octubre de 2016.

*Acondicionamiento:*

Procedimiento general (Ley 39/2015):

En el anverso del envío figurará la palabra «NOTIFICACIÓN» en caracteres muy visibles y debajo de ella, el acto a que se refiere (citación, requerimiento, resolución....) y la indicación expediente n.º... y cualquier otra expresión que indique el acto a notificar.

Además figurará el número de certificado y el nombre del órgano remitente y su dirección.

*Procedimiento general:*

— Dos intentos de entrega a domicilio, uno antes de las 15.00 horas, y el otro después de esa hora (o viceversa) y siempre con al menos 3 horas de diferencia entre uno y otro. El segundo intento será dentro de los tres días siguientes al primero.
— Permanencia del envío durante siete días naturales en la Oficina de Correos a disposición del destinatario, en caso de que los intentos de entrega a domicilio sean fallidos.
— Aviso de Recibo (AR): justificante impreso de la entrega de la notificación o PEE (prueba de entrega electrónica).
— Gestión de Entrega (segundo intento de entrega a domicilio) según prescripciones legales.

***Valija***

Producto que permite la recogida, transporte y entrega urgente, en horarios fijos, de documentos y mercancías bajo contrato. Es un producto adaptado a la «medida del cliente», es-

pecialmente diseñado para el correo interno de las empresas que necesiten intercambiar correspondencia periódica entre la oficina central y sucursales.

— Hasta 20 kg.
— Las dimensiones serán las mismas que los paquetes postales.

Envases autorizados:

— Bolsa con asas para uso modular.
— Material plástico, flexible, PVC, nylon, etc., resistente que incorpore el logotipo del cliente en un sitio visible.
— Cierre de cremallera que se pueda precintar.
— Ventana de plástico transparente en el centro del anverso para la etiqueta de origen/ destino.

Precintos:

— De color amarillo para las valijas que se envían desde la central a las delegaciones o sucursales.
— De color rojo para las valijas que se envían desde las sucursales o delegaciones a la central.

*Burofax*

Servicio de Telecomunicación que permite intercambiar documentos entre aparatos facsímil de dos oficinas de Correos o desde terminales de usuarios telefax autorizados a Correos, o admitidos mediante fichero si son masivos, todos con entrega en domicilio. También puede ser entre oficinas de Correos y el terminal fax de un abonado.

*Burofax on line*

El servicio de Burofax Online permite enviar documentos a través de Internet, con entrega bajo firma al destinatario, sin tener que desplazarse a una oficina de Correos.

Los envíos se realizan a través de la Oficina Virtual de Correos. Pueden realizarse uno a uno o bien subiendo una relación múltiple, en fichero .txt (máx 100 envíos).

Cualquier persona con un ordenador conectado a Internet puede enviar Burofax dirigidos a cualquier destino nacional o Andorra.

El contenido del Burofax puede ser redactado en la propia oficina virtual o bien adjuntarlo en fichero PDF.

*Telegrama nacional*

Se entiende como tal todo mensaje escrito destinado a ser transmitido a través de nuestra red de telecomunicaciones. España y Andorra.

— Telegrama con entrega domiciliaria o anticipada por teléfono con posterior entrega.
— Telegrama sin entrega domiciliaria: a entregar en lista, apartados.
— Telegramas admitidos por teléfono: El cliente, sin desplazarse desde su casa, solicita por teléfono el servicio.

*Telegrama on line*

El servicio de Telegrama Online permite enviar mensajes de cualquier tipo, con entrega bajo firma, a través de Internet, sin tener que desplazarse a una oficina de Correos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Cualquier persona con conexión a Internet puede enviarlo desde el ordenador de su lugar de trabajo o domicilio. Los envíos pueden ir dirigidos a cualquier destino nacional o de Andorra.

Los envíos se realizan a través de la Oficina Virtual de Correos. Pueden realizarse uno a uno o bien cargando una relación múltiple, en fichero .txt (máx 300 envíos).

*Paquetería nacional: paquete azul*

Envío que puede contener cualquier objeto, producto, sustancia o materia cuya circulación esté permitida teniendo o no carácter comercial. Estos envíos van cerrados y tienen carácter certificado.

Con este producto, Correos cumple, en el ámbito de la paquetería, la prestación del servicio postal universal que tiene encomendada y que conlleva la obligación de realizar la entrega a domicilio de los envíos que forman parte del mismo.

*Ámbito del producto:*

España y Andorra.

*Peso:*

Hasta 20 kg.

*Dimensiones:*

— Máximas:

- Caja: L A A = 200 cm sin que la mayor exceda de 100 cm.
- Rollo: L = 100 cm D = 15 cm.

— Mínimas:

- Caja: 14 × 9 cm.
- Rollo: L 2 D = 17 cm sin que la mayor sea inferior a 10 cm.
- (Pueden ser inferiores con etiqueta de 10 × 7 cm).

*Plazos de entrega:*

— Península, Baleares, Ceuta y Melilla: de 3 a 5 días hábiles.
— Islas Canarias: 8 días hábiles.

*Paquetería nacional: citypaq*

Es una red de terminales automatizados de paquetería que permite a los usuarios la recepción y envió de paquetes de forma cómoda y segura las 24 horas del día todos los días del año.

Los clientes de Correos pueden recibir todas sus compras online en diferentes puntos (cerca de su casa, de su oficina o donde más le convenga).

Se presta a través de dos dispositivos:

Privado

En lugares de paso restringido (comunidades de vecinos, etc.).

Público

En lugares concurridos (gasolineras, estaciones de metro, centros comerciales, etc.).

*Paquetería internacional: paquete internacional económico*

Envío que puede contener cualquier objeto, producto, sustancia o materia cuya circulación esté permitida y que teniendo o no, carácter comercial vaya cerrado. Cuenta con la seguridad de ir certificado y ser entregado bajo firma del destinatario en el país de destino.

*Peso:*

Hasta 30 kg según el país.

— El peso volumétrico se calcula mediante la siguiente fórmula: largo x ancho x alto (expresado en centímetros)/6.000.

*Dimensiones:*

— Máximas:

- Caja: L A A = 200 cm sin que la mayor exceda de 105 cm.
- Rollo: L = 100 cm D = 15 cm.

— Mínimas:

- Caja: 14 × 9 cm.
- Rollo: L 2 D = 17 cm sin que la mayor sea inferior a 10 cm.
- (Pueden ser inferiores con etiqueta de 10 × 7 cm).

*Plazos de entrega:*

— Europa: de 8 a 10 días hábiles.
— Resto de destinos: según país.

*Apartados postales*

Se trata de casilleros cerrados ubicados en las Oficinas de Correos en los cuales el cliente puede recibir cualquier tipo de envíos postales en la localidad que prefiera, sin necesidad de tener domicilio social en ella.

Cuando el volumen, tamaño o naturaleza de los envíos lo exija, estos se depositarán en el interior de la oficina y se dejará un aviso en el buzón del apartado para que el titular del mismo pase por ventanilla, si desea recogerlo. Pueden utilizar este servicio todo tipo de clientes, personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, y para mayor comodidad existe también de forma adicional, la opción de entrega a domicilio. Se pueden dar de alta hasta un máximo de cinco titulares por apartado. El horario para acceder al apartado será el horario de atención al público de la oficina.

Correos garantiza el secreto de la titularidad del apartado, que solo puede ser revelada en los supuestos legalmente previstos, así como el contenido de los envíos depositados en el apartado.

Este servicio requiere contratación por parte del cliente y el abono de las tarifas en vigor. Existen dos modalidades de contratación:

— Anual.
— Trimestral.

ISBN: 978-84-7777-632-1

*Giro nacional*

Es un servicio que permite ordenar pagos y/o admisiones a persona física o jurídica por cuenta o encargo de otras a través de la Red Postal de la misma o distinta localidad dentro del territorio nacional y Andorra, con entrega domiciliaria, ingreso en cuenta corriente, o en oficina**,** garantizando la cantidad girada

Algunas características.

— Cantidad mínima girada:

- 0,01 euros.

— Cantidad máxima girada:

- El importe máximo por giro se establece en 2.499,99 € (dos mil cuatrocientos noventa y nueve euros con noventa y nueve céntimos de euros), con las siguientes observaciones:
  - — Si el importe del giro a entregar en el domicilio del destinatario es igual o inferior a 499,99 €, se entregará en metálico.
  - — El giro inmediato se pagará siempre en metálico en la oficina de Correos, independientemente de cual sea el importe.
- En los giros contra reembolsos el importe máximo es de 1.000 €.

*Giro internacional*

Es un producto que permite ordenar pagos y/o admisiones a persona física o jurídica por cuenta o encargo de otras a través de las Redes Postales en las localidades de los países con los que Correos tiene establecido acuerdo, garantizando la cantidad girada y atendiendo a las restricciones que cada país tenga vigentes respecto a los tipos y formas de abono.

*Valor declarado*

Este servicio permite asegurar el envío por el valor declarado por el remitente, en caso de pérdida, sustracción o deterioro.

Se aplica a los siguientes productos:

— Carta certificada (nacional e internacional).
— Paquete Azul.
— Paquete Internacional Económico.

Nacional (España, Andorra) e internacional (si el país admite este servicio).

*Reembolso*

Servicio en el que la entrega de un envío al destinatario se realiza contra el abono de un importe reembolsable, lo que permite de forma sencilla y fiable cobrar dinero a distancia.

*AR*

Permite al remitente saber a quién ha sido entregado un envío y las circunstancias de la entrega, obteniendo a la vez una prueba con constancia legal.

Información que el cliente puede tener con este servicio:

En los envíos entregados:

— Nombre, apellidos, DNI y firma del receptor del envío.
— Fecha de la entrega.
— Si la entrega ha sido realizada en el domicilio del destinatario o en la oficina de Correos.
— La fecha, hora y firma del empleado que realiza y da fe del resultado de la entrega.

Si por el contrario no ha podido realizarse la entrega:

— La incidencia que lo ha causado: Dirección incorrecta, Ausente en la hora de Reparto, Desconocido, Fallecido, Rehusado, No se hace cargo o No ha sido retirado de la oficina de Correos.

*Acuse de recibo o PC*

— Servicios para productos telegráficos (burofax o telegrama).
— El remitente recibe en su domicilio, un telegrama en el que se le informa de todos los detalles de la entrega, siendo telegráfico (burofax o telegrama):
  - Información de la persona que lo ha recepcionado (nombre, DNI y en su caso parentesco o relación con el destinatario).
  - Fecha y hora de la entrega.
— Si el envío no ha podido ser entregado, se informa también sobre las causas por las que no se ha realizado la entrega.
— En el caso de incidencia o imposibilidad de entrega, también se envían al remitente uno o varios telegramas de servicio gratuitos, en los que se informa sobre el estado en el que se encuentra su envío, por ejemplo: Avisado y pasado a Lista de Correos.

# 6

# ALMACENAMIENTO, CONTROL DE EXISTENCIAS Y MOVIMIENTO DE MATERIALES

ISBN: 978-84-7777-632-1

TEMA 24. Almacenamiento de materiales: estanterías, colgadores, espacios, etc. Almacenamiento de materiales peligrosos

TEMA 25. Control de existencias de material: registros, fichas, albaranes, etc.

TEMA 26. Movimientos de material y equipos: maquinaria a utilizar y otros útiles. Manejo y transporte de materiales combustibles e inflamables

TEMA 27. Retirada y reciclaje de residuos: correcta clasificación, recogida y retirada selectivas de residuos

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 24

✓ Almacenamiento de materiales: estanterías, colgadores, espacios, etc. Almacenamiento de materiales peligrosos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 24

1. **Sistemas de almacenamiento**

2. **Almacenamiento de materiales peligrosos**

## 1. SISTEMAS DE ALMACENAMIENTO

Los almacenes son lugares donde se guardan diferentes tipos de mercancía. La función de los almacenes es diversa, pudiendo destacar los siguientes objetivos:

— Mantener las mercancías protegidas de deterioros, robos o incendios. También podrán estar acondicionadas en función de las características físicas de los productos que deben albergar.
— Permitir un acceso fácil, rápido y seguro a las personas autorizadas.
— Mantener un sistema de información sobre las existencias en el mismo y vigilar que no se agoten.
— Control minucioso sobre las entradas y salidas, es decir el movimiento de materiales.

Un eficiente sistema de almacén permite evitar retrasos en el abastecimiento de materiales y hacer suministros completos. Además ayuda a hacer una gestión de compras eficiente en términos económicos y de rapidez en cuanto a la atención de necesidades.

Un factor que puede aumentar mucho la eficiencia total y la flexibilidad del almacenamiento es el uso de equipos adecuados a nivel compartimento. También resulta importante la elección de estanterías, casilleros, cajas en tamaños adecuados a los materiales a almacenar.

La elección del sistema de almacenamiento de materiales depende de los siguientes factores:

1. Espacio disponible.
2. Tipo y tamaño de los materiales a almacenar.
3. Número de artículos guardados.
4. Tipo de embalaje.
5. Velocidad de atención necesaria.

Algunas técnicas de almacenamiento de materiales son:

1. Carga unitaria a través de una plataforma denominada pallet que es un estrado de madera de diversas dimensiones pero cuyo patrón más normalizado es de 800 mm × 1.200 mm para adecuarse a los diversos medios de transporte y almacenamiento internacional.

ISBN: 978-84-7777-632-1

2. Cajas o cajones: se utilizan para materiales de pequeñas dimensiones como tornillos, materiales de oficina, etc. Hay gran variedad de tamaños y formas pudiendo ser de las propias unidades productivas de donde proceden las mercancías.

3. Estanterías: es una técnica de almacenamiento destinada a materiales de diversos tamaños y para el apoyo de cajones y cajas estandarizadas. Pueden ser de madera y/o perfiles metálicos. Los materiales que se guardan en ellas deben estar identificados y visibles. Este sistema es el medio de almacenamiento más simple y económico.

4. Columnas: se utilizan para acomodar piezas largas y estrechas como tubos, barras, etc.
5. Apilamientos: se trata de una variación de almacenamiento de cajas para aprovechar al máximo el espacio vertical. Las cajas o plataformas son apiladas una sobre otra, con un reparto adecuado de cargas. De esta forma se reduce el número de divisiones en las estanterías ya que se forma un único estante de gran dimensión.
6. Contenedores flexibles (en fotografía de la página siguiente): una técnica reciente que utiliza un saco de tejido resistente para almacenar y mover sólidos a granel.

Para el funcionamiento racional del almacenaje, existen en general los siguientes locales en función de la operativa:

1. Recepción: a su vez consta de áreas específicas:
   - Recepción de los materiales.
   - Espera de las mercancías antes de la conformidad de entrada y de registro en el sistema.
   - Desembalaje de los productos, caso de ser necesario.
2. Área de almacenamiento: almacenamiento propiamente dicho.
3. Área de entrega: la mercancía que ha sido tomada del área de almacenamiento y trasladada con el medio mecánico más adecuado, se entrega previa su salida y registro en el sistema.

## 2. ALMACENAMIENTO DE MATERIALES PELIGROSOS

Existe una normativa que regula las condiciones de seguridad mínimas que se deben dar para el almacenamiento y manejo de productos industriales, ya se trate de materias primas o productos elaborados. Esta normativa es más específica cuando se trata de productos peligrosos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Se entiende por sustancia peligrosa aquella que es clasificable como tal de acuerdo a la descripción que recoge el Reglamento sobre Notificación de Sustancias Nuevas y Clasificación, Envasado y Etiquetado de Sustancias Peligrosas de marzo de 1995.

Se citan y describen los siguientes tipos:

— Explosivos.
— Comburentes.
— Inflamables.
— Tóxicos y muy tóxicos.
— Nocivos, corrosivos, irritantes, etc.

Además, se tienen unas instrucciones técnicas complementarias que completan la reglamentación y que desarrollan las particularidades que deben observarse para los almacenamientos objeto de los mismos. Por ejemplo, los productos tales como el cloro, óxido de etileno, botellas de gases licuados o comprimidos, etc. deben ser almacenados según las condiciones específicas que en dichas instrucciones figuran.

Estas instrucciones determinan la forma y periodicidad en las que se ejercerán las revisiones e inspecciones por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, en concreto el órgano competente en materia de industria.

La forma en la que habitualmente se realiza dicho control es mediante los organismos de control autorizado que acreditan la conformidad de las instalaciones con los preceptos de la instrucción técnica complementaria o, en su caso, con los términos de la autorización concedida.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 25

- ✓ Control de existencias de material.
- ✓ Registros, fichas, albaranes, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 25

1. **Artículos**

2. **Entradas y salidas**

Se da el nombre de inventario de mercancía a la verificación o confirmación de la existencia de los materiales del almacén para confrontarlo con las anotaciones en los ficheros de existencias de los mismos.

El inventario se efectúa periódicamente, en general en el cierre del ejercicio fiscal.
Es importante por las siguientes razones:

1. Permite verificar la cantidad real en existencia.
2. Permite ajustar las existencias en valores monetarios y realizar un balance a nivel contable.
3. Permite conocer el consumo real.
4. Es una exigencia legal según el caso.

Para permitir esta gestión general de inventario es esencial que el día a día del almacén esté organizado. Así el almacén deberá regirse por unas reglas. Algunos conceptos relacionados son los siguientes:

## 1. ARTÍCULOS

Se presentan una serie de conceptos que ayudarán a una correcta clasificación y localización de los materiales en el almacén.

— Codificación de materiales: Para facilitar la localización de los materiales se deben usar sistemas de codificación. Es importante sobre todo en el caso de existir un gran número de artículos, lo que hace casi imposible su identificación por sus respectivos nombres.

  Codificar significa representar cada artículo mediante un código que contiene las informaciones necesarias y suficientes por medio de números y letras.

  El sistema alfabético codifica los materiales con un conjunto de letras, cada una de las cuales identifica determinadas características y especificación. El sistema numérico limita el número de artículos y es de difícil memorización por lo que es poco utilizado.

  El sistema alfanumérico es una combinación de letras y números. Las letras representan la clase de material y su grupo en esta clase, mientras que los números representan el código indicador del artículo.

— Catalogación: Para poder codificar bien se debe primero disponer de un catálogo que dé una idea conjunta de todos los artículos a nivel de colección.

— Simplificar: Se debe reducir en la medida de lo posible el número de artículos empleados mediante la normalización, es decir, adoptar un único artículo para cada fin.

— Especificación: Significa tener bien detallados y descritos los materiales, es decir, conocer la información necesaria respecto a los artículos y sus funcionalidades.

— Estandarizar, normalizar: Son conceptos que ayudan a agrupar, ordenar y optimizar.

## 2. ENTRADAS Y SALIDAS

En general, el funcionamiento del almacén está soportado en un sistema integrado de gestión ligado al departamento de compras. Hoy día el soporte está informatizado en la mayoría de los casos y consiste en una base de datos que contiene ficheros de todas las mercancías almacenadas y de todas las personas intervinientes en el proceso; esto es, personas provee-

ISBN: 978-84-7777-632-1

doras y personas destinatarias en el proceso de entradas y salidas así como de las fichas de control asociadas a este último.

Entre estos procesos se encuentran la generación del pedido, la recepción del material que se asocia con la entrada del material y el albarán correspondiente y la salida del material, asimismo con su albarán correspondiente, y la facturación.

Cada fase de las citadas conlleva un procedimiento que cada organización debe detallar al máximo para mejorar la eficiencia del trabajo.

En general cada persona que participa en un procedimiento, trabaja independientemente pero de forma coordinada y el éxito depende del buen hacer de todos ellas.

En particular el registro de entradas y salidas del almacén mediante albaranes es de gran importancia ya que es aquí donde queda reflejada la información que da soporte a la facturación y al inventario. Contiene todos los datos necesarios, tales como número de pedido, código de artículo, unidades, fecha de entrega, y se relacionará más tarde con la organización del almacén, codificación, ubicación, fechas de entrada, etc., así como con la facturación.

Especial mención merecen los casos en los que la entrada de materiales está sujeta a una previa recepción de los mismos mediante inspección y comprobación de la adecuación de las características técnicas a las condiciones de pedido, más allá de la mera comprobación documental.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 26

✓ Movimientos de material y equipos: maquinaria a utilizar y otros útiles.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 26

1. **Normas de almacenamiento de materiales**

2. **Normas de movimiento de materiales**

3. **Movimientos de materiales**

   3.1. Movimientos horizontales
   3.2. Movimientos verticales

El proyecto de un sistema de almacenamiento debe prever las mejores soluciones en función de los materiales y mercancías a almacenar, de los movimientos a realizar y de la maquinaria que se utilizará en cada caso.

La organización de los espacios de trabajo y el diseño de las formas y medios de transporte se realizarán con vista a la optimización de la función del trabajo pero siempre bajo la premisa de unas condiciones seguras de trabajo.

Por un lado, se deben diseñar espacios de trabajo seguros destinados al almacenamiento sobre el suelo y las condiciones de apilamiento sobre soportes, estanterías, bandejas, estructuras, etc.

Por otro lado, los medios de transporte estarán adaptados a los espacios de circulación, maquinaria a emplear y mercancía a transportar.

La persona empleada debe conocer perfectamente los procedimientos implicados en el uso y manejo de la maquinaria a su cargo y de las tareas específicas para cada producto o material.

Se deben conocer las normas generales para el almacenamiento y movimiento de materiales y los específicos de cada caso.

## 1. NORMAS DE ALMACENAMIENTO DE MATERIALES

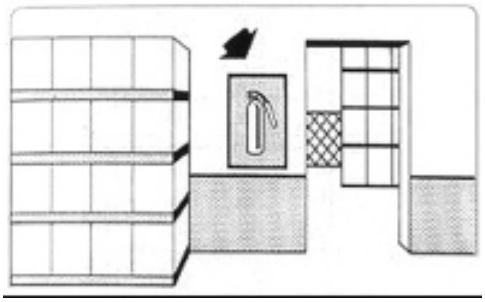
Los pasillos de circulación demarcados deben estar constantemente libres de obstáculos. Utilizar casco cuando hay movimiento aéreo de materiales.

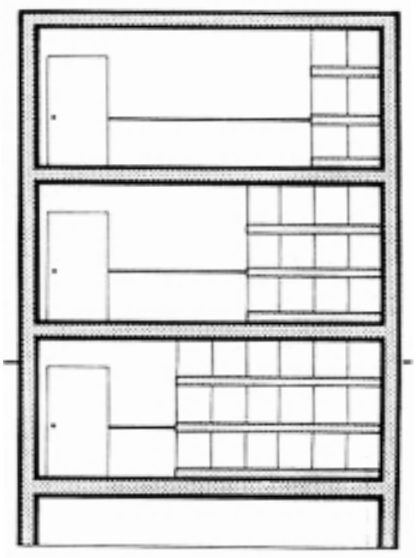
Permitir el fácil acceso a los extintores y demás equipos de lucha contra incendio.

Las válvulas, interruptores, cajas de fusibles, tomas de agua, señalizaciones, instalaciones de seguridad tales como botiquín, camilla, etc. no deben quedar ocultados por bultos, pilas, etc.

Las pilas de materiales no deben entorpecer el paso, estorbar la visibilidad, ni tapar el alumbrado.

Mantener permanentemente despejadas las salidas para el personal, sin obstáculos.





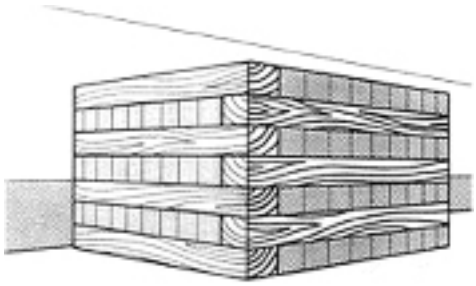
ISBN: 978-84-7777-632-1

Los materiales se deben depositar en los lugares destinados para tal fin.

Respetar la capacidad de carga de las estanterías, entrepisos y equipos de transporte.

Para recoger materiales, no se debe trepar por las estanterías. Utilizar las escaleras adecuadas.

Al depositar materiales comprobar la estabilidad de los mismos.

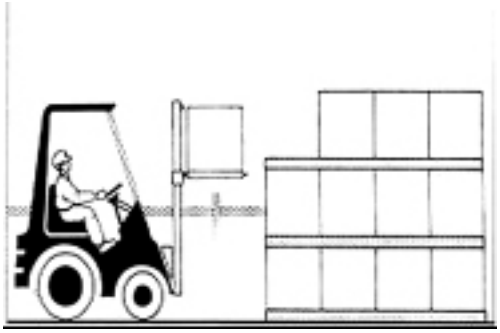


Las pilas de materiales que puedan rodar, tambores, deben asegurarse mediante cuñas, tacos o cualquier otro elemento que impida su desplazamiento.

Evitar pilas demasiado altas.

Para bajar un bulto de una pila, no colocarse delante de ella, sino a un costado.

Utilizar, siempre que se pueda, medios mecánicos para el movimiento de materiales.



Es necesaria la uniformidad del piso para no comprometer la estabilidad de cualquier pila o montón.

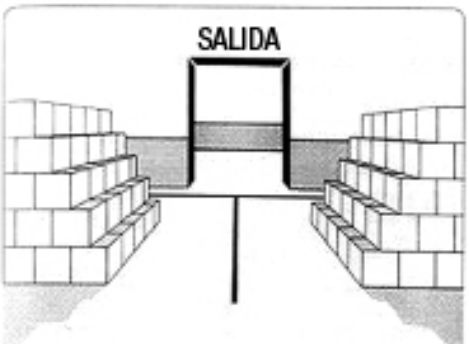
En suelos inclinados o combados, las cargas deben ser bloqueadas apropiadamente para evitar vuelcos.

Los pasillos, hasta donde sea posible, deben ser rectos y conducir directamente a las salidas.

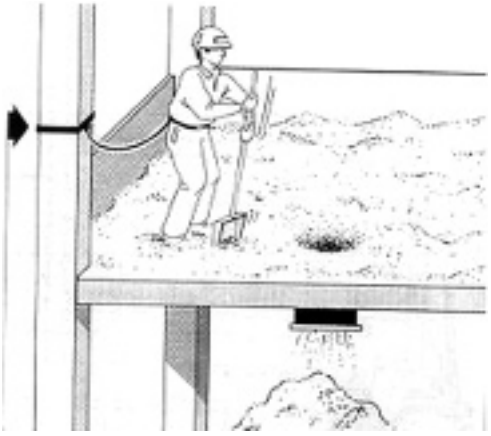
Deben existir el menor número de cruces posibles. La mayor parte de los accidentes suceden en los cruces. Los mismos deben ser situados donde existe la mayor iluminación y visibilidad.

Si los materiales son tóxicos, corrosivos, inflamables, explosivos, polvorientos o de mal olor, se debe advertir y proteger al personal expuesto.

En caso de un almacenamiento provisional que suponga una obstrucción a la circulación, se deben colocar luces de advertencia, banderas, vigilantes, vallas, etc.




Un peligro para los trabajadores y trabajadoras que almacenan productos a granel, como granos, productos químicos, arena y otros, es el de quedar enterrados. Donde exista peligro de caídas en pilas profundas se debe utilizar cinturón de seguridad.



Muchos materiales pulverulentos, son explosivos cuando quedan en suspensión en el aire, por lo que se debe eliminar de la zona cualquier fuente de ignición.

Se debe emplear equipos de protección adecuados cuando se trabaje en las proximidades de materiales tóxicos.

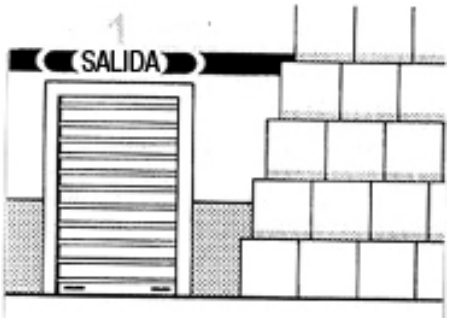
Los tambores se deben apilar de pie, con el tapón hacia arriba. Antes de comenzar la segunda fila se debe colocar tablas de madera para que sirvan de protección y soporte. Esto se debe repetir en cada una de las filas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Las filas de cajas se deben colocar perfectamente a nivel. Cuando se apile un cierto número de cajas no se debe colocar de modo que coincidan los cuatro ángulos de una caja con los de la inferior. Si es posible, conviene disponerlas de tal modo que cada caja repose sobre la cuarta parte de la situada debajo.

Si las cajas son de cartón deben ser apiladas en plataformas para protegerlas de la humedad y evitar el derrumbe.

Las cajas de cartón con productos pesados no deben ser almacenadas en pilas elevadas.




Los fardos muy rellenos pueden ser apilados y almacenados del mismo modo que los cajones o cajas. Los fardos flojos deben ser apilados y asegurados con piezas de madera (palets).

Para el almacenamiento de productos en sacos debe inspeccionarse cuidadosamente el espacio previsto para su depósito para ver si existen clavos, cantos vivos, etc. que puedan perforar o desgarrar los mismos.

Los sacos no deben ser arrojados ni manejados con brusquedad.

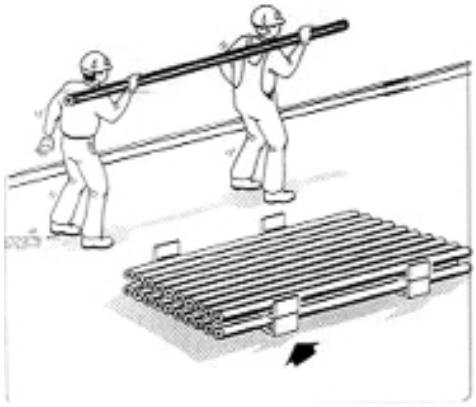
Los productos ensacados deber ser almacenados en pilas de capas atravesadas. Las bocas de los sacos deben estar dirigidas hacia la parte interior de la pila.

Debe evitarse manejar los tubos y barras con brusquedad ya que pueden romperse.

Las barras ligeras pueden ser almacenadas verticalmente en bastidores especiales.

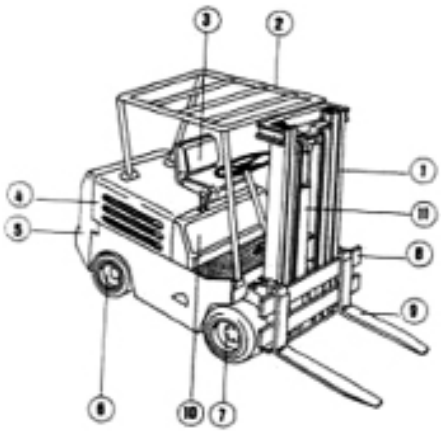
Las garrafas no deben ser apiladas unas encima de otras, sino en bastidores apropiados o en un compartimento especial.

El almacenamiento de barras debe efectuarse en capas, y con bandas de madera o de metal interpuestas entre ellas y bloquearlas para evitar rodamientos y deslizamientos.



## 2. NORMAS DE MOVIMIENTO DE MATERIALES

Conozca los elementos principales y el funcionamiento del equipo que está utilizando.



Recuerde revisar siempre el equipo de levantamiento antes de usarlo. Examínelo por deterioro del material.

Revise todos los elementos de amarre tales como los cables, cadenas, fajas, etc., deberán estar libres de nudos, cocas, torceduras, partes aplastadas o variaciones importantes de su diámetro.

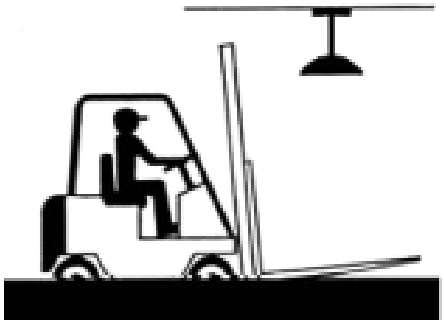
Nunca sobrecargue el equipo, respetando la carga máxima del mismo.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Los elementos de amarre no se deben arrastrar por el suelo, sobre superficies ásperas, o por donde puede entrar en contacto con arena, barro, óxido, productos corrosivos o cualquier otra sustancia que pudiera afectarles.

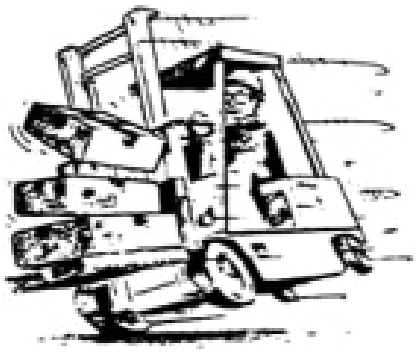
Reporte cualquier daño inmediatamente.

Nunca olvide la estructura del equipo que está utilizando. Tenga especial cuidado con las tuberías colgantes bajas, ductos, luces, portales, alambre o maquinaria que hay a su alrededor.



Se debe tratar siempre de equiparar la carga a transportar. Tener especial cuidado si las cargas o piezas son de forma muy irregular, el peso se debe distribuir por igual para evitar vuelcos o caídas de material.

Nunca maneje con exceso de velocidad ni maniobre los equipos bruscamente.



No se debe, bajo ningún concepto, transportar cargas por encima de las personas.

No dejar los aparatos para izar con cargas suspendidas.

La elevación y descenso de las cargas se debe hacer lentamente, evitando todo arranque o detención brusca. Efectuarlo, siempre que sea posible, en sentido vertical para evitar el balanceo.

Siempre que se utilice algún medio mecánico para el transporte de materiales (ganchos de izar, carretillas, autoelevadores) deben tenerse en cuenta las normas particulares de uso de los mismos.

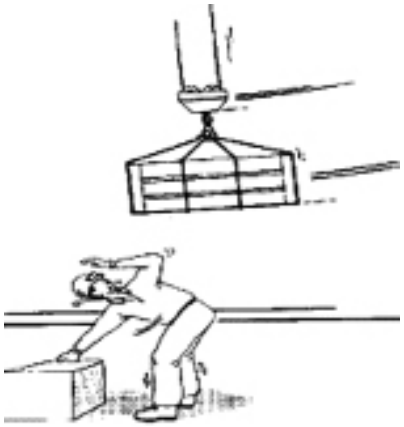
El punto anterior también se extiende para el caso de levantamiento manual de pesos. De ser posible, utilizar siempre un medio mecánico para el movimiento de materiales evitando la carga y manejo manual de pesos.

No se debe viajar sobre cargas, ganchos o eslingas, horquillas de autoelevador o sobre carretillas, etc.

Los materiales deben ser apilados en áreas asignadas solamente, en una base a nivel y estable.

No permita que los materiales apilados sobresalgan en los pasillos.

En los traslados sin carga, izar el gancho a una altura tal que no exista riesgo contra las personas y objetos, llevar las horquillas del autoelevador bajas.

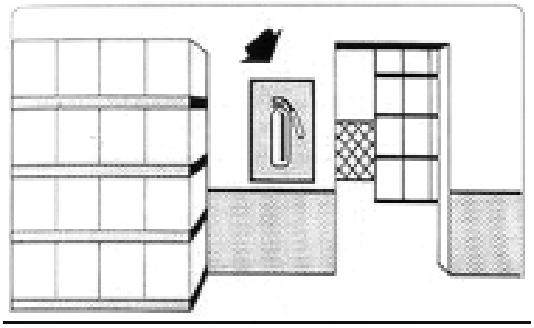


ISBN: 978-84-7777-632-1

Utilice los equipos de protección personal necesarios para realizar sus tareas.

No apile los materiales a gran altura: debe haber una separación de un metro, como mínimo entre el material apilado y el techo.

Nunca obstruya el acceso a los servicios esenciales como de electricidad, gas, agua o equipo de incendio.



Nunca obstruya el acceso a las salidas de incendio o emergencia.

Después de terminada una maniobra, no dejar abandonados los elementos de amarre, como eslingas, estrobos, mordazas, pórticos, etc.

Regrese el equipo a su debido lugar después de usado.

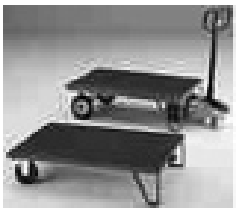
## 3. MOVIMIENTOS DE MATERIALES

Existen gran variedad de sistemas para el movimiento de materiales en los almacenes, desde manuales para pequeños pesos y volúmenes hasta automáticos para los que además requieren gran número de movimientos.

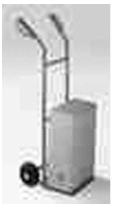
### 3.1. Movimientos horizontales

— Carros de plataforma para diversas cargas mediante aparatos de transporte manuales con variadas formas y protecciones, en general con ruedas de maniobra con o sin freno, de tipo neumático, materiales plásticos, metálicos recubiertos de poliamidas, etc.

Son muy versátiles y de diseño muy variado adaptándose a gran número de accesorios y equipos auxiliares para las diversas funciones:



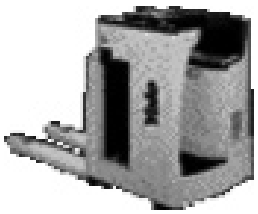
— Carretillas de transporte con pala fija o para apilar, plegables o no, para cargas y formas diversas, gran variedad de diseños posibles.



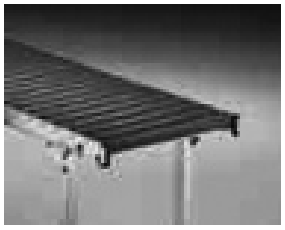
— Transpaletas manuales. En general para cargas de hasta 2.000 kg. Son muy robustas y disponen de horquillas adaptadas a los palets estandarizados de 1.150 mm, aproximadamente. Pueden disponer de accesorios tipo balanzas, batería, frenos, etc. La altura de elevación típica es de 200 mm.

Existen transpaletas con una capacidad de elevación mayor si bien la carga suele estar más limitada.

— Transpaletas eléctricas. También existen carros eléctricos con la misma funcionalidad si bien tienen capacidad de desplazamiento y elevación incluso para transporte de personas mediante plataformas, etc. Se denominan en general transpaletas eléctricas y las hay con persona conductora o sin persona conductora.



— Otros medios.



Mesas de rodillo

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 3.2 Movimientos verticales

Las máquinas más frecuentes para estos trabajos de almacén son las apiladoras que pueden ser sin persona conductora o con persona conductora, manuales o automáticas con accionamientos diversos.

También son utilizadas las grúas propias de los camiones y las autónomas.

En general todos los equipos, maquinaria y útiles asociados al manejo de materiales deberán contar del marcado CE y dispondrán de manual de uso.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 27

✓ Retirada y reciclaje de residuos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 27

1. **Gestión ambiental. Residuos**

    1.1. Papel y cartón
    1.2. Envases
    1.3. Residuos informáticos
    1.4. Aceite
    1.5. Aceite de motor, talleres de salas de máquinas y baterías de coches
    1.6. Pilas
    1.7. Tóner y cartuchos de tinta
    1.8. Vidrio

2. **Tóxicos y peligrosos**

    2.1. Fluorescentes

3. **Otros residuos**

    3.1. Madera
    3.2. Muebles viejos

Las Instituciones y empresas en general y la Administración en particular son conscientes de la necesidad de gestionar de forma eficiente los residuos que generan en el desarrollo de su actividad. Esta sensibilidad se manifiesta en la mayoría de los casos en planes de gestión de residuos que se basan en la organización de los centros de cara a posibilitar la recogida selectiva de los residuos sólidos generados para facilitar su posterior tratamiento y su posible reutilización o reciclado.

La «bolsa de basura» de la actividad administrativa tiene como fracción mayoritaria el papel y cartón representando un tercio, en peso, del total. La segunda fracción es la de la materia orgánica que representa en torno al 20% y le siguen los envases ligeros que representan el 15%. En menores proporciones se encuentran el resto de residuos: vidrio, restos de jardín y podas, plásticos no envases, pilas, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, enseres usados, etc.

Estas cifras aproximadas para la actividad citada varían en función del tipo de centro pero se destaca aquí la necesidad de conocer lo que se genera ya que la estrategia será retirarlo para el objetivo citado de reutilizarlo o tratarlo.

Los sistemas de gestión facilitan esta labor que prevén la colocación de contenedores adecuados para cada cosa en el punto más indicado e informan al conjunto de las personas usuarias de los mismos y de los resultados de la gestión. Se deben coordinar las medidas posteriores a nivel del personal empleado de la limpieza y retirada, recogida y tratamiento con empresas especializadas. Además se contabilizarán las cantidades y flujo de los materiales con lo que se analizará la evolución y resultados de la gestión.

No hay que olvidarse que además debe tenderse al menor consumo y menor generación para lo que se establecerán proyectos y estrategias de cara a la persona usuaria. También la utilización de productos menos contaminantes y que requieran de menor energía en su proceso de fabricación serán los preferidos.

Un concepto que ayuda a medir el impacto de la persona y de la organización en el medio ambiente es la denominada «huella ecológica».

## 1. GESTIÓN AMBIENTAL. RESIDUOS

### 1.1. Papel y cartón

El papel es el principal material que se usa en la gestión administrativa, siendo al mismo tiempo también el principal residuo que se genera.

Este se usa en diversas dependencias de la Administración (reprografías, aulas de informática, departamentos, secretarías, escuelas, etc.) y es depositado por diferentes agentes (funcionariado, alumnado, profesorado, personal de limpieza y otros trabajadores y trabaja-

ISBN: 978-84-7777-632-1

doras) en las papeleras para el reciclaje de papel y cartón existentes en el interior de los edificios. Se debe estudiar la ubicación de dichas papeleras para papel y cartón y permanentemente disponer un listado y planos para que puedan ser localizadas con facilidad. De forma orientativa, suelen encontrarse en zonas comunes tales como pasillos, halls, bibliotecas, fotocopiadoras, salas de estudio, departamentos, etc.

El color normalizado para esta función es el azul, teniendo los contenedores este aspecto:

Posteriormente, el contenido de estas papeleras es vertido por el personal de limpieza en los contenedores azules exteriores. De la recogida de estos contenedores azules se encarga un servicio de recogida especializado que puede en ocasiones compactarlo para optimizar el transporte y finalmente, estos residuos terminan en una empresa recuperadora.

Debe existir un mapa para conocer la ubicación de estos contenedores. Las medidas informativas ayudan, por ejemplo:

— Pliega las cajas antes de tirarlas, así aprovechamos más el espacio del contenedor.
— Reutiliza el papel siempre que puedas antes de tirarlo.
— No debes echar papel ni cartón sucio o grasiento.
— No eches las bolsas de plástico que uses para trasladar el papel al contenedor.
— El corcho blanco y demás protectores plásticos en embalajes van en el contenedor de envases.

¿Sabías que con cada tonelada de papel reciclado se ahorra madera equivalente a 12 árboles? Además, se ahorra entre el 30 y el 50% de la energía que cuesta producir papel con pasta de madera.

### 1.2. Envases

El aluminio puede reciclarse en su totalidad, indefinidamente y sin perder sus propiedades. Lo encontramos habitualmente en latas de bebida, envases alimentarios, como revestimiento interior de briks, etc.

Existen 50 tipos de plástico que usamos cotidianamente, pero todos ellos se producen a partir de petróleo, por lo que todo el plástico que sea reciclado sustituye a la materia original en la elaboración de nuevos envases. Así evitamos que sea incinerado, de forma que eludimos la contaminación doblemente.

Se dispondrán puntos de recogida para estos envases:

— Briks.
— Chapas y tapas de metal.
— Corcho blanco o poliexpan.
— Envases de postres lácteos.
— Botellas de plástico.
— Hueveras plásticas.
— Cubiertos desechables.
— Bolsas.
— Botes de productos de limpieza.
— Envolturas de plástico.
— Latas de conserva.
— Botes de bebida.

El color comúnmente aceptado para esta función es el amarillo

Igualmente al caso del papel la ubicación será reflejada en el mapa citado. Y recordar que la información ayuda:

— Un envase de cartón va al contenedor de papel y cartón.
— Los objetos de plástico o metal que hayan contenido disolventes, pinturas o similares deben llevarse a un contenedor específico.

¿Sabías que fabricar aluminio reciclado reduce en un 95% la contaminación atmosférica y consume un 95% menos de energía que cuando se produce a partir del mineral?

### 1.3. Residuos informáticos

La Administración en general dispone y coordina un sistema de gestión de residuos informáticos ante la gran producción de equipos informáticos obsoletos que se producen. Dado que la vigente reglamentación en materia de residuos peligrosos califica estos residuos como residuos peligrosos por tener componentes con sustancias peligrosas (los tubos de imagen de los monitores, los circuitos y placas bases de las CPUís, etc.), es necesario gestionar estos residuos de manera particular, no pudiéndose ser destinados a vertedero.

El sistema de gestión comprende en un primer paso la retirada de los residuos de aparatos informáticos desde sus lugares de producción. La Ley obliga a los productores y productoras a retirar equipos desechables.

ISBN: 978-84-7777-632-1

El siguiente paso consiste en su almacenaje y revisión, con vistas a la reutilización de los equipos que puedan seguir siendo usados.

Por último, los residuos de aparatos no reutilizables se entregan a un gestor o gestora autorizada de residuos peligrosos para su transporte y tratamiento por parte de una empresa autorizada.

Los aparatos eléctricos y electrónicos contienen metales pesados y sustancias halogenadas. Reciclando evitamos el incremento de estas sustancias en el medio, evitando efectos nocivos para la salud.

### 1.4. Aceite

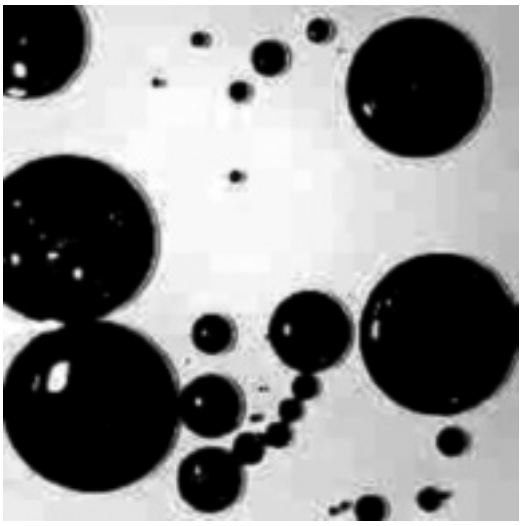
El aceite vegetal usado es un residuo contaminante y de difícil eliminación que, en muchos casos, acaba siendo vertido al sistema de saneamiento, provocando problemas e incrementando los costes del proceso de depuración, además de causar graves daños en los ecosistemas acuáticos.

En la Administración los aceites vegetales se utilizan fundamentalmente en las cafeterías y comedores de universidades y escuelas etc.

¿Sabías que un litro de aceite puede llegar a contaminar 1.000 litros de agua?

### 1.5. Aceite de motor, talleres de salas de máquinas y baterías de coches

Los aceites minerales no son biodegradables y contienen sustancias muy nocivas para el medio ambiente. En el agua forman una película que impide el paso de oxígeno, acabando con la vida de animales y plantas.



Las baterías de coche están compuestas, como promedio, por un 25-30% de ácido sulfúrico diluido; 60-65% de plomo y de 8-10% de polipropileno. Estas sustancias son muy contaminantes y deben ser recuperadas.

Los trapos con aceite, filtros con aceite, envases y objetos que contengan aceites deben seguir el mismo procedimiento que el aceite.

### 1.6. Pilas

Las pilas contienen metales pesados, ácidos, etc., que suponen una gran fuente de contaminación. Una pila mezclada con la basura puede reventar debido a la oxidación y verter su contenido al exterior, que junto con agua (de lluvia, por ejemplo) acaba filtrándose en el suelo contaminando aguas subterráneas. Estas aguas son utilizadas por animales y personas, que acumulan estos compuestos en su organismo, pudiendo alcanzar concentraciones tóxicas.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Mediante la recogida selectiva se pueden extraer controladamente estas sustancias y evitar su dispersión. Una empresa especializada se encarga de recogerlas y gestionarlas. Como en el resto de casos deberá disponerse de información de su ubicación.

¿Sabías que una sola pila de botón puede contaminar hasta 600.000 de litros de agua?

## 1.7. Tóner y cartuchos de tinta

El proceso de fabricación de los envases que contienen la cinta, la tinta o el tóner para impresoras o fax, es costoso y emplea materiales nocivos para el medio ambiente. Hasta ahora, este material desechable se incineraba, produciendo gases y humos muy contaminantes.

Cuando tengas un cartucho de tinta o tóner usado no lo tires, y guarda, si puedes, su embalaje (la caja y la bolsa).

Se dispondrán junto a los centros de reprografía contenedores para tirar allí los tóner o cartuchos vacíos. Pueden ser cajas de cartón o contenedores grises metálicos. También estos productos serán retirados y gestionados por empresas apropiadas.

## 1.8. Vidrio

El vidrio puede reciclarse tantas veces como se quiera sin perder sus cualidades, obteniendo tantos kilos de envase nuevo como kilos de vidrio recogido. Aun así, lo más destacable del

vidrio es que basta un buen lavado y desinfección para reutilizar cualquier envase o producto derivado del vidrio.

Los contenedores VERDES (iglús) son para todo aquel vidrio que no sea biosanitario ni reutilizable. De esta forma, el vidrio depositado puede pasar a ser materia prima para elaborar nuevos envases. Puedes encontrar su distribución en el mapa.

¿Sabías que por cada tonelada de vidrio reciclado se ahorra 1.200 kg de materia prima y 130 kg de petróleo?

## 2. TÓXICOS Y PELIGROSOS

### 2.1. Fluorescentes

Los fluorescentes se consideran residuos peligrosos, y por ello deben recibir un tratamiento adecuado. El servicio de mantenimiento es el encargado de almacenarlos hasta que la cantidad es suficiente como para ordenar su recogida, a empresa autorizada.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 3. OTROS RESIDUOS

### 3.1. Madera

Los restos de madera de pequeño tamaño en estado natural (virutas, astillas, corteza, etc.) pueden compostarse, mientras que los palets, embalajes, tableros, etc. se trituran y se pueden utilizar en la fabricación de aglomerados y en producción de energía.

### 3.2. Muebles viejos

Cuando en una oficina o dependencia se desechan muebles, se almacenan, bien para su posterior recogida o bien para su reasignación. Cuando los muebles deteriorados se acumulan en cantidad suficiente, se contrata una empresa para su retirada y tratamiento.

# 7

# MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE EQUIPOS E INSTALACIONES

ISBN: 978-84-7777-632-1

TEMA 28. Nociones básicas de cerrajería, fontanería, saneamiento, electricidad, carpintería, albañilería, calefacción y aire acondicionado. Herramientas y útiles para mantenimiento y pequeñas reparaciones y/o sustituciones

TEMA 29. Criterios de mantenimiento y revisión de elementos de seguridad: extintores, puertas cortafuegos

TEMA 30. Mantenimiento básico de vehículos

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 28

- ✓ Nociones básicas de cerrajería, fontanería, saneamiento, electricidad, carpintería, albañilería, calefacción y aire acondicionado.
- ✓ Herramientas y útiles para mantenimiento y pequeñas reparaciones y/o sustituciones.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 28

1. **Cerrajería**
   - 1.1. Definiciones de elementos y términos asociados
   - 1.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones
     - 1.2.1. Colocación de bisagras
     - 1.2.2. Colocación de cerraduras
     - 1.2.3. Mantenimiento de cerrajería, bisagras. Rozamientos
   - 1.3. Herramientas y útiles de cerrajería (y carpintería)

2. **Fontanería**
   - 2.1. Definición de elementos y términos asociados
   - 2.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones
   - 2.3. Herramientas y útiles de fontanería (y saneamiento)

3. **Saneamiento**
   - 3.1. Definición de elementos y términos asociados
   - 3.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones
   - 3.3. Herramientas y útiles

4. **Electricidad**
   - 4.1. Definición de elementos y términos asociados
   - 4.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones
   - 4.3. Herramientas y útiles

5. **Carpintería**
   - 5.1. Definición de elementos y términos asociados
   - 5.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones
   - 5.3. Herramientas y útiles

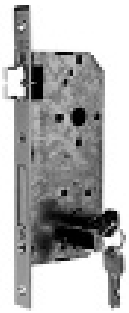
6. **Albañilería**
   - 6.1. Definición de elementos y términos asociados
   - 6.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones
   - 6.3. Herramientas y útiles

7. **Calefacción y aire acondicionado**
   - 7.1. Definición de elementos y términos asociados.
     - 7.1.1. Sistemas centralizados de aire acondicionado y/o calefacción
     - 7.1.2. Sistemas autónomos

# 1. CERRAJERÍA

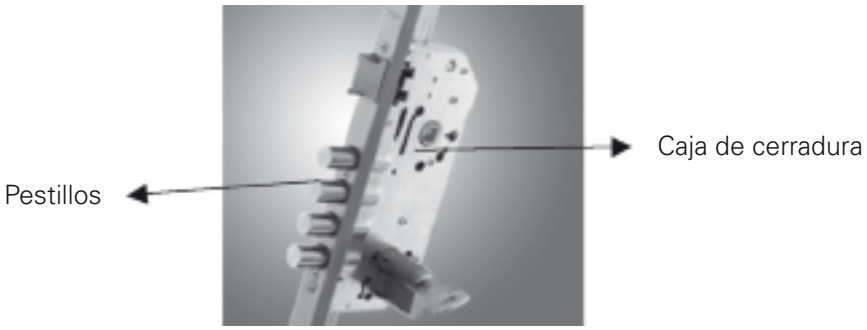
## 1.1. Definiciones de elementos y términos asociados

1. *Cerradura de embutir:* cerradura que se encuentra alojada en una mortaja practicada en el canto de una puerta.



2. *Caja de cerradura:* parte de una cerradura en la que se encuentran los pestillos y sus dispositivos.

3. *Pestillo:* mecanismo de cierre de una puerta que consiste en una barra o pieza que se desliza o cae dentro de un orificio, a menudo se puede abrir por ambos extremos.




4. *Cerradura de cilindro:* cerradura insertada dentro de dos cilindros perpendiculares entre sí, uno atraviesa la cara de la puerta y el otro está encajado en la cerradura.

ISBN: 978-84-7777-632-1

5. *Cerradura de pomos:* cerradura que se emplea en puertas interiores, carece de llave y posee un pequeño dispositivo, a modo de cerrojo, que se acciona mediante un botón situado en el pomo. También llamada cerradura tubular.

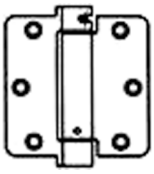
6. *Cerradura de caja:* cerradura que está fijada al tablero de una puerta, no empotrada en uno de sus cantos.

7. *Guarda:* obstrucción metálica de una cerradura que evita la introducción de una llave que no se corresponda con la cerradura.

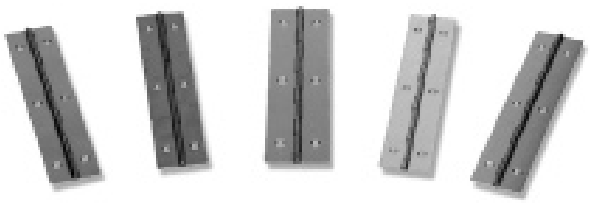
8. *Bocallave:* ranura en el cilindro de una cerradura para meter y guiar la llave.

9. *Cerradura antipánico:* cerradura que permite liberar el cerrojo en general mediante «barra antipánico» situada en la parte interior de una puerta de emergencia o un recorrido de evacuación.

10. *Bisagra embutida:* bisagra que se encuentra inserta en las superficies en contacto de la puerta y la jamba. También llamada bisagra a tope.



11. *Bisagra continua:* bisagra cuyas paletas ocupan toda la superficie sobre la que están aplicadas.



12. *Bisagra de muelle* de doble acción: bisagra que va provista interiormente de muelles en espiral que impulsa el movimiento de cierre de una puerta; se usa en puertas oscilantes.

13. *Pomo:* mango por el que se abre o cierra una puerta. También llamado empuñadura, manecilla, picaporte.

14. *Llave:* instrumento metálico dentado o mecanizado con diversos métodos que se introduce en una cerradura y acciona su pestillo.

## 1.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones

### 1.2.1. Colocación de bisagras

En primer lugar se debe comprobar que la hoja de la puerta tiene la holgura correcta con respecto al marco (6 mm en la cara a abisagrar y a 3 mm en los bordes restantes). A continuación se coloca la puerta calzándola con cuñas en el suelo y se marca el lugar donde van a ponerse las bisagras.

Las bisagras se ponen siempre primero en la puerta, y luego se ajustan al marco. Al marcar su tamaño sobre el canto de la madera hay que asegurarse que está perfectamente paralela al canto de la puerta y que la espiga (parte articulada) sobresale un poco del perfil. Una vez marcado el lugar se procede a abrir con un formón el rebaje, el formón debe marcar primero el perímetro de la bisagra. Luego con el bisel hacia abajo se descama la madera. Por último, con el bisel hacia arriba se termina de igualar la caja.

Una vez abierta la caja donde se va a encajar la bisagra se deben taladrar los agujeros en los que irán los tornillos de anclaje de la bisagra. Hay que repetir la operación sobre el marco.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Una vez atornillada la puerta se le quitan las cuñas y se comprueba el giro de la hoja. En caso de que la caja haya quedado demasiado profunda, la bisagra se hundirá en ella y la puerta no cerrará bien. Habrá que calzarla con una pequeña cuña de cartón o de madera fina. Si se produce el efecto opuesto, que la bisagra sobresalga del perfil de la caja, se deberá profundizar utilizando el formón o escoplo.

#### 1.2.2. Colocación de cerraduras

Se lleva a cabo, en primer lugar, el marcado del diámetro de la cerradura sobre la hoja de la puerta: se señala el perfil de la cerradura por la cara interna de la hoja y con un punzón se marca la posición del ojo de la cerradura y, si lo tuviera, del pomo. A continuación, se dibuja una línea por el centro del canto de la puerta a la altura a la que va a instalarse la cerradura.

Una vez realizadas las marcas se procede a abrir la caja con un taladro, usando una broca de pala plana. Luego se labran los bordes de la caja con un punzón o escoplo. Hay que tener en cuenta la profundidad de la caja, que sea justo la necesaria para embutir la cerradura. Posteriormente se abren los agujeros para el ojo de la cerradura y el pomo. Cuando ya se haya colocado el cuerpo de la cerradura atornillándolo, se procederá a instalar la placa frontal que se sitúa sobre el marco de la puerta. Esta operación es similar a la colocación de una bisagra: se señala y se abre la caja con un formón.

Una vez concluido el trabajo se procede a colocar los embellecedores y pomo correspondientes, atornillándolos.

#### 1.2.3. Mantenimiento de cerrajería, bisagras. Rozamientos

En cuanto a las bisagras, su mantenimiento exigirá un engrase de aceite suave para evitar que pueda producir ruidos. El engrase bastará con 1 o 2 veces al año. En algunas ocasiones las puertas se descuelgan o rozan con el suelo o el marco de la puerta. Para corregir los rozamientos se pueden introducir arandelas gruesas entre las bisagras para elevar 1 o 2 milímetros su altura. En caso de que la puerta roce con el marco será preciso cepillar con un cepillo de carpintero el canto de la puerta. Esta operación tendrá que hacerse con la puerta descolgada y tumbada, dejando el canto a cepillar hacia arriba.

Otras tareas como la apertura de cerrajería de mobiliario por olvido de llaves, etc. son tareas que resultan muy útiles.

### 1.3. Herramientas y útiles de cerrajería (y carpintería)

1. *Martillo:* muy utilizado en diversos oficios en combinación con otras herramientas como cinceles, formones, punzones, etc. Consta de una cabeza o barra de hierro o acero acabado en un extremo en forma cuadrada y en el otro extremo en bisel, uña de oreja y otras que permiten realizar diversas funciones, como anclar cabezas de clavos y puntas u arrancarlas, etc.

2. *Sierras:* presentan formas diversas. Poseen una hoja de acero dentado en uno de los lados que permiten efectuar cortes de superficies y materiales.

3. *Destornilladores:* herramientas para introducir o extraer tornillos, constan de un mango y de un cuerpo de acero en cuyo extremo está la parte activa con la forma que se ajuste a la ranura o cabeza del tornillo.

Los tamaños y formas son ergonómicamente adaptados en función de la tarea para la que está diseñado y con el fin de optimizar su rendimiento. Entre los tipos diversos en función de la cabeza del tornillo se tienen entre otros, ranurados, cruciformes, etc.

4. *Barrena y punzón. Berbiquíes:* se utilizan para abrir en la madera pequeños agujeros o iniciar un trabajo para su desarrollo mediante otras herramientas

5. *Taladros eléctricos:* es una de las herramientas más utilizadas y versátiles, adaptándose gran cantidad de accesorios con funciones muy diversas: taladrar, fresar, aserrar, amolar, lijar, etc.

6. *Cepillo:* caja alargada en la que sobresale de su base lisa y plana una hoja metálica con la función de cuchilla con la que se desbasta una superficie de madera. Existen diversos tipos adaptados a funciones especializadas y tareas múltiples.

ISBN: 978-84-7777-632-1

7. *Escofina:* similar al cepillo pero con una manejabilidad más de detalle, existen de diversas formas y de densidad de malla diferentes que se adaptan a cada tarea concreta.

8. *Lima:* su utilidad es la de lijar y afilar otras herramientas.

9. *Formón:* herramienta de corte que se usa en trabajos de precisión en tareas de rebajes, agujeros, ensamblajes, etc.

10. *Escuadra:* herramienta para comprobación de encuadres y preparación de trabajos a nivel de trazados y medición.

11. *Sargento:* elemento de sujeción que permite inmovilizar piezas para la realización de tareas sobre las mismas.

## 2. FONTANERÍA

### 2.1. Definición de elementos y términos asociados

*Acometida:* tubería que enlaza la instalación general del edificio con la red exterior de suministro.

*Ascendentes (o montantes):* tuberías verticales que enlazan el distribuidor principal con las instalaciones interiores particulares o derivaciones colectivas.

*Caudal:* volumen de agua suministrado por unidad de tiempo.

*Contador divisionario:* aparato que mide el consumo particular de cada persona abonada y el de cada servicio que así lo requiera en el edificio.

*Contador general:* aparato que mide la totalidad de los consumos producidos en el edificio.

*Depósito de acumulación:* depósito que servirá básicamente, en los grupos de presión, para la succión de agua por las electrobombas correspondientes sin hacerlo directamente desde la red exterior; de reserva cuando el suministro habitual sea discontinuo o insuficiente.

*Derivación de aparato:* tubería que enlaza la derivación particular o una de sus ramificaciones con un aparato de consumo.

*Diámetro nominal:* número convencional que sirve de referencia y forma parte de la identificación de los diversos elementos que se acoplan entre sí en una instalación, pudiéndose referir al diámetro interior o al diámetro exterior. Vienen especificados en las normas UNE correspondientes a cada tipo de tubería.

*Espesor nominal:* número convencional que se aproxima al espesor del tubo.

*Fluxor*: elemento de descarga que dispone de cierre automático y que al ser accionado permite el paso de una gran caudal durante el tiempo que permanezca accionado.

*Grupo de sobreelevación:* equipo que permite disponer de una presión mayor que la que proporciona la red de distribución.

*Local húmedo:* local en el que existen aparatos que consumen agua, alimentados por las derivaciones de aparato de la instalación interior particular.

*Llave de paso:* llave colocada en el tubo de alimentación para que pueda cortarse el paso del agua hacia el resto de la instalación interior.

*Llave de registro:* llave colocada al final de la acometida para que pueda cerrarse el paso del agua hacia la instalación interior.

*Presión de servicio:* presión manométrica del suministro de agua a la instalación en régimen estacionario.

*Purgado:* consiste en eliminar o evacuar el aire de las tuberías de la instalación.

*Válvula de retención:* dispositivo que impide automáticamente el paso de un fluido en sentido contrario al normal funcionamiento de la misma.

*Válvula de seguridad:* dispositivo que se abre automáticamente cuando la presión del circuito sube por encima del valor de tarado (valor prefijado), descargando el exceso de presión a la atmósfera. Su escape será reconducido a desagüe.

## 2.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones

1. *Tuberías congeladas:* debe prevenirse esta situación en las tuberías de agua en intemperie ante el riesgo de heladas. Se hará mediante el mantenimiento de un pequeño flujo de agua a través de la misma.

Una vez producida la congelación, la forma de desbloqueo del flujo se hará mediante aportación de calor externo como el uso de trapos calientes u otras fuentes de calor.

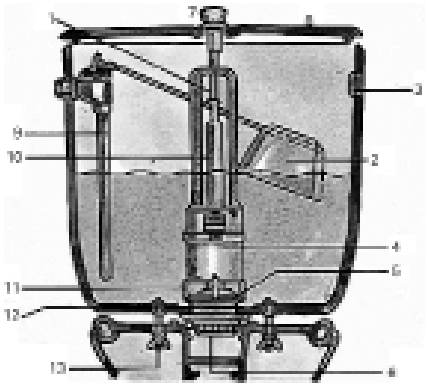
ISBN: 978-84-7777-632-1

2. *Reparación de escapes y roturas de tuberías:* en previsión de los perjuicios o daños que se puedan originar se aislará el ramal en donde se ha producido el escape o rotura mediante cierre de la válvula de corte más próxima.

La reparación provisional precisa de materiales apropiados tales como abrazaderas de tornillo, cintas de goma o sustitución de piezas, y realización de juntas, etc.

3. *Averías y reparación de cisterna de WC:*

1. Tapa.
2. Flotador.
3. Tapón embellecedor
4. Mecanismo de accionamiento y descarga con tirante guía.
5. Junta de fondo de cubeta.
6. Tuerca de cierre del mecanismo.
7. Tirador.
8. Vástago del tirador.
9. Mecanismo de alimentación.
10. Rebosadero.
11. Apoyo de la válvula.
12. Junta de estanqueidad depósito-cubeta.
13. Tornillos de fijación taza-tanque.



Otra de las labores de mantenimiento más frecuentes en el área de la fontanería son las cisternas de inodoros y los depósitos de almacenamiento. Básicamente la avería más frecuente será el fallo de la válvula del flotador, que impide que siga entrando agua cuando la cisterna o depósito están llenos, o de la válvula de la charnela, que acciona el mecanismo de vaciado del depósito.

La válvula del flotador tiene funcionamiento similar a un grifo. La salida del agua está sellada mediante una zapata que obstruye la salida cuando el flotador sube su nivel. Su sustitución es similar a la de un grifo, desenroscando la tapa de la válvula y retirando la zapata con un cuchillo o destornillador. En cuanto a la válvula de la charnela, suele ser una zapata de forma ancha que puede cambiarse desenroscando el sifón. La salida continua de agua por el desagüe puede ser debida a la arandela que sella el sifón y asegurarse de que la arandela nueva es idéntica a la antigua para evitar nuevos goteos.

Otra avería frecuente en los inodoros es la regulación del nivel del agua en el depósito. A veces, la boya o flotador se encuentra deteriorado o simplemente no tiene ningún mecanismo para regular el paso del agua por la tubería de entrada. Aunque funcione bien la válvula de entrada, esta nunca llega a cerrarse hasta que pasa mucho tiempo, debido a que el flotador no termina nunca de subir. La solución a este problema se centra en la comprobación de las condiciones de la boya; si no está en buen estado probablemente quedará parcialmente sumergida en el agua. Habrá que sustituirla por otra nueva. También se puede jugar con la

varilla que soporta el flotador para que su llenado sea más rápido. Una ligera inclinación hacia arriba o hacia abajo regulará el caudal del depósito, cuando no poseemos mecanismo de regulación sobre la válvula de entrada.

Un último problema de los inodoros es la reparación o sustitución de la tapa de la taza. La mayoría de las tapas van enroscadas a la parte trasera de la taza. Bastará con desenroscar la antigua tapa y fijar la nueva. Si las tuercas eran antiguas, a veces quedan bloqueadas por su desuso y la acumulación de pequeños residuos. Será necesario entonces proceder con un desengrasante o desincrustante, que dejará el mecanismo limpio para poder sacar las piezas.

### 2.3. Herramientas y útiles de fontanería (y saneamiento)

1. *Alicates:* se trata de unas tenazas de acero cuyos puntos cónicos o planos pueden realizar diversas funciones sobre los elementos de trabajo tales como tubos, puntas, hierros, etc. Existen diversos tipos con formas adaptadas a la tipología de tarea; tales como alicates, pico de loro y otras con diversas funciones.

2. *Llaves:* son las que sirven para apretar o desmontar tuercas de cabeza hexagonal o cuadrada. Los tipos más frecuentes son la llave fija, ajustable, de cadena y correa.

3. *Cortatubos:* constan de cuerpo sólido de fundición que aloja en uno de sus lados una cuchilla circular giratoria y en el extremo opuesto unos rodillos que permiten el deslizamiento del tubo.

4. *Sierras:* especiales para materiales metálicos y con sujeciones ergonómicamente adaptadas a las tareas diversas para las que se utilizan.

ISBN: 978-84-7777-632-1

5. *Dobladores:* su función es curvar los tubos metálicos.

6. *Soldadores:* con el fin de unir tubos mediante calor y la aportación de material de unión de las piezas de cobre o hierro.

Se emplea el gas butano u otras mezclas en función de la naturaleza de las piezas a soldar.

7. *Desatascadores:* manuales, químicos, eléctricos en función del diámetro y material del tubo así como de la naturaleza de la incrustación prevista.

## 3. SANEAMIENTO

### 3.1. Definición de elementos y términos asociados

*Acometida:* conjunto de conducciones, accesorios y uniones instalados fuera de los límites del edificio, que enlazan la red de evacuación de este a la red general de saneamiento o al sistema de depuración.

*Aguas pluviales:* aguas procedentes de precipitación natural, básicamente sin contaminar.

*Aguas residuales:* las aguas residuales que proceden de la utilización de los aparatos sanitarios comunes de los edificios.

*Aparato sanitario:* dispositivo empleado para el suministro local de agua para uso sanitario en los edificios, así como para su evacuación.

*Bajantes:* canalizaciones que conducen verticalmente las aguas pluviales desde los sumideros sifónicos en cubierta y los canalones y las aguas residuales desde las redes de pequeña evacuación e inodoros hasta la arqueta a pie de bajante o hasta el colector suspendido.

*Colector:* canalización que conduce las aguas desde las bajantes hasta la red de alcantarillado público.

*Pozo general del edificio:* punto de conexión entre las redes privada y pública, al que acometen los colectores procedentes del edificio y del que sale la acometida a la red general.

*Red de evacuación:* conjunto de conducciones, accesorios y uniones utilizados para recoger y evacuar las aguas residuales y pluviales de un edificio.

*Reflujo:* flujo de las aguas en dirección contraria a la prevista para su evacuación.

*Sistema de desagüe:* es el formado por los equipos y componentes que recogen las aguas a evacuar y las conducen al exterior de los edificios.

*Sistema de elevación y bombeo:* conjunto de dispositivos para la recogida y elevación automática de las aguas procedentes de una red de evacuación o de parte de la misma, hasta la cota correspondiente de salida al alcantarillado.

*Sistema separativo:* aquel en el que las derivaciones, bajantes y colectores son independientes para aguas residuales y pluviales.

### 3.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones

1. *Desatasco de desagües, bajantes y colector:* la acumulación de materias sólidas en los orificios de salida del agua de lavabos e inodoros originándose tapones en los sistemas de desagüe. La solución a estos problemas pasa por la utilización de desatascadores de tipo ventosa, o mediante productos químicos o de tipo mecánico. La eficacia de los mismos dependerá de cada caso particular pudiendo precisarse de la utilización de varios de los citados.

Puede darse el caso de obstrucción a nivel de colectores o incluso en las arquetas y pozos de registro. Para desatascarlos, se utilizan varas de desembozar a las que acoplan diversos cepillos o rasquetas.

En caso de no ser suficientes estas sencillas operaciones deberá actuar un servicio especializado con sistemas a presión y maquinaria apropiada.

Conviene señalar la importancia de la prevención de los atascos mediante uso adecuado de los elementos higiénicos y de aseos y con medidas informativas para las personas usuarias.

2. *Mantenimiento de sifones:* son elementos fundamentales en los sistemas de desagüe al actuar de filtro de residuos sólidos en tuberías y de malos olores en los WC.

Se realizan en materiales poliméricos o metálicos y se encuentran próximos a la evacuación de los propios aparatos.

La limpieza de sifones se realizará con la periodicidad de 6 meses aproximadamente o en caso de atasco. En general disponen de registro mediante tapones y juntas de goma.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 3.3. Herramientas y útiles

Las mismas que en el apartado de Fontanería.

## 4. ELECTRICIDAD

### 4.1. Definición de elementos y términos asociados

1. *Instalación eléctrica:* conjunto de aparatos y de circuitos asociados en previsión de un fin particular: producción, conversión, transformación, transmisión, distribución o utilización de energía eléctrica.

2. *Tensión nominal usual en corriente alterna:*

a) 230 V entre fases para las redes trifásicas de tres conductores.
b) 230 V entre fase y neutro y 400 V entre fases, para las redes trifásicas de 4 conductores.

3. *Frecuencia empleada en la red:* 50 Hz (hercios).

4. *Acometidas:* se denomina acometida a la parte de la instalación de la red de distribución que alimenta la caja de protección. Es responsabilidad de la empresa suministradora.

5. *Instalación de enlace:* son las que unen la caja general de protección con las instalaciones interiores o receptores del usuario o usuaria.

6. *Caja general de protección:* alojan elementos de protección de las líneas generales de alimentación y señalan el principio de la propiedad de las instalaciones de las personas usuarias.

7. *Cuadro general de mando y protección:* alojan los equipos que sirven de protección contra las sobreintensidades en los circuitos y las fugas a tierra, es decir, contactos que puedan producirse indirecta o directamente con las partes en tensión de la instalación. Los elementos principales son Interruptor general (ICP), Interruptor automático diferencial (IAD) y los pequeños Interruptores automáticos (PIA).

8. *Conducciones:* en general bandejas o tubos en materiales plásticos y metálicos para los trazados y soportación adecuada y segura de los cableados.

9. *Señalización e iluminación de emergencia:* los locales públicos deben contar con equipos de iluminación de emergencia que disponen de autonomía de funcionamiento mediante baterías que aseguren ante fallos de suministro normal una iluminación mínima que permita la evacuación. Disponen de piloto de señalización. En general, se colocan en recorridos de evacuación y salidas de emergencia.

10. *Iluminación:* los tipos de lámpara más usual son las fluorescentes, incandescentes y halógenas.

### 4.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones

El Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión prescribe que las instalaciones eléctricas deberán ser realizadas únicamente por personas instaladoras autorizadas.

Toda instalación eléctrica deberá ir acompañada de unas instrucciones generales de uso y mantenimiento de las mismas.

Uno de los anexos a entregar a la persona titular dentro de los mismos podrá consistir en las recomendaciones siguientes:

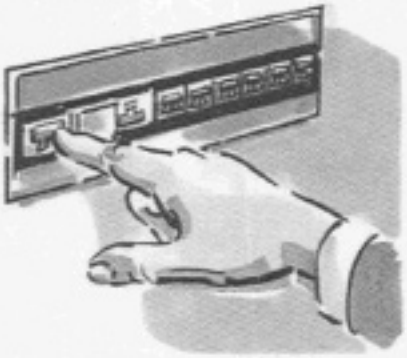
## CONSEJOS PARA UNA MEJOR UTILIZACIÓN DE SU INSTALACIÓN

**1** Antes de efectuar su póliza de abono (contrato) con la Cía. Suministradora, asesórese con el Instalador electricista Autorizado, la propia Compañía o profesional competente para elegir la tarifa y potencia más conveniente para usted.

**2** No sobrepasar simultáneamente la potencia contratada con la Cía. Suministradora de energía, puesto que se le disparará el ICP (interruptor de control de potencia), dejándole a usted sin servicio en toda la vivienda o local. Desconecte algún aparato (los de más potencia) y vuelva a accionar el ICP, desconecte el Interruptor General, y vuelva a conectar el ICP. Si aún así se dispara, avise a su compañía suministradora porque la avería está en el ICP.

**3** Si se le dispara el IAD (interruptor automático diferencial) en el cuadro general de mando y protección, actúe de la forma siguiente:

a) Desconecte todos los PIAS y conecte el IAD.
b) Vaya conectando uno a uno todos los PIAS y el circuito que le haga disparar nuevamente el IAD es donde existe la avería. En este caso, desconecte los aparatos y lámparas de dicho circuito, y vuelva a accionar el PIA. Si no se dispara, la avería es de los aparatos. Si se dispara nuevamente tiene avería en este circuito, por lo que tendrá que avisar a su Instalador Autorizado.



**4** Si se le dispara un PIA (pequeño interruptor automático) en el cuadro general de mando y protección, puede ser debido a estos dos casos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# CONSEJOS PARA UNA MEJOR UTILIZACIÓN DE SU INSTALACIÓN

a) Que el circuito que protege dicho PIA está sobrecargado, en cuyo caso deberá ir desconectando aparatos o lámparas, hasta conseguir reponer de nuevo el citado PIA,

b) Que en el circuito o en los aparatos y lámparas conectados a él, se haya producido un cortocircuito. Proceda como en el caso anterior (3b), para ver si dicha avería es de algún aparato o de la instalación. Deje desconectado dicho PIA y funcione con el resto de la instalación.

**5** Compruebe con periodicidad (una vez al año por lo menos) y por medio de su Instalador Autorizado la red de tierra de su vivienda o local.

**6** Compruebe con periodicidad (una vez al mes por lo menos) su IAD. Pulse el botón de prueba y si no dispara es que está averiado, por tanto, no está usted protegido contra derivaciones. Avise a su Instalador Autorizado.

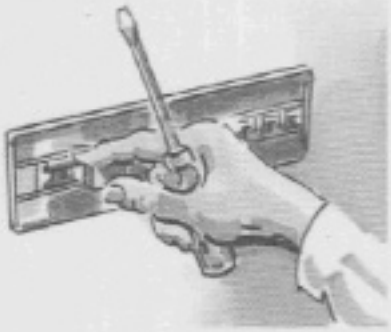
**7** Manipule todos los aparatos eléctricos, incluso el teléfono, SIEMPRE con las manos secas y evite estar descalzo o con los pies húmedos.

Y NUNCA los manipule cuando esté en el baño o bajo la ducha. ¡El agua es conductora de la electricidad!
Si hay un fallo eléctrico en la instalación o en el aparato utilizado, usted corre el riesgo de electrocutarse. Ojo con las radios, secadores de pelo, aparatos de calor al borde de la bañera: pueden caerse al agua y electrocutarse.

# CONSEJOS PARA UNA MEJOR UTILIZACIÓN DE SU INSTALACIÓN

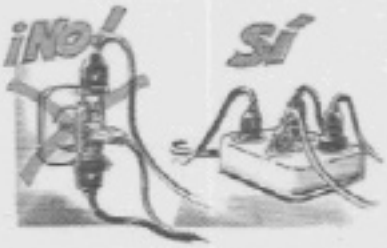
**8** Compruebe las canalizaciones eléctricas empotradas antes de taladrar una pared o el techo. Puede electrocutarse al atravesar una canalización con la taladradora.

**9** En el caso de manipular algún aparato eléctrico, desconecte previamente el IAD del cuadro general y compruebe SIEMPRE que no existe tensión.

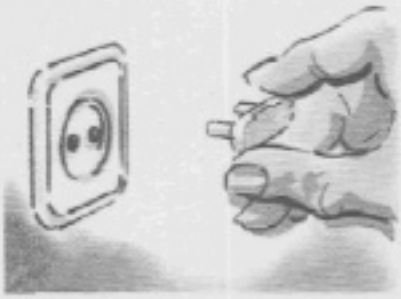


**10** No usar nunca aparatos eléctricos con cables pelados, clavijas y enchufes rotos, etc.

**11** No hacer varias conexiones en un mismo enchufe (no utilizar ladrones o clavijas múltiples).



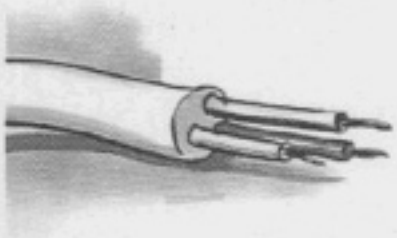

**12** No deje aparatos eléctricos conectados al alcance de los niños y procure tapar los enchufes a los que tenga acceso.



ISBN: 978-84-7777-632-1

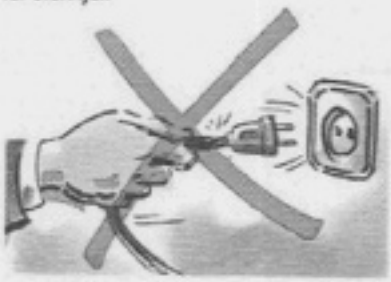
# CONSEJOS PARA UNA MEJOR UTILIZACIÓN DE SU INSTALACIÓN

**13** Abstenerse de intervenir en su instalación para modificarla. Si son necesarias modificaciones, éstas deberán, ser efectuadas por un instalador autorizado.



**14** Cuando un receptor ( electrodoméstico, maquinaria, etc ) le dé "calambre" es porque hay derivación de corriente de los hilos conductores o en algún elemento metálico del electrodoméstico. Normalmente se Dispara el Diferencial. Localizar el aparato o parte de la instalación donde se produce y aislar debidamente al contacto con la parte metálica. Para ello debe llamar al Instalador Autorizado para que localice la fuga.

**15** Al desconectar los aparatos no tire del cordón o hilo, sino de la clavija.



**16** No se puede enchufar cualquier aparato en cualquier toma de corriente. Cada aparato tiene su potencia. Como cada toma de corriente tiene la suya. Vea la "Instalación Interior de su Vivienda o local" de esta Guía y adecúe los aparatos a enchufar con las tomas. Si la potencia del Aparato es superior a los Amperios que permite enchufar la toma de corriente, puede quemarse la base del enchufe, la clavija e incluso la instalación.

### 4.3. Herramientas y útiles

1. *Alicates:* herramienta común a diversos oficios si bien los hay específicos para el oficio de electricidad que permiten realizar cortes de cables, pelado de aislamientos, con diámetros ajustables al grosor de los cables.

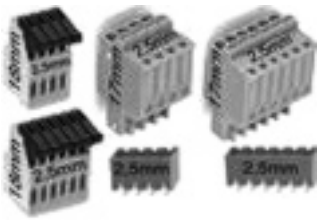
2. *Destornilladores:* los destornilladores de electricista llevan el vástago cubierto por una funda aislante. Igualmente los mangos, son fabricados con materiales plásticos aislantes. Las dimensiones se ajustan a los materiales con los que se trabaja en cada tarea tales como bornas, conectores, tornillería de ajuste en protecciones, etc.; en general de pequeñas dimensiones.

3. *Martillo:* en general para tareas de apoyo a las propiamente eléctricas.

4. *Comprobadores de tensión:* permite determinar las partes en tensión de la instalación y la tensión de la misma. Es una herramienta de seguridad fundamental.

5. *Pinzas eléctricas:* para medición de intensidad y tensión en un circuito determinado.

6. *Bornas de empalme:* cajas de material plástico con orificios en los que mediante apriete de tornillos protegidos se fijan cables para su unión.



ISBN: 978-84-7777-632-1

## 5. CARPINTERÍA

### 5.1. Definición de elementos y términos asociados

1. *Tablero aglomerado:* compuesto por partículas de madera aglutinadas mediante resinas sintéticas.

2. *Tablero contrachapado:* láminas de madera cuyas vetas se cruzan perpendiculares.

El denominado DM es un aglomerado cuyas virutas son más pequeñas y el prensado más eficaz.

3. *Clavo:* el corriente presenta punta terminada en forma de diamante, de fuste delgado y cabeza plana, empleado en trabajos donde el acabado no es importante. Existen muy variados tipos en función de la aplicación. Las variables son la longitud, el espesor, la forma de la cabeza y los materiales con los que se fabrica, entre otros.

4. *Tornillos:* pieza metálica de sujeción, de fuste recto. Existen muchos tipos en función de la forma de la cabeza y de la ranura, longitud y espesor del vástago, forma de la punta, paso de la rosca, etc. así como el material con el que se fabrica. Conviene seleccionarlos normalizados.

5. *Herrajes:* conjunto de productos de ferretería metálica empleados en la construcción en general y en carpintería en particular. Estos últimos se pueden clasificar por el uso al que se destinan; también por el elemento al que va asociado y al que se destine. Por ejemplo, puertas o ventanas de un tipo u otro, placas de metal, ranuradas, con formas diversas, pernos, tuercas, arandelas, chinchetas, grapas, etc. son algunos de ellos.

### 5.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones

1. *Clavar:* introducir clavos o puntas mediante el uso del martillo golpeando perpendicularmente a la cabeza de los mismos.

2. *Atornillar:* introducir tornillos mediante uso de destornillador de tipo coincidente con la cabeza de aquellos mediante giro en el sentido de las agujas de reloj.

3. *Aserrar:* corte a realizar con herramienta manual o de accionamiento automático apropiada a la materia de aquel.

4. *Cepillar:* consiste en la igualación de una terminación de una superficie.

5. *Taladrar:* manual o eléctrica mediante brocas de diámetro adecuado. En su caso se controlará la profundidad de la perforación apropiada mediante señalización correspondiente.

6. *Limar:* se deberá controlar al movimiento y la presión ejercida así como el sentido del mismo respecto a la veta de la madera.

7. *Otras tareas básicas* relacionadas son el pulido, encolado, entablado, así como ensamblajes de piezas.

8. *Reparación de una persiana rota:* frecuentemente se produce la rotura de la cinta de accionamiento de la misma que deberá sustituirse. En caso de tener que sustituir alguna lámina de la persiana se deberá:

a) Desatornillar el cajón superior.
b) Desatornillar los topes de la última lámina que impiden su salida de los rieles de la ventana.
c) Sacar las láminas hasta llegar a la que hay que sustituir.
d) Volver a realizar todos los pasos al contrario para reponer la persiana a su situación original.

### 5.3. Herramientas y útiles

Las mismas que en el apartado de Cerrajería.

## 6. ALBAÑILERÍA

### 6.1. Definición de elementos y términos asociados

1. *Mortero de cemento:* mortero que se realiza con una mezcla de cemento, agua y arena. Las diferentes denominaciones al uso en relación con el mortero de cemento se refieren a modos de utilización o técnicas de aplicación, aditivos y características que le confieren los mismos, etc.

2. *Enlucido:* capa fina de cemento o mortero destinado a alisar la superficie de albañilería, con objeto de sellarla posteriormente contra la humedad; se consigue mediante una llana de acero; la finalidad también puede ser decorativa. También se aplica con yeso.

3. *Enyesado:* mezcla de yeso, agua y arena aplicado en estado plástico sobre superficies de paredes y techos que se deja secar y endurecer. También llamado yeso. Se le pueden aplicar diversos aditivos que le confieren características adicionales tales como dureza, resistencia térmica, resistencia al fuego, etc.

4. *Baldosa cerámica:* pieza esmaltada en general de forma plana que se emplea para revestir paredes, suelos, etc.

5. *Revestimiento:* aplicación a una superficie de una capa o terminación, para protegerla de la humedad, del deterioro, de la corrosión o por razones estéticas. Los más frecuentes son los aplacados, chapados, forros de madera, etc.

### 6.2. Tareas más frecuentes para mantenimiento y pequeñas reparaciones

1. *Reparación de desconchados:* para desconchados poco profundos será suficiente la aplicación de un enyesado y previamente con mortero si es de gran envergadura.

2. *Reposición de baldosa:* debe realizarse una vez retirada la baldosa rota o que se desee sustituir y tras la limpieza de la cavidad mediante cincel y martillo. Debe asegurarse la planimetría del paño o suelo.

La colocación se realizará mojando la superficie con lo que aumentará la adherencia. Se aplica el mortero y se instala la nueva baldosa mediante ligeros golpes que dan asiento a la misma.

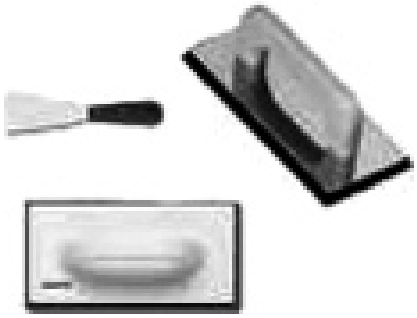
3. *Humedades:* en general debidos a condensación junto a ventanas y puertas. Debe repararse una vez seca mediante masa selladora con componentes adecuados para esta aplicación.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### 6.3. Herramientas y útiles

*Espátulas y llanas:* con hojas de acero de diversas formas y tamaños, mangos y asas adaptados ergonómicamente a las diferentes tareas.

*Cincel:* herramienta de 20 a 30 cm de largo, con boca acerada y recta de doble bisel, que sirve para labrar a golpe de martillo piedras y metales.



*Martillo:* herramienta común a múltiples oficios si bien en este gremio los hay de gran variedad de tamaños. Se señalan los destinados a derribos.

*Palas:* cuadradas o de forma de corazón y con asas de mango en anilla o muleta.

*Carretilla:* para transporte de tierra, masa, etc.

## 7. CALEFACCIÓN Y AIRE ACONDICIONADO

### 7.1. Definición de elementos y términos asociados

Los conceptos relacionados con esta materia son de cierta complejidad ya que para su clara comprensión requieren de conocimientos teóricos en materia de física y química específicos y también de la tecnología utilizada en la maquinaria.

Para la función que aquí se pretende, se asume cierta simplificación que permite ilustrar las cuestiones más importantes y dar una imagen de conjunto de esta materia que pueda ser útil.

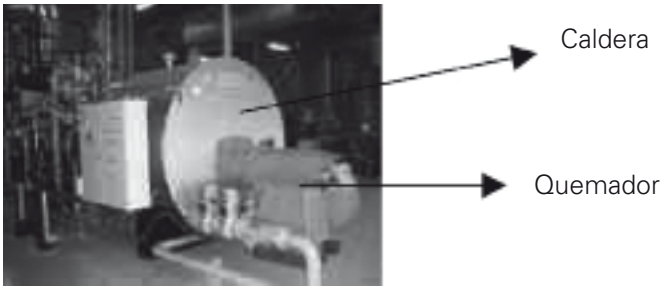
#### 7.1.1. Sistemas centralizados de aire acondicionado y/o calefacción

En general se trata de sistemas empleados en edificios singulares de cierto tamaño y en comunidades que comparten estas instalaciones centralizadas Están compuestas por los subsistemas que se describen a continuación:

##### 7.1.1.1. *Centrales de producción de calor y frío*

Se trata de calentar y/o enfriar un fluido mediante máquinas del tipo siguiente:

A. *Caldera-quemador*




Utilizando combustibles diversos y quemándolos en el hogar de la caldera mediante la acción del quemador, se calienta el agua que atraviesa el cuerpo de la misma a través de tuberías por donde circula. El circuito de agua requiere de una bomba de recirculación que mueve el agua a través de la misma y la entrega en un depósito o colector para su utilización posterior. Este circuito suele denominarse circuito primario de agua caliente.

Las calderas domésticas son murales y las que atienden a comunidades y edificios al ser de mayor potencia tienen mayor tamaño; se apoyan sobre bancadas

Caldera mural

Las calderas y sus elementos asociados forman un conjunto que va alojado en un recinto denominado «Sala de Caldera». La construcción de este recinto está sujeta a una reglamentación específica y debe cumplir unas medidas estrictas de seguridad. Los combustibles más utilizados son el gas natural y el gasóleo.

B. *Enfriadoras y bombas de calor*

En las instalaciones de aire acondicionado centralizadas existe una máquina o conjunto de ellas en función de la potencia necesaria y diseño, que producen agua fría. Es decir, se tiene un circuito de agua con una bomba recirculadora que mueve el agua a través de la máquina para su enfriamiento y la entrega en un depósito o colector para su utilización posterior. El esquema es similar al descrito para la caldera, denominando a esta máquina «enfriadora de agua» y circuito primario de agua fría.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Algunas máquinas de este tipo presentan una peculiaridad: pueden invertir el ciclo frigorífico en el que se basan para enfriar, consiguiendo calentar el agua. Se las denomina «bomba de calor» y existen de diferentes tipos. En este caso puede emplearse una única máquina para producir calor y frío seleccionándose el modo de funcionamiento en función de la demanda tipo invierno o verano.

## C. *Radiadores, fancoils, climatizadoras*

### C.1. *Radiadores*

Los sistemas de calefacción utilizan en general los típicos radiadores para calentar los locales. Los hay de chapa de acero y de aluminio, y pueden ser modulares para adaptarse a la demanda del local. Disponen de una válvula manual o automática que permite el paso del agua al radiador. En este último caso el paso del agua se controla «termostáticamente» en función de la temperatura.

Se suelen situar adosados en paredes junto a la ventana.

### C.2. *Fancoils*

En los sistemas de aire acondicionado es muy utilizado el denominado FANCOIL. Consta de una o dos baterías de agua formadas por tuberías de cobre y aleteadas de aluminio por las que circula agua caliente y/o fría en función de si es de 1 o 2 baterías. Un ventilador hace circular aire de la estancia que se pretende climatizar enfriando o calentando el aire a su paso por las baterías. Dispone de dos válvulas que proporcionan el agua fría o caliente en función de la demanda controlada por un termostato.

Se coloca en situaciones parecidas al radiador y dispone de mando para control de velocidad de aire y ajuste de la consigna de temperatura del termostato.

Los fancoils se diseñan de forma que se adaptan a las necesidades de instalación y decoración del local:

— De pared también denominados murales.
— De suelo también denominados consolas.
— De techo también denominadas casetes.

Fancoil de pared

Fancoil de suelo

Unidad interior de techo

### C.3. *Climatizadoras*

Climatizadora

Son máquinas típicamente utilizadas en instalaciones centralizadas de aire acondicionado. Sirven para climatizar el aire de una estancia o de un conjunto de las mismas. Toman el aire de estas estancias mediante conductos de aspiración y un ventilador para esta función. Calientan, enfrían, filtran y humidifican el aire y lo mezclan con aire del exterior para renovarlo.

Este proceso complejo se denomina «tratamiento del aire». El aire tratado es impulsado a las estancias mediante otro ventilador a través de conductos de impulsión. Todo ello precisa de válvulas y compuertas controladas mediante complejos sistemas electrónicos y eléctricos.

### 7.1.2. Sistemas autónomos

Se denominan así a equipos de aire acondicionado más simples y en general de dimensiones más reducidas que las centralizadas que funcionan de forma autónoma y exclusiva para un determinado local o pequeño conjunto de los mismos.

Constan de una unidad o subsistema en el exterior del local (al aire libre) y otra unidad o varias unidades en el local o locales interiores que se pretende climatizar.

Su funcionamiento es mediante gas refrigerante que transporta el calor del local climatizado al exterior. Al igual que lo comentado en las enfriadoras y bombas de calor los hay que solo enfrían y también que puedan dar calor mediante inversión del ciclo frigorífico con el que funcionan, produciendo el efecto inverso es decir transportan calor desde el exterior al interior que se pretende calentar. Son las denominadas bombas de calor.

Al igual que con los fancoils, las unidades interiores se diseñan de tipo mural, consola o casete.

Unidad interior de pared

Unidad interior de suelo

Unidad interior de techo

Unidad exterior

Se instalan termostatos para ajustar el funcionamiento a las temperaturas deseadas.

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 29

✓ Criterios de mantenimiento y revisión de seguridad: extintores, puertas cortafuegos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 29

1. **Introducción**

2. **Distintos tipos de extintores**

   2.1. Tipos de extintores
   2.2. Utilización de extintores

3. **Bocas de incendio equipadas**

   3.1. Apéndice 2. Tabla 1 del Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios

      3.1.1. Mantenimiento mínimo de las instalaciones de protección contra incendios

   3.2. Apéndice 2. Tabla 2 del Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios

      3.2.1. Mantenimiento de los medios materiales de lucha contra incendios

## 1. INTRODUCCIÓN

Las condiciones de protección contra incendios en los edificios están establecidas en el documento básico correspondiente del Código Técnico de la Edificación.

Los diferentes apartados en los que se organiza el documento son la propagación de un incendio, tanto interior como exterior al edificio, la evacuación de los y las ocupantes del edificio en condiciones de seguridad, la instalación de sistemas de detección, control y extinción de un incendio y la intervención de los bomberos y bomberas.

El objetivo básico es la reducción de los riesgos de que las personas usuarias de un edificio sufran daños por causa de un incendio de origen accidental como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

Los edificios están compartimentados en sectores de incendio de forma que se construirán con unas características de resistencia al fuego determinada de forma que se impida la propagación del incendio de un sector a otro. Afecta a las paredes, techos y puertas que delimitan los sectores y a la propia estructura del edificio. Los tiempos de exposición al fuego serán capaces de resistir el tiempo requerido en función de las características del edificio y del fin al que se destina. En particular consideran los locales de pública concurrencia que al ser utilizados por gran número de personas tienen un tratamiento específico.

Por otro lado, los edificios contienen locales y zonas de riesgo especial integrados en los mismos tales como salas de calderas o máquinas, pasos de instalaciones, cuadros eléctricos, archivos, aparcamientos, etc., para los que se determina una determinada característica de compartimentación.

También hay que tener en cuenta los recorridos de evacuación que conducen hacia las salidas de planta, escaleras de evacuación y salida de edificio que tendrán una protección específica dada la importancia de los mismos en una eventual evacuación.

Los medios de evacuación estarán debidamente señalizados, a nivel de los recorridos, desde todo origen de evacuación hasta la salida de emergencia.

Los edificios deben disponer de los equipos e instalaciones de protección contra incendios que les corresponden y están sujetos al Reglamento de Instalaciones de Protección Contra Incendios tanto a nivel de instalación como de su mantenimiento.

Las instalaciones más importantes son las siguientes:

1. Sistema de detección de incendios:

   Permite detectar un incendio en el tiempo más corto posible y emite señales de alarma y de localización adecuadas para que puedan adoptarse las medidas apropiadas. Puede estar integrado con el sistema de alarma de incendios.

   Consiste en un conjunto de detectores de fuego de diferentes tipos y tecnologías adaptadas a los diversos riesgos existentes en los locales y los pulsadores de alarma, de forma que provocan una señal en la denominada central de incendios que informa del punto donde se ha producido la alarma y permite al personal que está al cargo actuar en consecuencia.
2. Sistemas de abastecimiento de agua contra incendios.

   Los edificios pueden disponer de unas reservas de agua para uso en caso de incendio lo que supone tener unos determinados depósitos con independencia de otros suministros posibles.

ISBN: 978-84-7777-632-1

La red de abastecimiento se mantiene presurizada mediante bombas de agua dispuestas al efecto. Si se utilizan una o más bocas de incendio equipadas, situadas en el entorno de un incendio los sistemas de bombeo proporcionan el caudal de agua necesario del depósito de reserva o en su caso de la red municipal contra incendios.

3. Sistemas de Hidrantes Exteriores.

   Se trata de bocas en superficie conectadas a la red de agua contra incendios en los exteriores próximos a los edificios, de forma que puedan conectarse mangueras para su utilización en general por los bomberos y bomberas.

4. Extintores de Incendios.

   Es un aparato autónomo que contiene un agente extintor el cual puede ser proyectado y dirigido sobre un fuego por la acción de una presión interna. Esta presión puede obtenerse por una presurización interna permanente, por una reacción química o por la liberación de una gas auxiliar.

## 2. DISTINTOS TIPOS DE EXTINTORES

Se clasifican: A, B, C, D. Es importante utilizarlo correctamente ya que el tiempo de vaciado de un extintor de incendio es de segundos, antes de usarlo deberá planificar muy bien dónde y cómo lo utilizará. Hay distintos tipos de extintores, no todos sirven para todos los fuegos.

### 2.1. Tipos de extintores

*Extintores Tipo «A»*

Son extintores que contienen agua presurizada, espuma o químico seco, combaten fuegos que contienen materiales orgánicos sólidos y forman brasas. Como la madera, papel, plásticos, tejidos, etc. Actúa por enfriamiento del material y remojando el material para evitar que vuelva a encenderse.

*Extintores Tipo «B»*

Son extintores que contienen espuma, dióxido de carbono, los de uso múltiple, químico seco común y de halón; y se utilizan en los incendios provocados por líquidos y sólidos fácilmente inflamables: aguarrás, alcohol, grasa, cera, gasolina, etc. Impiden la reacción química en cadena.

*Extintores Tipo «C»*

Son los de gas carbónico o dióxido de carbono, el químico seco común, los extintores de fuego de halón y químico seco de uso múltiple; son los recomendados para incendios provocados por equipos eléctricos. Como los electrodomésticos, interruptores, cajas de fusibles y herramientas eléctricas. Los de Dióxido de Carbono hay que usarlos con poca presión, porque con mucha potencia pueden esparcir el fuego. Impiden la conducción de la corriente eléctrica.

*Importante:* nunca utilizar extintores de agua para combatir fuegos generados por equipos energizados.

*Extintores Tipo «D»*

Son de polvo seco especial para ser utilizados en incendios que intervienen metales que arden a mucha temperatura y necesitan mucho oxigeno para su combustión y que con el agua o químicos reaccionan violentamente. Enfrían el material por debajo de su temperatura de combustión.

### 2.2. Utilización de extintores

1.º Se debe descargar el extintor hacia la base de la llama y vaciar el extintor hasta asegurar que se ha apagado totalmente y no hay peligro que se vuelva a encender.
2.º Para que un extintor sea efectivo debe utilizarse correctamente. Aunque el momento es muy complicado, se debe pensar antes de actuar, tendrá solo unos segundos y el atropello solo le servirá para vaciar el extintor y no solucionar el problema.
3.º Apuntando la abertura de salida del extintor hacia la llama apriete el gatillo manteniendo el extintor en posición vertical.
4.º Mueva la salida del extintor de izquierda a derecha abarcando toda el área del fuego.
5.º No combata un incendio de espalda al fuego, siempre tiene que tener a la vista la zona de fuego, puede encontrarse atrapado.
6.º En el caso de que esto no fuera suficiente, abandone inmediatamente el lugar donde se encuentra el fuego y llame a los bomberos y bomberas.

## 3. BOCAS DE INCENDIO EQUIPADAS

Es un equipo completo de protección contra incendios que se instala de forma fija sobre la pared y está conectado a la red de abastecimiento de agua. Incluye dentro de un armario todos los elementos necesarios para su uso: manguera, devanadora, válvula y lanza boquilla.

El mantenimiento mínimo de las instalaciones de protección contra incendios está determinado en el apéndice 2 del Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios.

Distingue entre operaciones a realizar obligatoriamente por personal especializado fabricante o instalador del equipo o sistema o por el personal de la empresa mantenedora autorizada (Apéndice 2. TABLA 2) y las que también pueden ser realizadas por el personal usuario o titular de la instalación (Apéndice 2. TABLA 1).

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 3.1. Apéndice 2. Tabla 1 del Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios

### 3.1.1. Mantenimiento mínimo de las instalaciones de protección contra incendios

Operaciones a realizar por personal de una empresa mantenedora autorizada,o bien, por el personal usuario o titular de la instalación

| Equipo o sistema | Cada tres meses | Cada seis meses |
|---|---|---|
| Sistemas automáticos de detección y alarma de incendios | Comprobación de funcionamiento de las instalaciones (con cada fuente de suministro).<br>Sustitución de pilotos, fusibles, etc., defectuosos.<br>Mantenimiento de acumuladores (limpieza de bornes, reposición de agua destilada, etc.). | |
| Sistema manual de alarma de incendios | Comprobación de funcionamiento de la instalación (con cada fuente de suministro).<br>Mantenimiento de acumuladores (limpieza de bornes, reposición de agua destilada, etc.). | |
| Extintores de incendio | Comprobación de la accesibilidad, señalización, buen estado aparente de conservación.<br>Inspección ocular de seguros, precintos, inscripciones, etc.<br>Comprobación del peso y presión en su caso.<br>Inspección ocular del estado externo de las partes mecánicas (boquilla, válvula, manguera, etc.). | |
| Sistemas de abastecimiento de agua contra incendios | Verificación por inspección de todos los elementos, depósitos, válvulas, mandos, alarmas motobombas, accesorios, señales, etc.<br>Comprobación de funcionamiento automático y manual de la instalación de acuerdo con las instrucciones de la empresa fabricante o instaladora.<br>Mantenimiento de acumuladores, limpieza de bornes (reposición de agua destilada, etc.).<br>Verificación de niveles (combustible, agua, aceite, etc.).<br>Verificación de accesibilidad a elementos, limpieza general, ventilación de salas de bombas, etc. | Accionamiento y engrase de válvulas.<br>Verificación y ajuste de prensaestopas.<br>Verificación de velocidad de motores con diferentes cargas.<br>Comprobación de alimentación eléctrica, líneas y protecciones. |
| Bocas de incendio equipadas (BIE) | Comprobación de la buena accesibilidad y señalización de los equipos.<br>Comprobación por inspección de todos los componentes, procediendo a desenrollar la manguera en toda su extensión y accionamiento de la boquilla caso de ser de varias posiciones.<br>Comprobación, por lectura del manómetro, de la presión de servicio.<br>Limpieza del conjunto y engrase de cierres y bisagras en puertas del armario. | |

| Equipo o sistema | Cada tres meses | Cada seis meses |
|---|---|---|
| Hidrantes | Comprobar la accesibilidad a su entorno y la señalización en los hidrantes enterrados.<br>Inspección visual comprobando la estanquidad del conjunto.<br>Quitar las tapas de las salidas, engrasar las roscas y comprobar el estado de las juntas de los racores. | Engrasar la tuerca de accionamiento o rellenar la cámara de aceite del mismo.<br>Abrir y cerrar el hidrante, comprobando el funcionamiento correcto de la válvula principal y del sistema de drenaje. |
| Columnas secas | | Comprobación de la accesibilidad de la entrada de la calle y tomas de piso.<br>Comprobación de señalización.<br>Comprobación de las tapas y correcto funcionamiento de sus cierres (engrase necesario).<br>Comprobar que las llaves de las conexiones siamesas están cerradas.<br>Comprobar que las llaves de seccionamiento están abiertas.<br>Comprobar que todas las tapas de racores están bien ajustadas. |
| Sistemas fijos de extinción:<br>— Rociadores de agua.<br>— Agua pulverizada.<br>— Polvo.<br>— Espuma.<br>— Agentes extintores gaseosos. | Comprobación de que las boquillas del agente extintor o rociadores están en buen estado y libres de obstáculos para su funcionamiento.<br>Comprobación del buen estado de los componentes del sistema, especialmente de la válvula de prueba en los sistemas de rociadores, o los mandos manuales de la instalación de los sistemas de polvo, o agentes extintores gaseosos.<br>Comprobación del estado de carga de la instalación de los sistemas de polvo, anhídrido carbónico, o hidrocarburos halogenados y de las botellas de gas impulsor cuando existan.<br>Comprobación de los circuitos de señalización, pilotos, etc., en los sistemas con indicaciones de control.<br>Limpieza general de todos los componentes. | |

ISBN: 978-84-7777-632-1

## 3.2. Apéndice 2. Tabla 2 del Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios

### 3.2.1. Mantenimiento de los medios materiales de lucha contra incendios

Operaciones a realizar por el personal especializado de la empresa fabricante o instaladora del equipo o sistema o por el personal de la empresa mantenedora autorizada.

| Equipo o sistema | Cada año | Cada cinco años |
|---|---|---|
| Sistemas automáticos de detección y alarma de incendios | Verificación integral de la instalación.<br>Limpieza del equipo de centrales y accesorios.<br>Verificación de uniones roscadas o soldadas.<br>Limpieza y reglaje de relés.<br>Regulación tensiones e intensidades.<br>Verificación de transmisión de alarma.<br>Prueba final de la instalación con cada fuente de suministro eléctrico. | |
| Sistema manual de alarma de incendios | Verificación integral de la instalación.<br>Limpieza de sus componentes.<br>Verificación de uniones roscadas o soldadas.<br>Prueba final de la instalación con cada fuente de suministro eléctrico. | |
| Extintores de incendio | Comprobar el peso y presión en su caso.<br>En el caso de extintores de polvo con botellín de gas de impulsión se comprobará el buen estado del agente extintor y el peso y aspecto externo del botellín.<br>Inspección ocular del estado de la manguera, boquilla, válvulas y partes mecánicas.<br>Nota: En esta revisión anual no será necesaria la apertura de extintores portátiles de polvo con presión permanente, salvo que en las comprobaciones que se citan se hayan observado anomalías que lo justifique.<br>En el caso de apertura del extintor, la empresa mantenedora situará en el exterior del mismo un sistema indicativo que acredite que se ha realizado la revisión interior del aparato. Como ejemplo de sistema indicativo de que se ha realizado la apertura y revisión interior del extintor, se puede utilizar una etiqueta indeleble, en forma de anillo, que se coloca en el cuello de la botella antes del cierre del extintor y que no pueda ser retirada sin que se produzca su destrucción. | A partir de la fecha de timbrado del extintor (y por tres veces) se procederá al retimbrado del mismo de acuerdo con la ITC-MIE-AP5 del Reglamento de aparatos a presión sobre extintores de incendios.<br>Rechazo:<br>Se rechazarán aquellos extintores que, a juicio de la empresa mantenedora presenten defectos que pongan en duda el correcto funcionamiento y la seguridad del extintor o bien aquellos para los que no existan piezas originales que garanticen el mantenimiento de las condiciones de fabricación. |

| Equipo o sistema | Cada año | Cada cinco años |
|---|---|---|
| Sistema de abastecimiento de agua contra incendios | Gama de mantenimiento anual de motores y bombas de acuerdo con las instrucciones Limpieza de filtros y elementos de retención de suciedad en alimentación de agua.<br>Prueba del estado de carga de baterías y electrolito de acuerdo con las instrucciones.<br>Prueba, en las condiciones de su recepción, con realización de curvas del abastecimiento con cada fuente de agua y de energía. | |
| Bocas de incendio equipadas (BIE) | Desmontaje de la manguera y ensayo de esta en lugar adecuado.<br>Comprobación del correcto funcionamiento de la boquilla en sus distintas posiciones y del sistema de cierre.<br>Comprobación de la estanquidad de los racores y manguera y estado de las juntas.<br>Comprobación de la indicación del manómetro con otro de referencia acoplado en el racor de conexión de la manguera. | La manguera debe ser sometida a una presión de prueba de 15 kg/cm$^2$. |
| Sistemas extinción:<br>— Rociadores agua.<br>— Agua pulverizada.<br>— Polvo.<br>— Espuma.<br>— Anhídrido carbónico. | Comprobación integral, de acuerdo con las instrucciones de la empresa fabricante o instaladora, incluyendo en todo caso:<br>Verificación de los componentes del sistema, dispositivos de disparo y alarma.<br>Comprobación de la carga de agente extintor y del indicador de la misma.<br>Comprobación del estado del agente extintor.<br>Prueba de la instalación en las condiciones de su recepción. | |

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 30

✓ Mantenimiento básico de vehículos.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 30

**I. Elementos de seguridad activa**

**II. Elementos de seguridad pasiva**

**III. Parte mecánica del automóvil**

**IV. Vehículos híbridos**

**V. Vehículos eléctricos**

La implicación directa o indirecta del vehículo en la causalidad de los accidentes de tráfico está fuera de toda duda. También es evidente la relevancia que tiene el estado del vehículo y de sus mecanismos de seguridad en las consecuencias del accidente.

En los últimos años —especialmente desde mitad de la década de los años noventa— la seguridad del automóvil, por fortuna, se ha convertido en una demanda fundamental de la sociedad en general y de las personas consumidoras en particular.

Ello se debe a que cada vez hay más conciencia de que la seguridad del vehículo juega un papel fundamental tanto en la minimización del riesgo potencial —disminuyendo la probabilidad de que sucedan los accidentes— como en la protección o reducción de los daños sufridos por las personas ocupantes en el caso de que el accidente finalmente se produzca. En este contexto aparecen dos conceptos especialmente relevantes: la seguridad primaria o activa y la seguridad secundaria o pasiva, temas centrales dentro de la seguridad vial.

Bajo la denominación de seguridad activa o primaria se agrupan todos aquellos elementos que incorpora un vehículo y que pueden contribuir a evitar un accidente. Entre ellos estarían algunos como los siguientes: dirección, frenos, suspensiones, neumáticos, controles de tracción y de estabilidad, etc.

A su vez, la seguridad pasiva o secundaria se refiere a todos aquellos elementos, dispositivos o sistemas que incorpora el vehículo con el fin de evitar o reducir al mínimo las consecuencias sobre las personas ocupantes o sobre terceras personas cuando el accidente se produce. Aquí se incluyen elementos como los chasis deformables y los habitáculos de seguridad, los sistemas de retención de los y las ocupantes (cinturones de seguridad, airbags y reposacabezas), las barras de protección lateral, los sistemas de retención infantil, etc.

Este texto, a la hora de explicar las nociones para realizar un mantenimiento básico de un vehículo, se ha centrado principalmente en los elementos que pueden afectar directa o indirectamente a la seguridad relacionada con el vehículo, dejando en segundo plano la mecánica o duración del mismo, aunque claramente ambos conceptos estén íntimamente relacionados.

Para evitar problemas futuros siempre será bueno adquirir una rutina de mantenimiento periódica (cada semana, cada dos semanas…) para realizar una sencilla revisión al vehículo.

Otra recomendación a tener en cuenta siempre es tener a mano el libro de mantenimiento o manual de instrucciones del vehículo. En dicha documentación, el fabricante especifica los kilómetros o espacios temporales en los que se deben realizar ciertas revisiones y posibles sustituciones.

Seguidamente se describen y analizan los principales elementos, mecanismos y sistemas que componen aquello que en conjunto se denomina seguridad de un vehículo. Como se ha dicho, su importancia es vital para evitar el accidente y salvarnos la vida, o para evitar lesiones graves. Por ello también es muy importante su conocimiento, su utilización adecuada en todas las situaciones y, sobre todo, su perfecto mantenimiento, con el fin de que las prestaciones de estos mecanismos sean las óptimas en cualquier situación.

## I. ELEMENTOS DE SEGURIDAD ACTIVA

Los elementos de seguridad activa engloban todos aquellos componentes que contribuyen, en la medida de lo posible, a evitar un accidente.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## Alumbrado

El alumbrado del vehículo es un sistema de seguridad activa imprescindible dado que, gracias a la iluminación, podemos circular en situaciones de baja visibilidad permitiéndonos ver con claridad, así como informando al resto de usuarios y usuarias de la vía sobre nuestra presencia en la carretera, la dirección que vamos a tomar, etc.

— Revisaremos, al menos una vez al mes, el correcto funcionamiento de todas las lámparas y el reglaje de la altura de los faros para evitar deslumbramientos (sobre todo en los faros de Xenón).
— Los vehículos que posean luces de gálibo deben prestar especial atención a este tipo de alumbrado. No debemos circular con estas luces en mal estado.
— Mantendremos limpios el cristal y la tulipa de los faros para que el alumbrado no pierda eficacia.
— En caso de rotura de uno de los faros, sustituiremos la tulipa rápidamente. En ciertos vehículos, puede ocurrir que un piloto trasero con la tulipa rota emita luz de color blanca y no roja, lo que puede inducir a error de identificación por parte de otros y otras conductoras.
— A la hora de sustituir las bombillas, no tocaremos con las manos las lámparas halógenas. Estas deberán siempre manipularse con un trapo o papel limpio.
— En el caso de los faros de Xenón, no se deben manipular por el alto riesgo de electrocución.

En caso de avería del alumbrado:

- No seguiremos circulando sin luces. Detendremos el vehículo en una zona segura, bajaremos con el chaleco reflectante puesto, señalizaremos adecuadamente nuestra situación (con los triángulos de preseñalización y las luces de emergencia, cuando sea preciso) y cambiaremos la lámpara en caso de que sea posible.

## Las ruedas

Los neumáticos junto con la llanta, es uno de los elementos principales de seguridad activa del vehículo y su estado influirá decisivamente sobre el comportamiento del automóvil.

— Cada neumático posee una determinada adherencia, de la cual depende la posibilidad de que el vehículo pueda acelerar, frenar o tomar curvas. Por tanto, del valor de la adherencia depende toda la seguridad en marcha del vehículo. Esta adherencia dependerá de varios factores como pueden ser el estado de los neumáticos (profundidad del dibujo, antigüedad, etc.), la presión de los mismos, estado de las suspensiones, las características de la superficie sobre la que se circula, etc.
— Una presión inadecuada (tanto por debajo como por encima) conllevará una pérdida de adherencia en algunos casos (como en situaciones de lluvia) importante. Es importante que respetemos las presiones recomendadas en el manual del vehículo por el fabricante, que generalmente suele indicar una para condiciones normales de carga y otra para condiciones de carga máxima.
— Un neumático bajo de presión presenta más riesgo de reventar, se desgasta más rápidamente, tiene mayor deriva (menor precisión en la dirección o riesgo de sobreviraje) y hace que aumente el consumo.
— Con un exceso de presión, el neumático está más expuesto a daños en caso de golpes y se produce un mayor desgaste central del mismo, así como rebotes no deseados.

— Controlaremos, al menos mensualmente, la presión de los neumáticos, sin olvidarnos de la rueda de repuesto.
— La presión debemos comprobarla cuando los neumáticos estén fríos, ya que un aumento de la temperatura de los mismos provoca un aumento de la presión. Se considera que los neumáticos están fríos cuando han estado parados al menos una hora o han recorrido no más de 2 o 3 kilómetros a velocidad lenta.
— Por eso, si medimos la presión en caliente, debemos poner a cada neumático 0,2 o 0,3 bares más sobre la presión recomendada por el fabricante.
— No disminuiremos nunca la presión de los neumáticos cuando estén calientes, ya que es lógico que esta aumente debido al calentamiento del aire que se produce al rodar.
— Es muy importante tener en cuenta que las ruedas de un mismo eje deben estar siempre con la misma presión.
— De nada sirve comprobar la presión si el aparato de medida no funciona adecuadamente. Por ello, estaremos siempre atentos a que los manómetros se encuentren en buen estado.
— Controlaremos igualmente de manera periódica la banda de rodadura, atendiendo a los testigos de desgaste que contiene el neumático e indican el momento en que deben sustituirse los neumáticos. Además, habrá que atender a desgastes irregulares, cortes, deformaciones y cuerpos extraños (clavos, grava, etc.); también los flancos, para detectar cortes, agrietamientos, marcas de golpes, abrasiones y abombamientos; y la zona de contacto neumático-llanta, para detectar agrietamientos o fisuras de la llanta o daños del neumático.
— Los dos neumáticos de cada eje han de presentar siempre un nivel de desgaste parecido y lo mejor es sustituir ambos a la vez.
— Ambos neumáticos deben ser de las mismas características, pues los distintos modelos tienen diferentes capacidades de agarre y duración, y ello podría desequilibrar el vehículo sobre suelo mojado, en frenadas fuertes, etc.
— Eliminaremos a tiempo todos los cuerpos extraños alojados en los surcos del dibujo de la banda de rodadura (excepto clavos o elementos que atraviesen la banda de rodadura pues el neumático se deshinchará) y limpiaremos inmediatamente las cubiertas si se hubieran ensuciado de grasa, aceite u otras sustancias que puedan dañar el neumático.
— Consultaremos con un profesional cuando detectemos anomalías en el comportamiento (tirones imprevistos hacia un lado, vibraciones acentuadas, etc.).
— Evitaremos subir bordillos o escalones, pues pueden producirse deformaciones en las llantas y cortes o roturas en los neumáticos.

## La suspensión

Pese a que en muchas ocasiones no se le da importancia, un amortiguador en malas condiciones es un verdadero peligro para la seguridad, ya que puede provocar graves alteraciones y problemas que son necesarios conocer.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que los amortiguadores son elementos que sufren un deterioro progresivo con el uso y que han de cambiarse a partir de un cierto número de kilómetros o de un grado de eficacia determinado (se comprueba en la ITV).

Existen algunas estrategias que de manera orientativa nos pueden indicar el estado de los amortiguadores. Entre ellas, destacaremos las siguientes:

ISBN: 978-84-7777-632-1

— Si al pisar el pedal de freno de manera brusca observamos que la parte delantera del vehículo se inclina en exceso, levantándose su parte posterior, es clara señal de que algún amortiguador ha perdido eficacia. También lo será si el vehículo absorbe con excesiva violencia las alteraciones del terreno, o si se producen rebotes y/o oscilaciones en carreteras en buen estado.
— Si escuchamos ruidos bruscos, localizados en la parte delantera o en la trasera, pueden deberse a roturas del amortiguador o de elementos de sujeción cercanos. También pueden ser debidos a un mal estado de los silentblocks (piezas de goma interpuestas entre dos metálicas).
— Si circulando de noche y por terreno irregular los faros vibran en exceso.
— Si con viento lateral el vehículo da excesivos bandazos.
— Si los neumáticos se desgastan irregularmente.
— Si se aprecian fugas de líquido en los amortiguadores deben sustituirse. Cuando se cambie un amortiguador es preciso sustituir también su pareja en el mismo eje.
— Siempre teniendo en cuenta lo que indique el fabricante, al menos una vez al año, debe revisarse el estado de los amortiguadores, muelles y puntos de fijación. Como norma general es recomendable pensar en sustituir los amortiguadores al menos cada 75.000 km. y revisarlos cada 15.000 km.
— En caso de contar con una suspensión hidroneumática, debe revisarse, al menos mensualmente, el nivel de líquido y efectuar su cambio cuando lo determine el libro de mantenimiento del vehículo.

## La dirección

La dirección es un conjunto de elementos del vehículo que permiten modificar la trayectoria del mismo, cambiando el ángulo de deriva de las ruedas directrices.

Tanto el reglaje como cualquier reparación en el sistema de dirección deberán hacerse siempre por personal técnico especializado.

Antes de atribuir defectos al sistema de dirección conviene asegurarse que las ruedas están equilibradas estática y dinámicamente y que los neumáticos están inflados a la presión correcta.

Los juegos u holguras en los elementos del sistema de dirección influyen en la precisión del sistema de dirección ya que modifican, por sí solos, la orientación de las ruedas. Se traducen siempre en un aumento del recorrido muerto del volante. Un punto a destacar en este apartado son las rótulas de dirección. Los defectos de la dirección pueden reflejarse en un desgaste irregular de los neumáticos (lado interior o exterior de la banda de rodadura).

Los desajustes en el sistema de dirección, cotas de dirección defectuosas, alineación inadecuada, etc., provoca un desgaste anormal de la banda de rodadura; pero puede suceder al revés, o sea, que averías en las ruedas o en el sistema de frenado influyan en el sistema de dirección.

Durante la conducción, puede aparecer un fenómeno en el que las ruedas pueden desplazarse sin deslizamiento aparente en una dirección, formando un cierto ángulo, llamado «ángulo de deriva» debido a la deformación que sufre la banda de rodamiento y los flancos del neumático cuando están sometidos a esfuerzos transversales que modifican la dirección de marcha. El resultado es que todas las ruedas, en algún momento, se desvían de su tra-

yectoria apareciendo los términos subvirador (deriva de las ruedas delanteras) o sobrevirador (deriva de las ruedas traseras). El resultado depende del valor relativo de las derivas.

Sobre el sistema de dirección también tiene influencia si el vehículo está vacío o con carga, sobre todo en aquellos vehículos en los que se modifica la masa soportada por el eje donde están las ruedas directrices.

En caso de avería en la servo dirección, se puede seguir circulando pero solo como emergencia. Se acciona la parte mecánica pero desaparece la ayuda. La dirección estará muy dura y se necesitará mucho esfuerzo para moverla. Esto puede ocasionar que, en situaciones de emergencia, no se pueda conseguir la trayectoria deseada. Si se apreciase que el esfuerzo para girar la dirección de manera rápida, por ejemplo, dar un volantazo, es demasiado grande, no se debe seguir circulando dado que no podremos salvar una posible situación de peligro.

En el caso de las servo direcciones hidráulicas hay que controlar el nivel de aceite. Para un correcto cuidado de la dirección asistida (servo dirección), se debe evitar forzarla contra cualquier obstáculo (bordillos, piedras, baches, etc.).

Generalmente, ante cualquier anomalía en el desgaste de los neumáticos, se recomienda una revisión inmediata de la alineación de ambos ejes del vehículo.

## Sistema de frenado

Aunque no suele ser habitual un problema con los frenos, puede dar lugar a un grave accidente. En este sentido, aunque los sistemas de frenado han evolucionado mucho en los últimos años, están cada vez más perfeccionados y son más seguros, no hay que olvidar realizar cierto control y mantenimiento. Para no correr riesgos innecesarios, hay que tener en cuenta las siguientes cuestiones generales:

- Revisar semanalmente el nivel del líquido de frenos y efectuar su sustitución cada dos años o con la frecuencia determinada por el fabricante.
- El nivel de líquido de frenos debe estar entre las marcas de MAX y MIN. El descenso de nivel hasta la marca de min. es normalmente consecuencia del desgaste de las pastillas delanteras. Por debajo de la marca de min. hay que revisar el circuito pues podría tratarse de alguna fuga.
- Si el nivel del depósito es bajo, antes de rellenar se comprobará el desgaste de las pastillas delanteras. Si estas están desgastadas, no hace falta rellenar el depósito, a no ser que el nivel se encuentre por debajo del mínimo. Si las pastillas no están desgastadas lo mejor será llevar el vehículo a un taller especializado.
- Observar que los latiguillos por donde circula el líquido no presenten grietas, manchas o fugas.
- Revisar, al menos una vez al año, el estado de los discos y de las pastillas de freno, los latiguillos y los bombines. También el ajuste de la tensión del freno de mano.

## Sistemas electrónicos de seguridad activa

A continuación, se describen algunos de los actuales dispositivos de seguridad relacionados con los sistemas de frenado, y que es muy importante conocer dentro de los distintos componentes y mecanismos que se relacionan con la seguridad del vehículo.

ISBN: 978-84-7777-632-1

### ABS: Anti Block System (sistema antibloqueo)

El ABS ha sido uno de los inventos que más ha contribuido a la seguridad activa, ya que una de las situaciones más críticas con las que puede enfrentarse cualquier conductor o conductora es una frenada de emergencia, sobre todo si se realiza en superficie deslizante. Bajo estas condiciones, un exceso de presión sobre el pedal del freno provocará un bloqueo de las ruedas que llevará irremediablemente al patinazo, aumentando notablemente la distancia de frenado, a la vez que se puede perder el control sobre la dirección del vehículo.

Para solucionar estos dos graves problemas nacen los sistemas antibloqueo, más conocidos en general con las siglas ABS, que tiene su origen en la aviación y luego se extienden a los vehículos de transporte por carretera. El ABS sirve, sintetizando, no solo para evitar el bloqueo en frenadas en línea recta, sino que tiene otra utilidad posiblemente más importante: permite mantener la direccionalidad (por ejemplo, para esquivar un obstáculo) incluso con el freno pisado a fondo, pues las ruedas encargadas de dirigir el vehículo no llegan en ningún momento a bloquearse por completo.

Su funcionamiento se basa en la detección del bloqueo de una o varias ruedas. Cuando el sistema capta que se está produciendo dicho bloqueo, disminuye de modo inmediato la fuerza de frenado sobre la rueda o ruedas que están a punto de patinar para, de este modo, recuperar su adherencia. Dicho de otro modo, el ABS regula de modo automático la intensidad de la frenada, con independencia de la posible sobrepresión que quien conduzca pueda ejercer sobre el pedal del freno.

La técnica para frenar con ABS es distinta a la del sistema convencional solo en el caso de frenadas extremas. En estas situaciones, si nuestro vehículo viene equipado con ABS no debemos tener miedo de pisar a fondo el pedal, sea cual sea la circunstancia: en seco o en mojado, en recta o en curva, al esquivar un obstáculo o no, aunque habrá que estar preparados por si el vehículo hiciera algún tipo de movimiento extraño. Es muy importante tener en cuenta que la eficacia del ABS depende mucho, entre otras cosas, del estado de los amortiguadores del vehículo, ya que la función primordial del amortiguador es la de mantener al neumático en contacto constante con el suelo, y si el amortiguador está en mal estado, la rueda va permanentemente dando pequeños saltos, lo que favorece el bloqueo de la misma cuando frenamos al estar descargada de peso. Esto puede provocar que el ABS actúe antes de tiempo, alargando innecesariamente las distancias de detención. También es importante saber que mientras el ABS está actuando, se nota una especie de temblor o de rebotes en el pedal del freno. Se trata de algo completamente normal, y no debemos asustarnos por ello ni ir al taller mecánico, como hacen alguna personas que desconocen este hecho.

### BAS: Brake Assist System (Asistencia a la Frenada de Emergencia)

Numerosos estudios indican que existe un elevado número de conductores y conductoras que no aplica suficiente presión a los frenos ante una situación de emergencia. Con la introducción del sistema BASS se puede mejorar esta situación, ya que unos sensores permiten a una centralita electrónica analizar la manera en la que se está frenando, siendo capaz de reconocer una eventual situación o frenada de emergencia por la velocidad con la que se actúa sobre el pedal.

Combinado este sistema con el ABS, un servofreno convenientemente modificado aplica toda la presión posible, aunque el o la conductora no ejerza la fuerza necesaria sobre el pedal.

ESP: Electronic Stability Program (Programa Electrónico de Estabilidad)

El ESP o programa electrónico de estabilidad, es un sistema que funciona de la siguiente manera. Por medio de un sistema de sensores, una centralita electrónica es capaz de saber si el coche inicia un derrape del eje delantero o del eje trasero al abordar una curva. En caso de derrape de alguno de los ejes, los frenos actúan de manera independiente sobre las ruedas de modo que se produzca un momento de giro sobre el eje vertical del vehículo que limite la tendencia al derrape. Según diversos estudios se ha podido constatar que los y las conductoras que llevan vehículos equipados con el sistema ESP se ven implicados en un menor número de accidentes de tráfico. Se trata, pues, de un sistema muy eficaz de seguridad.

TCS: Traction Control System (Sistema de Control de Tracción)

Este sistema básicamente consiste en una centralita electrónica que compara, a través de los sensores del ABS, el giro de las ruedas motrices con las que no lo son, detectando si las primeras pierden adherencia. En tal caso, la centralita electrónica manda una señal para que se reduzca la fuerza del motor. Existen otros sistemas que lo que hacen es frenar las ruedas que pierden adherencia y otros —más completos— que efectúan ambas cosas a la vez. Estos sistemas aparecen con diferentes nombres en el mercado según la marca que los realiza, aunque básicamente el objetivo es el mismo.

EDS: Electronic Diferencial System (sistema antipatinaje)

Este sistema, menos conocido que los anteriores, sirve para arrancar en suelos deslizantes o resbaladizos, evitando que las ruedas motrices patinen. Si al arrancar una rueda patina, el sistema la frena, para mejorar el arranque.

ASR: Anti Slip Regulation (sistema antipatinaje)

Este sistema, como los anteriores, evita el deslizamiento de las ruedas motrices en el momento de acelerar, la diferencia es que actúa reduciendo la potencia, aunque el/la conductor/a mantenga el acelerador pisado a fondo.

### Sistema de aire acondicionado

Revisar si el aire acondicionado funciona mal. Si funciona correctamente no habrá que cambiarlo posiblemente nunca si no hay fugas en el circuito. Si hay fugas o no funciona correctamente habrá que recargar el circuito con gas refrigerante del aire acondicionado R134, muy contaminante y que debe realizarse solo en sitios especializados con la maquinaria adecuada para ello.

## II. ELEMENTOS DE SEGURIDAD PASIVA

Los elementos de seguridad pasiva o secundaria se refieren a todos aquellos elementos, dispositivos o sistemas que incorpora el vehículo con el fin de evitar o reducir al mínimo las consecuencias sobre las personas ocupantes o sobre terceras personas cuando el accidente se produce.

ISBN: 978-84-7777-632-1

## Cinturones de seguridad

— Si sufrimos una colisión, las fibras que componen el cinturón pueden sufrir daños estructurales y no ser efectivo en un próximo accidente. Así que, si algo así llega a suceder, es recomendable revisarlo, e incluso hacerlo cambiar. Las mismas medidas de seguridad deben ser tomadas si nota marcas de desgaste o deterioro. Los cinturones tampoco deben ser expuestos a productos químicos, ya que pueden llegar a afectar la resistencia del material.
— En cuanto al mecanismo, servirá un tirón rápido y suave para comprobar si algo falla. Por otro lado, los fabricantes recomiendan cambiar el pretensor tras cualquier impacto que haya hecho saltar los airbags. No debemos olvidar los puntos de anclaje. El «click» del anclaje del cinturón debe oírse con claridad, de la misma forma que al presionar el botón rojo debe liberar la «hebilla» sin ningún problema.

## Airbag

— El airbag o sistema SRS (Suplementary Restraint System) o Sistema de Seguridad Suplementario, se combina con el cinturón de seguridad para salvar vidas tras un accidente. Se trata de unas bolsas que se inflan en milésimas de segundo cuando los sensores detectan una colisión fuerte. Estas bolsas, que se encuentran escondidas bajo el volante, el salpicadero, en los laterales de los asientos, etc., al inflarse evitan que los y las ocupantes se golpeen directamente con alguna parte del vehículo.
— En función de lo que indique el libro de mantenimiento de tu automóvil, estos deberán pasar una revisión. Esta revisión suele ser indicada cada cinco años o 120.000 kilómetros. Por lo demás, es obligado revisar y sustituir el airbag en caso de que se sufra un impacto y este se active.

## Reposacabezas

— El reposacabezas es un elemento de sujeción para la cabeza que poseen los respaldos de los vehículos automóviles (automóviles, trenes, camiones, etc.).
— La función primordial del reposacabezas no es la de dar comodidad a los y las ocupantes del asiento, sino el minimizar las lesiones cervicales en caso de colisión, en especial en caso de colisión por alcance.
— En caso de colisión, el cuerpo de la persona que va en el asiento puede desplazarse bruscamente hacia atrás, siendo detenido por el respaldo del asiento. En los asientos de automóviles sin cabeceras (o con cabeceras mal diseñadas o mal ajustadas), la cabeza continúa su movimiento hacia atrás, pudiendo llegarse a producir daños a la médula espinal.
— Nunca deben quitarse los reposacabezas de un vehículo.
— Los usuarios y usuarias de vehículos con apoyacabezas traseros abatibles han de ponerlos en su posición funcional cuando porten pasajeros en las plazas traseras.

## III. PARTE MECÁNICA DEL AUTOMÓVIL

### Circuito de engrase o lubricación

Independientemente del tipo de aceite utilizado, para cada motor se requiere un mantenimiento periódico que asegure un correcto funcionamiento del sistema de lubricación. Este mantenimiento se basará en:

— Comprobación periódica del nivel de aceite en el cárter. Se realiza mediante una varilla indicadora cuyos extremos están: uno fuera del motor y el otro en el interior del cárter. La medición se hará en terreno horizontal, con el motor en frío, o a temperatura de servicio (caliente) según determine el manual de instrucciones, y debiendo estar comprendido el nivel de aceite entre las marcas de máximo y mínimo de la varilla. Se debe revisar periódicamente —cada semana— y, en caso de que el nivel esté bajo, debe reponerse el aceite que falte con uno de sus mismas características.

  En los modelos actuales, este nivel puede reflejarse en el cuadro de instrumentos.

— Sustitución periódica del aceite. El aceite, debido a los procesos de oxidación y degradación, pierde sus propiedades, razón por la que es necesario sustituirlo periódicamente. Esta sustitución se debe hacer teniendo en cuenta los consejos del fabricante que figuran en el libro de mantenimiento. Para algunos motores, en condiciones normales de funcionamiento, el cambio de aceite suele hacerse entre los 15.000 y 30.000 kilómetros.

— Al ir envejeciendo el motor, es conveniente aumentar la frecuencia de los cambios de aceite ya que, debido a los desgastes que sufren las piezas en su funcionamiento, es mayor la cantidad de productos residuales de la combustión que pasan al cárter.

— El aceite usado no debe tirarse a la basura con los demás residuos domésticos, ni echarlo por el desagüe, ni en el campo: es perjudicial para el medio ambiente. Póngase en contacto con el Ayuntamiento de su localidad para saber dónde hay algún punto limpio y llévelo allí.

— Sustitución periódica del filtro de aceite. Debido a la acumulación de impurezas en el elemento filtrante, el filtro llega a obstruirse, siendo necesaria su sustitución. Es recomendable hacerlo cada cambio de aceite. No obstante, siempre se debe tener en cuenta lo que recomienda el fabricante.

— Limpieza del cárter. La limpieza exterior del cárter de grasas y barros que se acumulan en él contribuirá a mantener el aceite en la temperatura de máximo rendimiento, ya que la corriente de aire, que produce el vehículo al desplazarse, incidirá sobre la superficie exterior del cárter enfriando, en parte, el aceite.

### Sistema de alimentación del motor diésel

En el circuito de alimentación de carburante, pueden existir obstrucciones del filtro, mal funcionamiento de alguna de las bombas o rotura de alguna canalización.

Cuando el sistema de inyección está regulado electrónicamente, puede ocurrir que algún sensor no funcione bien y provoque un mal ajuste del carburante que se inyecta.

Mención especial merece el turbocompresor ya que es un elemento delicado que trabaja en condiciones muy exigentes. Por ello, el o la conductora debe seguir con más detalle las indicaciones del manual de instrucciones o libro de mantenimiento, con respecto a los intervalos de cambio de aceite y filtro, tanto de aceite como de aire.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Otros cuidados que corresponden a la persona conductora se refieren al momento de arrancar y de parar el motor, en los que se debe:

— No exigir al motor durante los primeros minutos de funcionamiento ya que el aceite no se encuentra en condiciones ideales (temperatura, viscosidad, etc.) y las piezas podrían sufrir un desgaste prematuro.
— En motores con turbocompresor se recomienda, tras un uso exigente continuado, por ejemplo, tras un largo período de tiempo circulando por autopista, antes de parar el motor, permitir al motor girar unos segundos al ralentí de tal forma que permita refrigerar y lubricar correctamente el turbocompresor.

### Sistema de refrigeración

— Comprobación periódica del nivel del líquido refrigerante en el vaso de expansión (y adición de líquido en caso de faltar). El nivel de líquido ha de estar comprendido (con el motor en frío) entre las marcas «máximo y mínimo» que figuran en el depósito de expansión. No se ha de llenar nunca completamente el depósito.
— Es importantísimo que no se abra el tapón del circuito de refrigeración con el motor caliente, ni para comprobar el nivel ni para rellenar el mismo, ya que la salida de agua y vapor de agua a 90º puede provocar graves quemaduras en manos, brazos y cara.
— Limpieza periódica del interior del circuito, según indique el fabricante y limpieza periódica del radiador, tanto exterior como interior.
— Comprobación de los manguitos flexibles de conducción del líquido refrigerante entre motor y radiador. Se deberán sustituir si se encontrasen en mal estado, agrietados o con algún poro. También las abrazaderas deben estar en buen estado y adecuadamente apretadas. No se deben apreciar fugas en todo el circuito.
— Examinar si hay corrosión, grietas u otros daños en el exterior del cuerpo de la bomba de circulación del refrigerante. Si así fuese, pueden existir daños en los retenes y rodamientos, y tendrá que ser sustituida.
— Mantenimiento del buen estado general y de tensión de la correa de la bomba. En los motores con dos correas funcionando en paralelo, si una de ellas tiene que ser reemplazada, deben cambiarse las dos. Es conveniente emplear un medidor de la tensión de la correa aunque, a falta de dicho elemento, se puede comprobar su ajuste manualmente, presionando la correa suavemente y observando que el desplazamiento no supere los 10 milímetros. Todas estas comprobaciones deben hacerse con el motor parado.
— Una forma de detectar si la correa está destensada es, con el motor frío pero funcionando, conectar varios aparatos eléctricos; si la correa está destensada se oirá un chirrido que indica que la correa está patinando; si se desconectan los aparatos, el chirrido dejará de producirse.
— Comprobación del funcionamiento del termostato: Si se queda en la posición de cerrado, producirá un rápido y excesivo calentamiento del líquido. Para comprobarlo, basta con tocar el manguito que va del motor al radiador: si recién arrancado el motor, está frío, y según pasa el tiempo se va calentando, el termostato está bien. Si no se calienta, el termostato no se abre, está defectuoso y hay que proceder a su sustitución.

## IV. VEHÍCULOS HÍBRIDOS

Un vehículo híbrido es un vehículo cuyo sistema de propulsión combina dos o más fuentes de energía. El término «híbrido» se refiere más comúnmente al vehículo híbrido eléctrico,

que combina un motor de combustión interna, de gasolina o diésel, y uno o varios motores eléctricos.

El coste de mantenimiento a 10 años de un vehículo híbrido eléctrico puede ser hasta un 80% más barato que los vehículos gasolina o diésel.

Las principales diferencias y ventajas asociadas de los vehículos híbridos respecto a su mantenimiento son las siguientes:

- La exigencia y uso de la lubricación en los automóviles híbridos se reduce, por tanto, a lo largo de su vida útil consumen menos aceite que un vehículo convencional. De cara a la frecuencia en los cambios de aceite, esta se basará en el manual de mantenimiento del modelo de automóvil en concreto. Dependiendo de la tecnología de hibridación utilizada el kilometraje puede variar.
- En su mayoría, los vehículos híbridos son automáticos, por lo que no llevan embrague manual. Su sistema de transmisión, dependiendo del modelo, suele estar basado en cambios de variador continuo (e-CVT), cambios de doble embrague automáticos o cajas de cambio con convertidor de par. En esos casos, la fiabilidad es mayor y los mantenimientos pueden situarse en torno a los 100.000 kms.
- En algunos de los vehículos híbridos, no se utiliza un alternador. Su función es sustituida por un convertidor eléctrico que no necesita ser revisado porque apenas sufre desgaste.
- Las baterías de un vehículo eléctrico, tanto principal como auxiliares, están preparadas en la actualidad para durar toda la vida útil del mismo.
- Los motores eléctricos gestionan las funciones de la correa de servicio, así que revisar el componente tampoco es necesario.
- El pedal de freno en un híbrido es electrónico. Al pisar este pedal se maximiza la frenada gracias al uso conjunto del freno mecánico y el motor eléctrico. Este proceso se llama frenada regenerativa, a través del cual el motor eléctrico se abastece usando la energía generada durante la frenada. De esta forma, el motor eléctrico absorbe parte de la frenada disminuyendo el desgaste del freno mecánico. Así, el desgaste de los frenos convencionales es menor, por lo que el intervalo de cambio de los componentes del sistema de frenado podría ser mayor (depende del tipo de conducción/uso).
- Debido a las bajas emisiones de los vehículos híbridos, el filtro antipartículas se mantiene limpio durante más tiempo.

## V. VEHÍCULOS ELÉCTRICOS

El coche eléctrico es un automóvil mucho más simple que el coche de combustión o el vehículo híbrido. Un motor de combustión interna tiene cientos de piezas que se mueven de forma coordinada y están sometidas a desgaste y a altas temperaturas. Y en cada uno de los sistemas y subsistemas que incorpora dicho motor, como el sistema de engrase, encendido, alimentación, refrigeración, admisión, escape, culata, bloque, etc., el número de elementos que lo forman, se multiplica en número en comparación al eléctrico. Así, por ejemplo, si tomamos un motor eléctrico por partes, veremos que incorpora básicamente un rotor, un estátor, un soporte, cojinetes y unas tapas de cierre.

La mayoría de las piezas con las que cuenta el sistema de tracción de un coche eléctrico no están sujetas a desgaste ni a altas temperaturas, por lo que su mantenimiento es mucho más sencillo o directamente, no existe. No cuenta, tampoco, con piezas como el embrague, la caja de cambios, la correa de distribución, por citar algunas de los más habituales. Por otro

ISBN: 978-84-7777-632-1

lado, los motores eléctricos tampoco tienen filtros ni aceite, uno de los mantenimientos periódicos más habituales de los coches de combustión.

Ante esta simplicidad mecánica, las averías potenciales y el mantenimiento de un coche eléctrico son menores que el de uno de combustión.

Sin embargo, existen ciertos elementos comunes que no hay que olvidar, como pueden ser:

— Neumáticos.
— El filtro del habitáculo.
— Los amortiguadores.
— La dirección.
— Escobillas del limpiaparabrisas.
— Frenos (líquido de frenos, pastillas y discos).
— Batería auxiliar.

## Batería

Las baterías son uno de los elementos más caros de este tipo de vehículos y por lo tanto, lo que más se debe cuidar. Su vida útil ha sido un tema recurrente desde que comenzó su uso en el mercado de la automoción. Su precio y rendimiento varían constantemente en conjunción con el mercado.

Las baterías que emplean los fabricantes de coches híbridos y eléctricos actualmente son de litio. No generan tantos problemas cuando son recargadas parcialmente, pero si con las sobrecargas y, además, también presentan defectos de carga y pérdidas de voltaje.

Con el objetivo de que la batería aguante correctamente durante todo su ciclo de vida, lo más adecuado es mantenerla entre unos márgenes concretos. Distintas marcas y fabricantes recomiendan dos tramos óptimos dentro de los que usar la batería: el primero de ellos oscila entre el 20 y el 80% (con un margen de uso del 60%) y el segundo está entre el 15 y el 95% (con un margen del 80%). Se recomienda que se realice la carga dentro de esos márgenes.

Las baterías de litio toleran peor un defecto de voltaje que un exceso. Es decir, si la batería se queda sin carga durante un tiempo prolongado, la pérdida de capacidad es mucho mayor que si se deja completamente cargada. Eso sí, se debe evitar ambas situaciones porque son perjudiciales para la vida de la batería.

La vida útil de la batería (y en consecuencia la autonomía de un coche eléctrico y el rendimiento de un híbrido) está marcada por la cantidad de ciclos de descarga y cómo suceden.

Una de las primeras premisas que hay que tener en cuenta es que la batería quede cargada y para ello lo mejor es crear una rutina que, de paso, evite cargas y descargas muy rápidas. El mejor momento para llevar a cabo este proceso es durante la noche cuando la demanda energética es menor. Algunos modelos ofrecen esta opción dentro de su sistema y, si no es el caso, se puede solventar con un programador.

Teniendo en cuenta que llevar el pack de baterías al máximo de su capacidad reduce su vida útil, hay que intentar evitar que la carga alcance el 100% aunque reste autonomía al coche. Incluso se recomienda mantener la carga en torno al 50% siempre y cuando se generen los kilómetros de autonomía necesarios para realizar el recorrido planeado. Además, algunos modelos tienen una opción para que la carga no pase del 80% protegiendo así las celdas.

Igual que el caso anterior, hay que prevenir que los niveles de descarga de la batería sean demasiado bajos para contribuir a alargar su vida. Teniendo en cuenta que la mayoría de estos elementos son de litio, hay que aprovechar una de sus características: no tienen efecto memoria y por lo tanto es recomendable recargar siempre que sea posible, incluso cuando haya media carga.

## Evita las cargas rápidas

Bien es cierto que este tipo de cargas permiten que la batería recupere el 80% de su capacidad en un período de tiempo muy corto que, en algunas ocasiones, es de tan solo media hora. Las marcas aconsejan usar esta vía solo en casos de necesidad. La razón es que su uso continuado acorta la vida útil de la batería, es decir, tras 10 años, la capacidad puede haber descendido hasta el 70%.

## Conducción

A la hora de ponerse al volante, hay algunas pautas que pueden ayudar a optimizar la carga de la batería. La conducción eficiente las cumple ya que con ella se reduce la velocidad, se acelera con suavidad, se usa lo menos posible el climatizador y se aprovechan los sistemas que incorpora el propio coche como la frenada cinética o regenerativa, que ayuda a no perder energía.

# 8

# COMPETENCIAS DIGITALES

ISBN: 978-84-7777-632-1

TEMA 31. Competencia digital 1.1: navegar, buscar y filtrar datos, información y contenido digital

TEMA 32. Competencia digital 1.3: gestionar datos, información y contenido digital

TEMA 33. Competencia digital 4.3: protección de la salud y el bienestar

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 31

✓ Competencia digital 1.1: navegar, buscar y filtrar datos, información y contenido digital.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 31

**I. Ciclo de la información**

**II. Principales navegadores**

**III. Comenzar a navegar**

**IV. Menú del navegador**

**V. Buscar y filtrar datos, información y contenido digital**

**VI. Buscador Google: trucos y sugerencias**

## I. CICLO DE LA INFORMACIÓN

A nadie se le escapa la importancia de saber gestionar los datos, la información y el contenido digital en el contexto actual de sobreinformación y exceso de datos y contenido digital en el que vivimos. En consecuencia, en primer lugar, **es importante conocer el ciclo de la información.** Conociéndolo, podremos llegar a ser conscientes de la **necesidad de poseer una estrategia** que cubra esas necesidades de gestión, las cuales, obviamente, van más allá de buscar en un único buscador y guardar nuestros archivos dispersos en el escritorio. En la imagen, están representadas las distintas fases del ciclo de la información desde el punto de vista del usuario o usuaria.

En este módulo nos centraremos en las dos primeras fases del ciclo: navegar, buscar y filtrar datos, información y contenido digital y seleccionar datos, información y contenido digital en base a intereses propios.

## II. PRINCIPALES NAVEGADORES

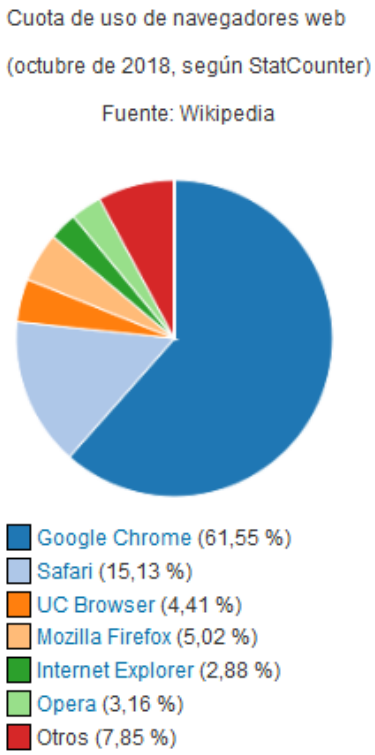
Comencemos por la navegación. Para acceder a Internet utilizamos los navegadores (en inglés, browsers), que son aplicaciones que nos permiten visualizar e interactuar a través de la red con las páginas web que visitamos. Evidentemente, todas las personas accedemos a Internet a través de los navegadores, pero algunos usuarios o usuarias no son conscientes del navegador que están utilizando, limitándose a utilizar el navegador que viene instalado por defecto en el ordenador que utilizan. Si bien el uso de muchos de los navegadores existentes es parecido, conviene saber que no todos tienen las mismas características ni ofrecen las mismas funcionalidades, privacidad en el uso, etc. En este módulo ahondaremos en estos temas.

Según podemos leer en Wikipedia, el seguimiento de enlaces de una página a otra, ubicada en cualquier computadora conectada a Internet, se llama *navegación*, de donde se ori-

ISBN: 978-84-7777-632-1

gina el nombre navegador (aplicado tanto para el programa como para la persona que lo utiliza, a la cual también se le llama *cibernauta*). Por lo tanto, para navegar en internet y visitar páginas web, realizar compras, ver vídeos online, enviar y recibir correos, etc. necesitaremos una conexión en todo momento. Sin conexión a internet no podremos realizar ninguna de las acciones asociadas a la navegación que acabamos de mencionar.

Existen muchos navegadores, pero los más conocidos son los siguientes: Google Chrome, Safari, Mozilla Firefox, Internet Explorer y Opera.




Aunque las funciones más generales son comunes a todos los navegadores, cada uno de ellos tiene unas características propias que lo diferencian. Ofrecemos a continuación una breve descripción de los principales navegadores:

**GOOGLE CHROME:** es en la actualidad el navegador más utilizado. Desarrollado por Google, está disponible gratuitamente para distintos sistemas operativos (Windows, macOS, Linux, Android e iOS), es rápido y, además, se puede ampliar con una gran cantidad de aplicaciones adicionales. Desde la Chrome Web Store se pueden elegir muchas aplicaciones (Pocket, Awesome Screenshot, Pinterest, etc.) e instalarlas duirectamente en el navegador. De esta manera, el usuario o usuaria puede utilizar esas aplicaciones desde el mismo navegador, sin tener que abrirlas en otras pestañas. Además, cuenta con un modo de navegar de *Incógnito* (similar a la *Navegación privada* de Safari, Firefox u Opera; o el modo *InPrivate* de Internet Explorer) que permite navegar por internet con total privacidad, ya que no registra ninguna actividad y borra de los archivos temporales las cookies utilizadas. Lo puedes descargar desde la siguiente dirección: https://www.google.com/chrome/

**SAFARI:** es el navegador que viene instalado por defecto en los dispositivos de Apple (iPhone, iPad o Mac). Es, al igual que Chrome, un navegador rápido, pero no ofrece tantas posibilidades de añadir aplicaciones adicionales como las que ofrece el anterior. Está disponible solo para los sistemas operativos de Apple, macOS e iOS. Según podemos leer en su página web, Safari está hecho para el Mac y por eso es más eficiente que otros navegadores en macOS. Además, reproduce vídeo en HTML5 —el formato que usan los servicios de streaming— siempre que está disponible. Cuando se usa la Navegación Privada, Safari no recuerda las páginas que se han visto. Tampoco el historial de búsqueda ni los datos de Autorrelleno. Además, Safari crea y almacena contraseñas seguras que se rellenan automáticamente en todos los dispositivos Apple.

**MOZILLA FIREFOX:** es un navegador web libre y de código abierto desarrollado para Linux, Android, iOS, macOS y Microsoft Windows coordinado por la Corporación Mozilla y la Fundación Mozilla. Es conocido popularmente como Firefox. Entre sus características principales están la navegación por pestañas, el corrector ortográfico (que puede ser incluido vía Mozilla Addons - Complementos de Mozilla), búsqueda progresiva, marcadores dinámicos, un administrador de descargas, lector RSS, navegación privada e integración del motor de búsqueda que desee el usuario. Se pueden añadir funciones a través de los Complementos de Mozilla. Todas esas funcionalidades extras (traductores, diccionarios, bloqueadores de anuncios, gestionadores de pestañas abiertas, grabaciones de video tutoriales, etc.) nos permitirán navegar de una forma más completa y trabajar más eficientemente. Al ser de código abierto permite que se realicen traducciones y localizaciones del navegador. En la actualidad está disponible en 90 idiomas, entre ellos el euskera. Adicionalmente, Firefox incluye otros componentes que son opcionales. Por ejemplo, las personas usuarias pueden sincronizar los marcadores, el historial y las contraseñas entre ordenadores y/o móviles mediante *Firefox Sync* a los servidores de Mozilla o de un servidor privado. Lo puedes descargar desde la siguiente dirección: https://www.mozilla.org/es-ES/firefox/new/

**INTERNET EXPLORER:** ha sido hasta hace unos años el navegador incluido de manera predeterminada en Microsoft Windows y, por lo tanto, uno de los navegadores más utilizados y más populares. Actualmente el navegador está descontinuado, pero aún recibe mantenimiento. No obstante, en la actualidad ha sido sustituido como navegador predeterminado en Windows 10 por Microsoft Edge, que se ha convertido en el nuevo estándar de Microsoft. Este navegador es más moderno, minimalista y rápido que su antecesor y cuenta con 92 extensiones, muy lejos todavía de los navegadores Google Chrome o Mozilla Firefox. Además, la sincronización con los dispositivos de Apple o Android es más compleja que con sus alternativas. Edge cuenta con soporte de las actuales tecnologías existentes, extensiones y la integración con otros servicios de Microsoft, como el asistente digital Cortana y el servicio de almacenamiento en línea OneDrive. También incluye herramientas de anotación y modo de lectura.

ISBN: 978-84-7777-632-1

**OPERA:** es otro de los navegadores más conocidos. Fue creado por la empresa noruega Opera Software y tiene versiones para ordenadores de escritorio, teléfonos móviles y tabletas. Los sistemas operativos compatibles con Opera de escritorio son Microsoft Windows, Mac OS X y GNU/Linux entre otros y, en los móviles, se puede utilizar con muchos sistemas operativos (Maemo, BlackBerry, Symbian, Windows Mobile, Windows Phone, Android e iOS. Opera ha sido pionero en originar características que han sido posteriormente adoptadas por otros navegadores web, como por ejemplo el Acceso Rápido (Speed Dial).

Hay muchos más navegadores, pero en este apartado solo hemos querido hacer referencia a algunos de los más usados. Puede decirse que su utilización y la preferencia por uno u otro son subjetivos. El objetivo es ser conscientes de que no todos los navegadores ofrecen las mismas funcionalidades, por lo que se recomienda probar más de uno y elegir aquel o aquellos que mejor se ajusten a nuestras necesidades. También conviene tener en cuenta que, dependiendo del navegador utilizado, puede haber problemas para usar una aplicación, abrir algunos contenidos, interactuar... Se recomienda probar en otro navegador si se tienen problemas de este tipo. Por ejemplo, el navegador Internet Explorer es problemático en determinadas circunstancias.

## III. COMENZAR A NAVEGAR

Para comenzar a navegar necesitamos un navegador. Como hemos comentado, existen distintos navegadores; por lo tanto, podemos elegir el que más nos guste o el que venga predeterminado con nuestro sistema operativo. Se puede comenzar a navegar sin iniciar sesión en el navegador elegido; no obstante, cada vez son más los navegadores que ofrecen esta opción. ¿Cuál es la diferencia entre navegar con la sesión iniciada o sin iniciar sesión? En general, si inicias sesión en un navegador, este guarda tu historial de navegación y sincroniza otros datos entre dispositivos. Por ejemplo, si utilizas el navegador Google Chrome, cuando tienes una sesión iniciada en tu cuenta, puedes usar los servicios de Google con tan solo abrirlos. También puedes consultar rápidamente tu correo electrónico en Gmail o tus búsquedas anteriores en Chrome. **No** es recomendable iniciar sesión en ordenadores compartidos, pues otros usuarios o usuarias podrían acceder a tus datos. Implica, por lo tanto, una comodidad en el acceso a cierta información, pero también que Google tiene acceso a todos esos datos y que puede utilizarlos y lucrarse con ellos.

### *Iniciar sesión*

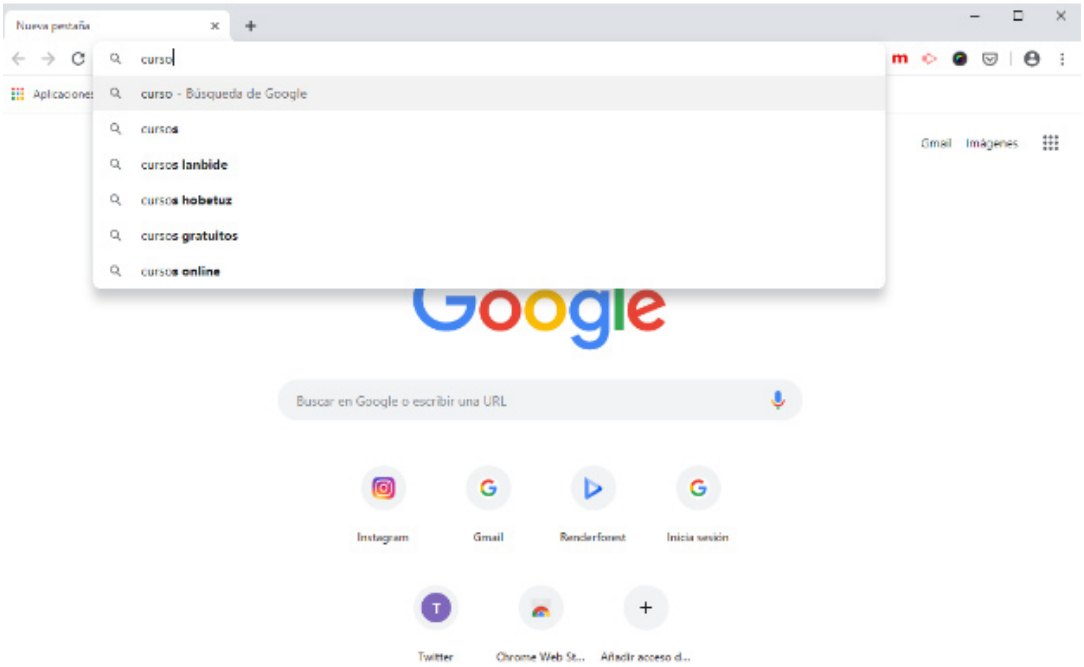
Una vez tenidas en cuenta estas consideraciones, vamos a enseñarte a iniciar sesión en un navegador. En general, en todos los navegadores el inicio de sesión es similar. Al ser **Chrome el** navegador más utilizado en la actualidad, nos detendremos en su inicio de sesión. En el siguiente vídeo podrás ver cómo **iniciar sesión en Google Chrome:** https://youtu.be/xTn3Gt4WCtg (02:27)

### *Interfaz del navegador*

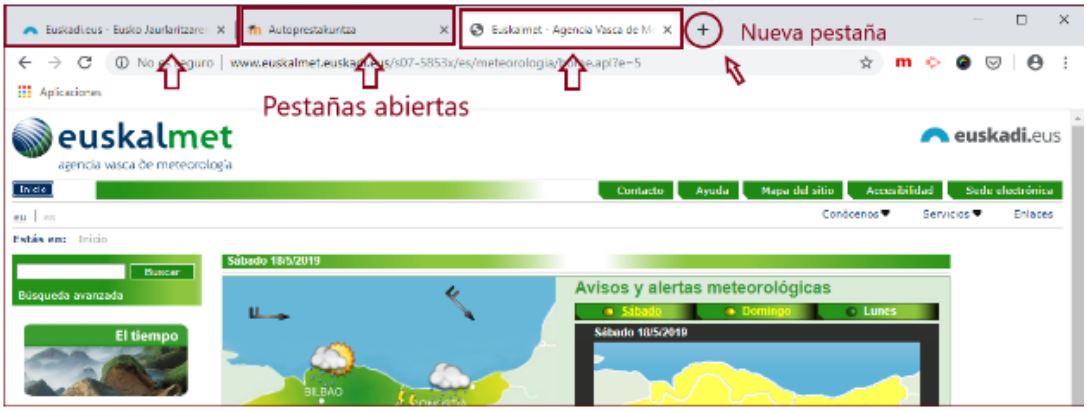
Como ya hemos comentado, a pesar de que todos los navegadores son diferentes, la mayoría presenta unas características comunes que conviene conocer. Una de ellas es la interfaz.

Visiona el siguiente vídeo para conocer la **interfaz del navegador Google Chrome:** https://youtu.be/SwTMDvrTuHk (02:19)

Como has podido ver en el vídeo, **la barra de direcciones del navegador sirve tanto para navegar** (escribiendo la URL o dirección de la página que queremos visitar) **como para realizar búsquedas.** En cuanto empecemos a escribir, además, obtendremos sugerencias automáticas, que podemos aprovechar para agilizar la escritura.




También conviene diferenciar entre **ventana y pestaña.** La ventana es la pantalla principal del navegador, en la que encontrarás, entre otros, el acceso al menú, a las aplicaciones y a las páginas más visitadas. La pestaña, en cambio, es la ficha concreta. En una única ventana podrás abrir distintas pestañas usando el icono más (+) a la derecha de una pestaña abierta. Al abrir una nueva pestaña, verás miniaturas de imágenes de los sitios web que más has visitado y, al hacer clic en cualquiera de ellas, podrás acceder a esas páginas web. Las pestañas son dinámicas, lo que significa que puedes seleccionar y arrastrar una pestaña para cambiar el orden de la misma o incluso tirar de una pestaña para abrirla en su propia ventana y luego volverla a su posición original.

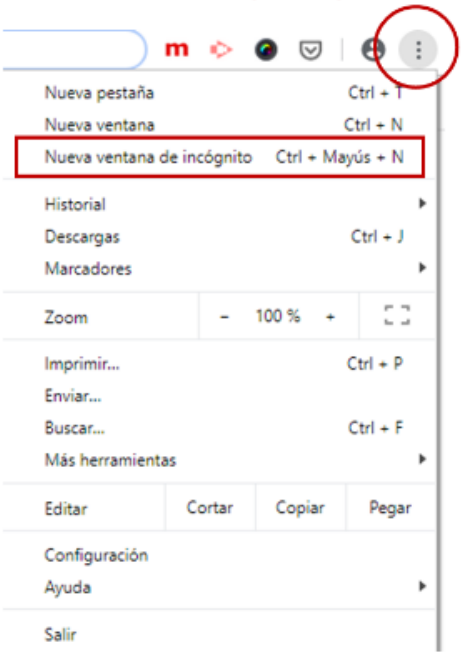


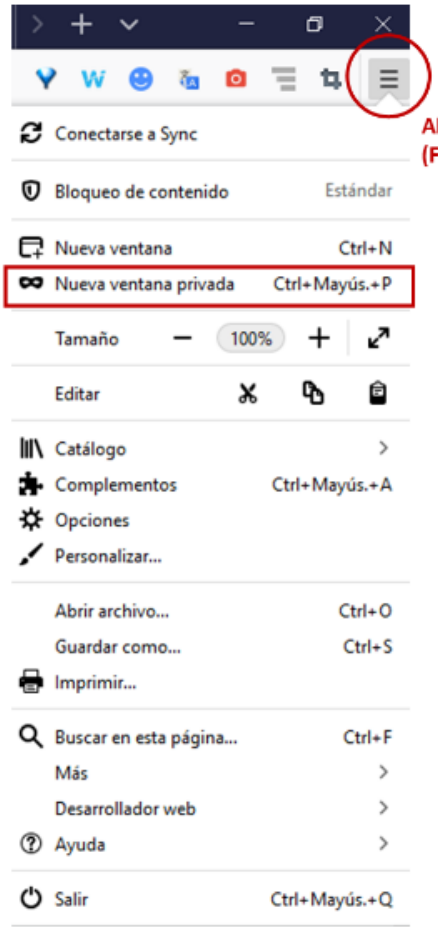
ISBN: 978-84-7777-632-1

## IV. MENÚ DEL NAVEGADOR

El **menú principal** de la mayoría de navegadores se encuentra en la **parte superior derecha** del mismo. Para acceder a los menús de navegación tan solo tenemos que hacer clic en los iconos correspondientes. Los siguientes ejemplos pertenecen a los menús de los navegadores Google Chrome y Mozilla Firefox. Conviene conocer las distintas opciones que nos ofrecen los navegadores y, por ese motivo, tanto en este apartado como en los siguientes, desgranaremos algunas de ellas.

En general, todos los navegadores permiten **abrir una nueva pestaña**, **una nueva ventana** o, incluso, **navegar en modo privado o de incógnito**. Dependiendo del navegador, esta funcionalidad adoptará un nombre u otro, pero el objetivo es similar: **navegar sin que se recuerde nuestra actividad.**




*Navegar en privado en Chrome*

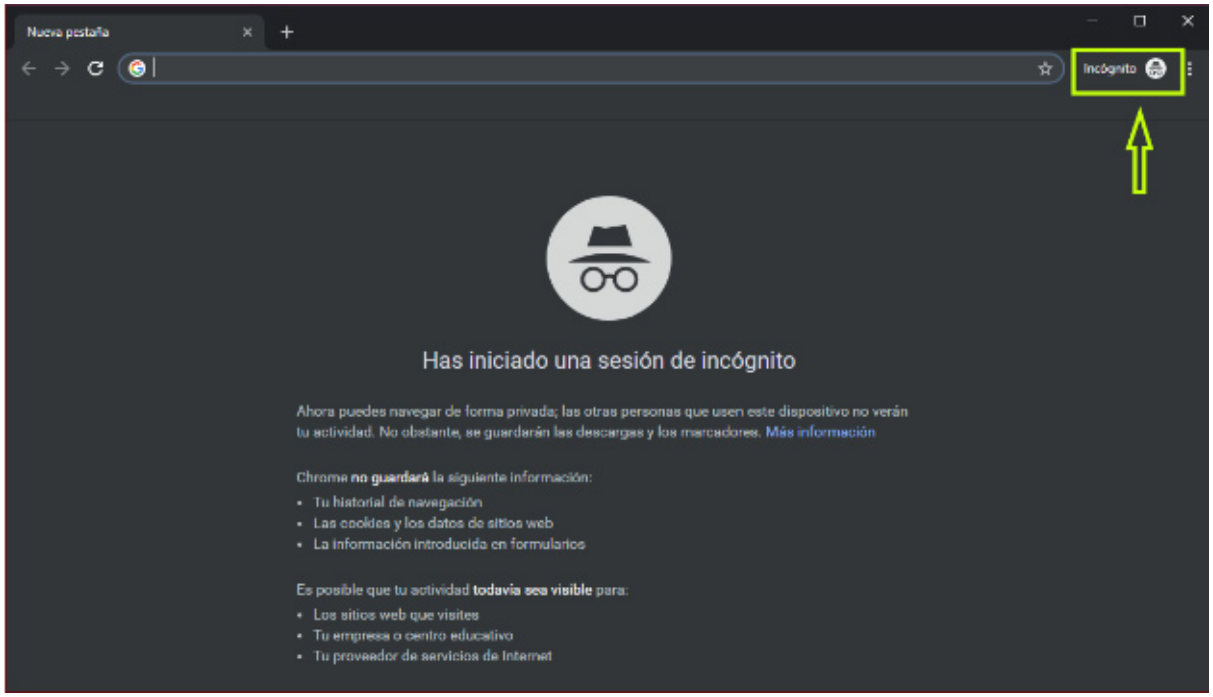
Si no quieres que Google Chrome recuerde tu actividad, puedes navegar en privado con el **modo de incógnito**. Para ello, sigue los siguientes pasos:

1. Abre Chrome en tu ordenador.
2. En la parte superior derecha, haz clic en Más ⋮ > **Nueva ventana de incógnito**.
3. Se abrirá una nueva ventana. En la esquina superior, busca el icono de incógnito .

También puedes utilizar una combinación de teclas para abrir una ventana de incógnito.

— Windows, Linux o Chrome OS: pulsa **Ctrl + Mayús + N**.
— Mac: pulsa ⌘ + Mayús + N.

Puedes cambiar entre las ventanas de incógnito y las ventanas normales de Chrome. Navegarás en privado solo cuando uses una ventana de incógnito. Este es el aspecto de la ventana de incógnito.




*Detener la sesión de navegación privada*

El modo de incógnito **se abre en una ventana independiente** de las ventanas de Chrome normales. Si has abierto una ventana de incógnito y abres otra, la sesión de navegación privada continuará en la nueva ventana. Cierra todas las ventanas de incógnito para salir de este modo. Si ves un número junto al icono de incógnito, arriba a la derecha, es porque tienes más de una ventana de incógnito abierta.

1. En tu ordenador, ve a la ventana de incógnito.
2. Cierra la ventana:

   — **Windows o Chrome OS:** arriba a la derecha, haz clic en Cerrar ✕.
   — **Mac:** arriba a la izquierda, haz clic en Cerrar ✕.

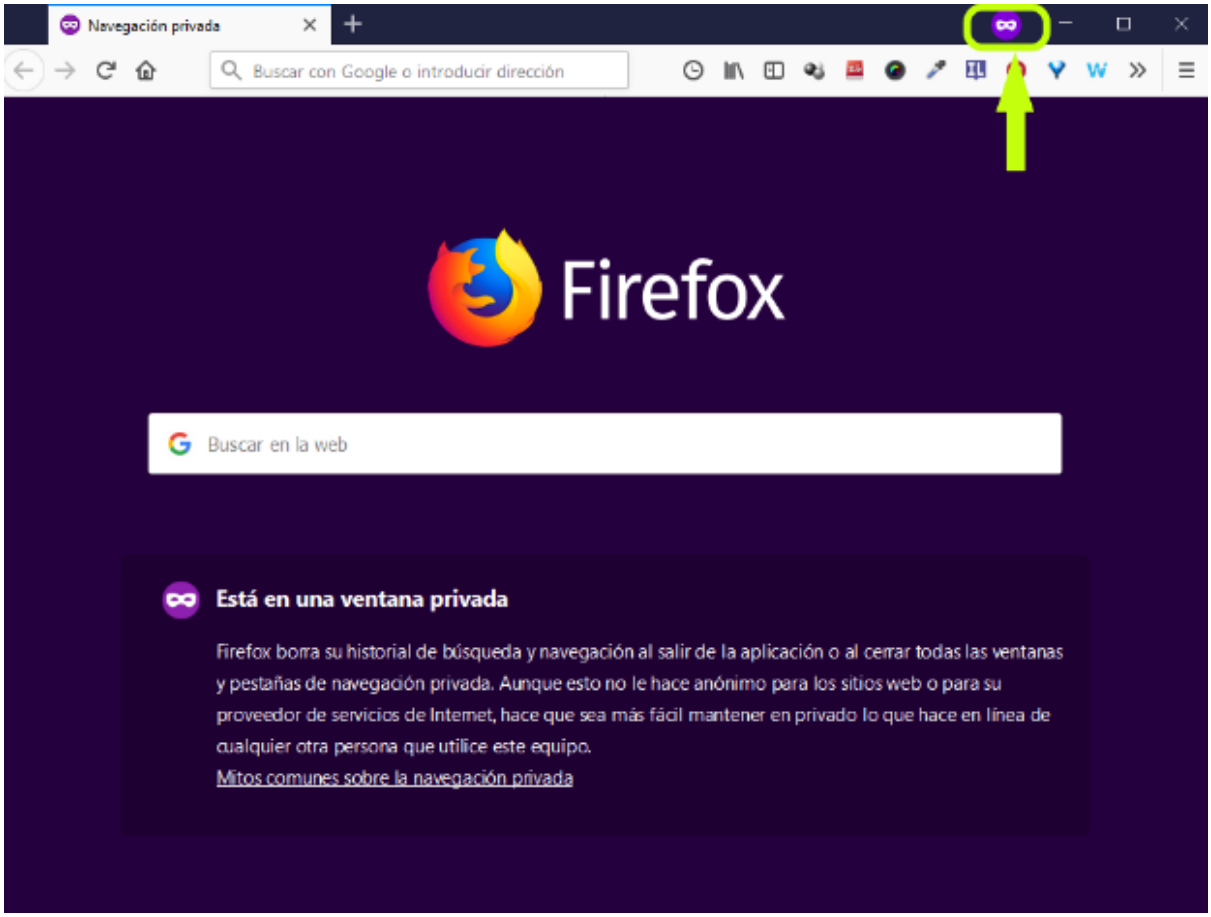
*Qué ocurre cuando navegas en privado*

— Chrome no guarda tu historial de navegación, las cookies, los datos de sitios web ni la información introducida en los formularios, pero tu actividad sigue siendo visible para los sitios web que visitas, tu empresa, centro educativo o tu proveedor de servicios de Internet.
— No se eliminan los archivos que hayas descargado ni los marcadores que hayas añadido.

ISBN: 978-84-7777-632-1

*Navegar en privado en Firefox*

Te hemos explicado paso a paso la navegación privada en Chrome, pero recuerda que otros navegadores también la ofrecen y que en todos es similar. Para navegar en privado en Firefox, por ejemplo, ve al menú del navegador (parte superior derecha) y abre una **nueva ventana privada**, como te hemos enseñado más arriba. Este es el aspecto que ofrece la navegación privada en Firefox. Tan solo tienes que escribir la dirección URL de la página que quieres visitar en la barra de direcciones para comenzar a navegar de manera privada.




Firefox borra tu historial de búsqueda y navegación al salir de la aplicación o al cerrar todas las ventanas y pestañas de navegación privada. Aunque **esto no te hace anónimo para los sitios web o para tu proveedor de servicios de Internet**, hace que sea más fácil mantener en privado la actividad que realice en línea cualquier persona que utilice ese equipo.

## V. BUSCAR Y FILTRAR DATOS, INFORMACIÓN Y CONTENIDO DIGITAL

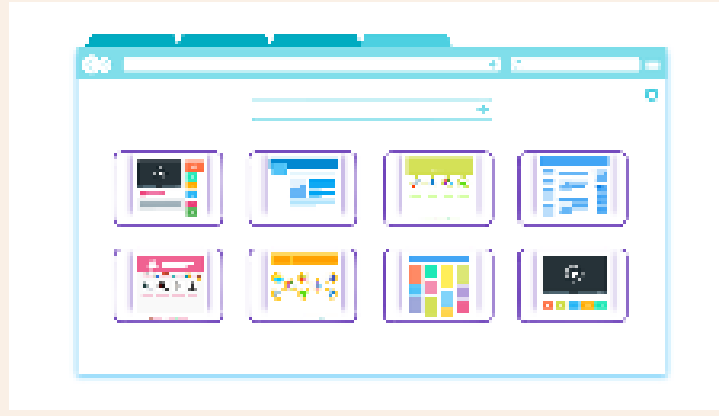
*Distintos tipos de buscadores*

En la actualidad existe tal cantidad de información, datos y contenido digital a nuestra disposición en Internet, que se hace complicado encontrar, seleccionar y gestionar aquella que nos interesa. Por lo tanto, **es cada vez más importante poseer conocimientos y habilidades de búsqueda y gestión de información.** Por ejemplo, es fundamental **saber**

**expresar de manera organizada las necesidades de información que tenemo**s para encontrar información relevante de una manera eficaz y, del mismo modo, **saber cómo gestionar distintas fuentes de información.** En definitiva, **conviene crear estrategias personales de gestión de la información** no solo para navegar de forma eficiente por Internet sino también para buscar, guardar y recuperar información, datos y contenidos digitales, etc.

*Diferencia entre navegadores y buscadores*

Es importante saber distinguir entre **navegadores y buscadores**. ¿Tienes claras las diferencias que hay entre un buscador (motor de búsqueda) y un navegador? A continuación, repasamos las diferencias brevemente, para que no quede ninguna duda:

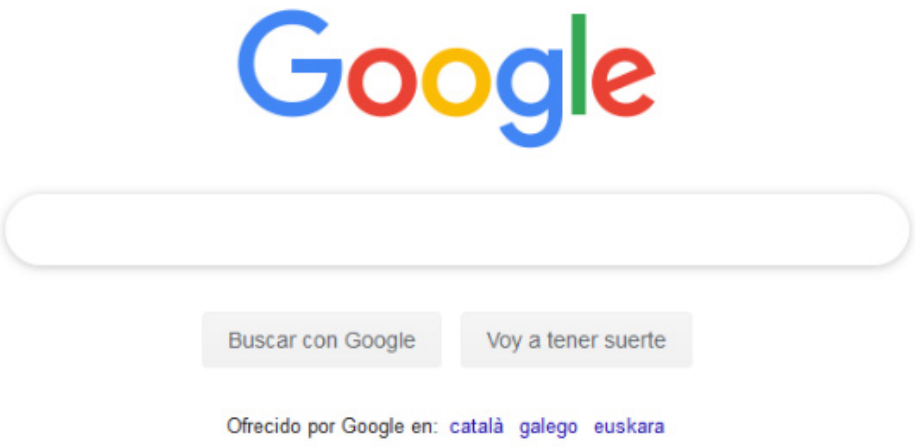


1. Los navegadores se instalan en el disco rígido del computador, mientras que a los buscadores se accede mediante un buscador y una dirección URL específica (por ejemplo: http://www.google.com). Es decir, que **los buscadores están en Internet, y no requieren de instalarse en ninguna parte**.
2. Un navegador reside en el computador y puede desinstalarse, perderse en un accidente físico del computador o víctima de un virus, y puede descargarse y reinstalarse (empleando algún otro navegador, como los que vienen incorporados con el sistema operativo). En cambio, **sin importar lo que le ocurra a nuestra computadora, los buscadores permanecerán inmutables en línea**.
3. Con un mismo navegador podemos visitar diversos buscadores y obtener resultados diferentes, pero **no podemos acceder a un buscador si carecemos de un navegador**. Lo mismo, a un buscador específico puede accederse desde cualquier navegador que escojamos, ya que ellos mismos son una página Web a visitar.
4. **Un navegador puede iniciarse en ausencia de una conexión a Internet, ya que el software estará instalado en el computador**. No se podrá navegar, claro, pero la aplicación iniciará y arrojará un error. En cambio, no puede accederse a un buscador sin una conexión operativa a Internet.
5. Muchos exploradores o navegadores traen incorporado un motor de búsqueda por defecto, en especial aquellos buscadores que fueron desarrollados por una empresa que también posee un buscador, como es el caso de Google Chrome y Google, de Internet Explorer y Bing, etc. Sin embargo, **es posible modificar esta configuración y emplear el buscador que deseemos, sin tener que renunciar al explorador.**
6. Un navegador permite visitar muchos tipos de página web, entre ellas las páginas de los motores de búsqueda.

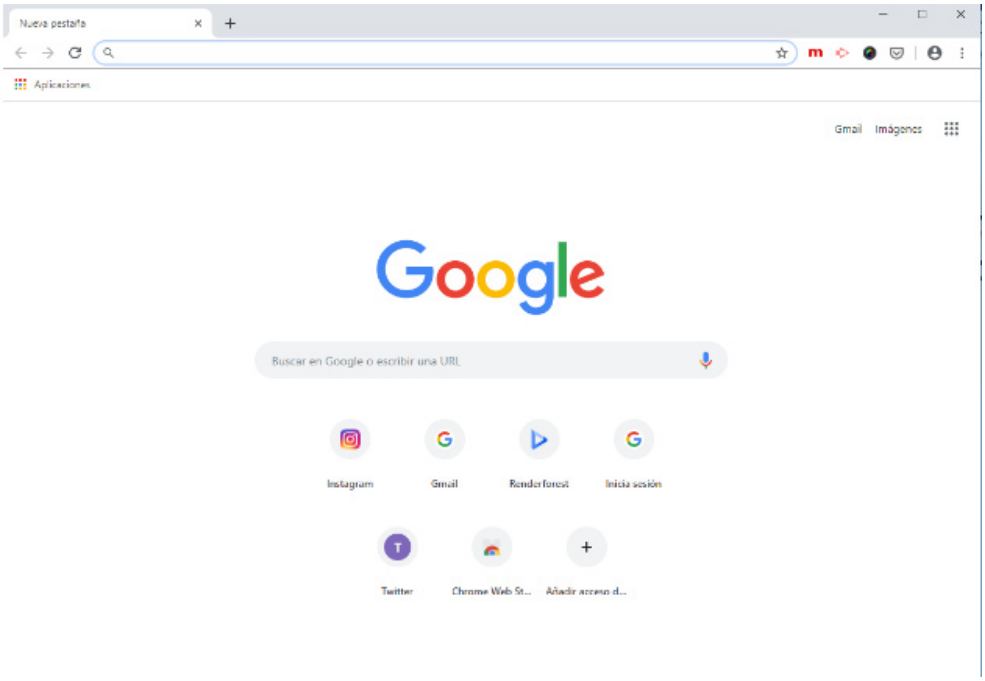
ISBN: 978-84-7777-632-1

Como has podido comprobar, las diferencias entre uno y otro son elementales, ya que se trata de herramientas digitales enteramente distintas tanto en su naturaleza como en su funcionalidad.

Ejemplo de buscador:




Ejemplo de navegador:



*Distintos tipos de búsquedas*

¿Cuántas veces a lo largo del día preguntas algo a tu buscador? Seguramente muchas, pues, en la actualidad, nos hemos acostumbrado a consultar en el buscador cualquier tipo de duda que tengamos. Como seguramente sabrás, para realizar una búsqueda sencilla es suficiente con introducir el término o los términos de consulta en el cuadro de búsqueda. Cuanto más se ajusten estos términos a los que necesitamos buscar, obtendremos mejores resultados.

No obstante, para algunas necesidades de búsqueda, existen maneras más eficaces de realizar las búsquedas. Por ejemplo, se pueden acotar las búsquedas utilizando operadores de búsqueda, se pueden filtrar los resultados, consultar páginas especializadas... Existe un amplio abanico de posibilidades para optimizar nuestras búsquedas. Iremos descubriendo algunas de ellas en los próximos apartados.

*Búsquedas básicas o sencillas*

Normalmente, los usuarios y usuarias de internet realizamos búsquedas sencillas en los distintos buscadores que utilizamos. ¿Dónde está la gasolinera más cercana? Si el resultado no es el que esperamos, añadimos algunas palabras descriptivas más o, si buscamos un sitio o un producto en un lugar concreto, añadimos la ubicación. Por ejemplo, gasolinera Durango. A este tipo de búsqueda se le denomina búsqueda básica o sencilla y es la más frecuente entre los usuarios y usuarias menos avanzados.

En las búsquedas sencillas, existe un concepto imprescindible, el cual se refiere a aquello que buscamos, y que se denomina de distintas formas: **término de búsqueda, descriptor o palabra(s) clave.** Hablemos ahora de las **características de las palabras clave** que debes introducir en el cuadro de búsqueda.

*Palabras clave*

Las **palabras clave** (del inglés *keywords*) hacen referencia a los criterios de búsqueda que se utilizan en Internet para encontrar determinada información. Estas palabras son introducidas en los campos de texto de los diferentes motores de búsqueda para realizar una consulta específica a partir de una base de datos, mostrando resultados que incluyen las palabras buscadas o similares. Estas palabras clave pueden utilizarse tanto en los buscadores más conocidos como al realizar búsquedas en servicios en línea como Amazon, que busca entre sus productos una relación entre las palabras consultadas y las que incluyen sus artículos. *(Wikipedia, modificado)*

**Conviene que utilicemos palabras clave que se ajusten lo máximo posible al resultado de búsqueda que queremos obtener.** Por ejemplo, si queremos buscar información sobre campamentos deportivos en agosto, en el cuadro de búsqueda escribiríamos los términos «campamento-deporte-agosto» o «campamento-deportivo-agosto» y **no** «campamento-deporte-verano». Pongamos otro ejemplo. Supongamos que estamos buscando información acerca de formación online gratuita sobre inteligencia artificial. ¿Qué palabras clave podríamos utilizar? La combinación de los términos «formación-online-gratis-inteligencia-artificial» podría arrojar resultados relevantes para nuestra búsqueda.

*Cómo buscar en Google*

En su página de ayuda, Google ofrece los siguientes consejos para ayudarte a encontrar información fácilmente en su buscador:

ISBN: 978-84-7777-632-1

### Consejo 1: Empieza con una búsqueda sencilla

Con independencia de lo que busques, prueba a empezar con una búsqueda sencilla como **¿Dónde está el aeropuerto más cercano?** Si el resultado no es el que esperabas, siempre puedes añadir algunas palabras descriptivas más. Si buscas un sitio o un producto en un lugar concreto, añade la ubicación. Por ejemplo, **panadería Bilbao**.

### Consejo 2: Haz búsquedas por voz

Si te has cansado de escribir, puedes usar la búsqueda por voz. Para ello, di «Ok Google» o selecciona el micrófono .

### Consejo 3: Elige las palabras con cuidado

A la hora de elegir las palabras que vas a incluir en el cuadro de búsqueda, intenta utilizar palabras que tengan más posibilidades de aparecer en el sitio web que estás buscando. Por ejemplo, en vez de **me duele la cabeza** utiliza **dolor de cabeza**, que es el término que se utilizaría en un sitio sobre medicina.

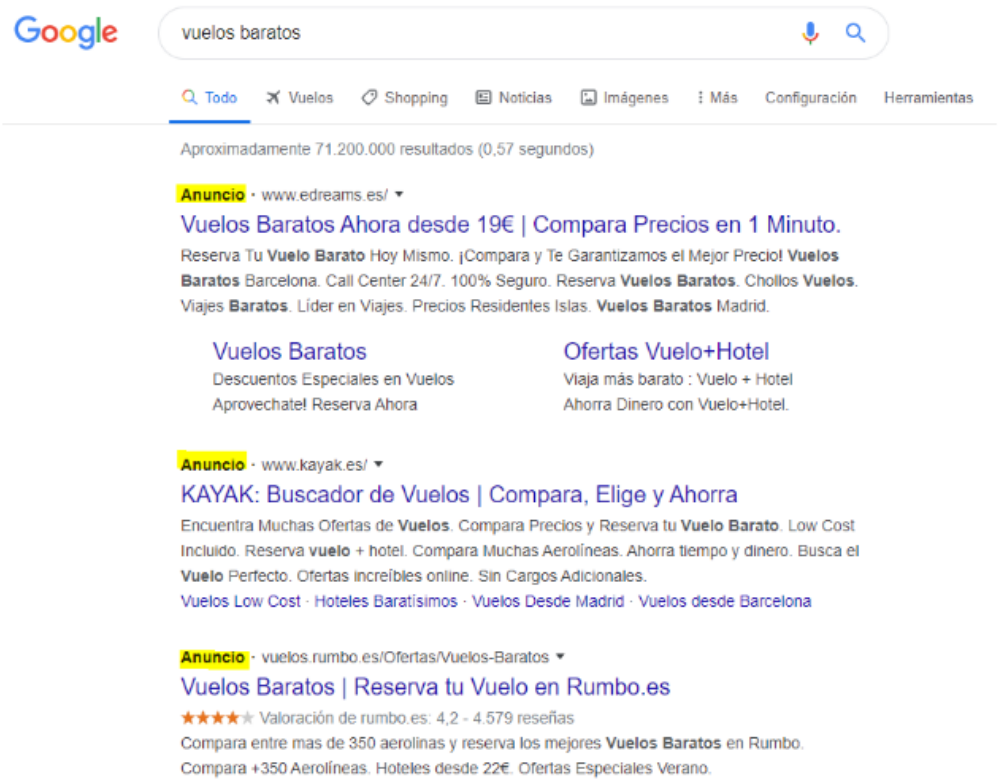
### Consejo 4: Preocúpate solo de lo importante

- **Ortografía:** el corrector ortográfico de Google utiliza automáticamente la ortografía más común de una determinada palabra, tanto si la escribes correctamente como si no.
- **Mayúsculas:** si buscas **El Mundo** obtendrás el mismo resultado que si introduces **el mundo**.

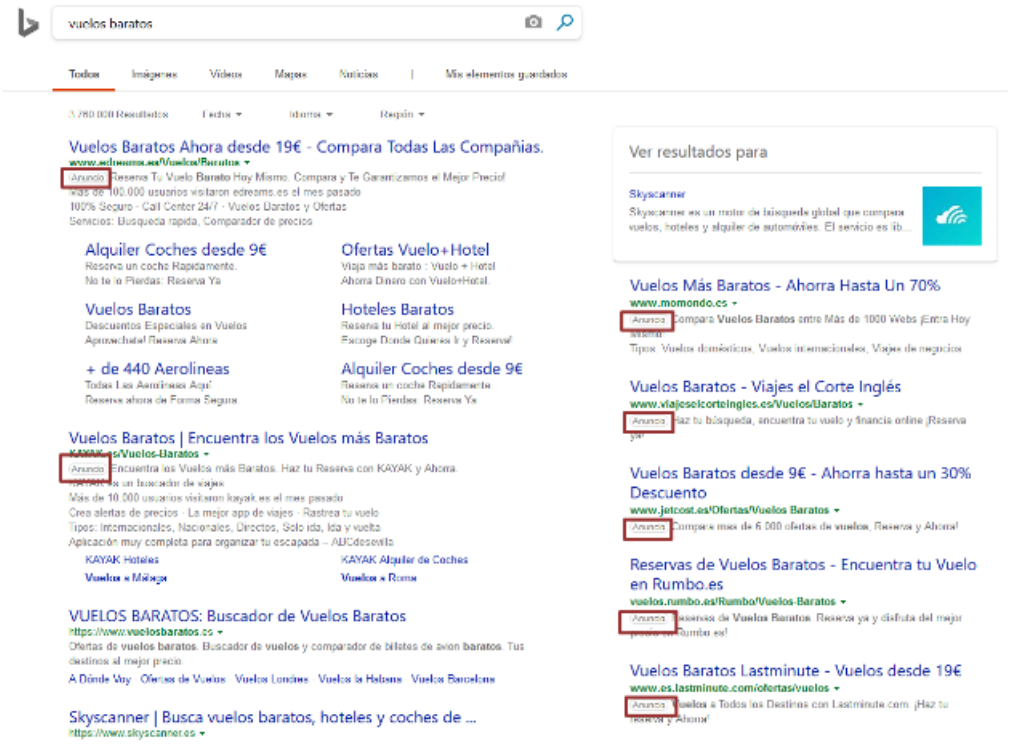
*Interpretación de los resultados de búsqueda*

Los resultados de búsqueda, son aquellas opciones que nos devuelven los buscadores tras realizar una búsqueda. No todos los buscadores devuelven los mismos resultados en una búsqueda concreta. Un buscador primero recoge el listado de páginas que hay en la web y después lo ordena en función de su algoritmo. En el caso concreto del buscador de Google, existen más de 200 **factores de posicionamiento que hacen que una página aparezca en una posición u otra en las páginas de los resultados** de Google. Estos factores están en continuo cambio y se dividen en dos grandes grupos: **factores internos** (el propio contenido de la página, el código que utiliza...) y **factores externos** (la calidad de las páginas que la enlazan, las menciones en redes sociales...). Además, los resultados dependen también de nuestro historial de búsquedas (páginas visitadas, intereses...). Conviene tener estos aspectos en cuenta y ser conscientes de que **el resultado de una búsqueda es subjetivo y depende de muchos condicionantes.**

Otro aspecto por considerar es la **publicidad**. Cuando realizamos una búsqueda los primeros resultados suelen ser normalmente anuncios patrocinados. Vienen marcados como tal y su posición privilegiada se debe a que esas empresas han pagado para que sus páginas aparezcan en ese lugar, no se debe a que sean las páginas más vistas ni las mejores. Observa con detenimiento la siguiente imagen y asegúrate de que eres capaz de reconocer la **publicidad en los resultados de búsqueda de Google**.




Observa igualmente la siguiente página. Se trata de la misma búsqueda, pero **utilizando el buscador Bing**. Asegúrate de que eres capaz de reconocer la **publicidad en los resultados de búsqueda de Bing.**



ISBN: 978-84-7777-632-1

Por último, analizaremos un **resultado concreto**. Estas son las **partes que lo componen**:

Si bien los resultados pueden variar ligeramente de un navegador a otro, en general, el resultado de la búsqueda está compuesto por el **título** (si se trata de una página de inicio, nos ofrecerá el título que los creadores de la página le han puesto; si es un artículo concreto de una página, aparecerá el título del artículo, etc.), la **URL** o dirección web de la página, **información adicional** (en este caso nos ofrece, entre otros, la valoración de los/las usuarios/as y las reseñas sobre la página) y la **descripción** (que ofrece información breve sobre el contenido de la página). Todos estos elementos nos resultarán de utilidad a la hora de informarnos sobre el resultado de la búsqueda, y nos animarán o no a hacer clic en dicho resultado.

*Búsquedas rápidas*

Buscar información en la web parece simple, y es probable que así sea en muchos casos, por ejemplo, para encontrar la dirección de un restaurante o la de una página web que queramos visitar. Normalmente acudimos a los buscadores para la recogida de información y realizamos búsquedas sencillas. De hecho, generalmente, nuestras búsquedas se limitan a introducir en el cuadro de búsqueda uno o varios términos y esperar a que el motor nos devuelva los resultados. Sin embargo, en algunas ocasiones, este tipo de búsqueda nos resulta infructuosa o, simplemente, perdemos más tiempo del debido por no realizar las búsquedas de una manera más eficiente. Con el fin de optimizar las búsquedas, algunos motores de búsqueda ofrecen la posibilidad de **acotar las búsquedas utilizando operadores de búsqueda.** Es una buena estrategia que conviene emplear si queremos ser más eficientes a la hora de buscar.

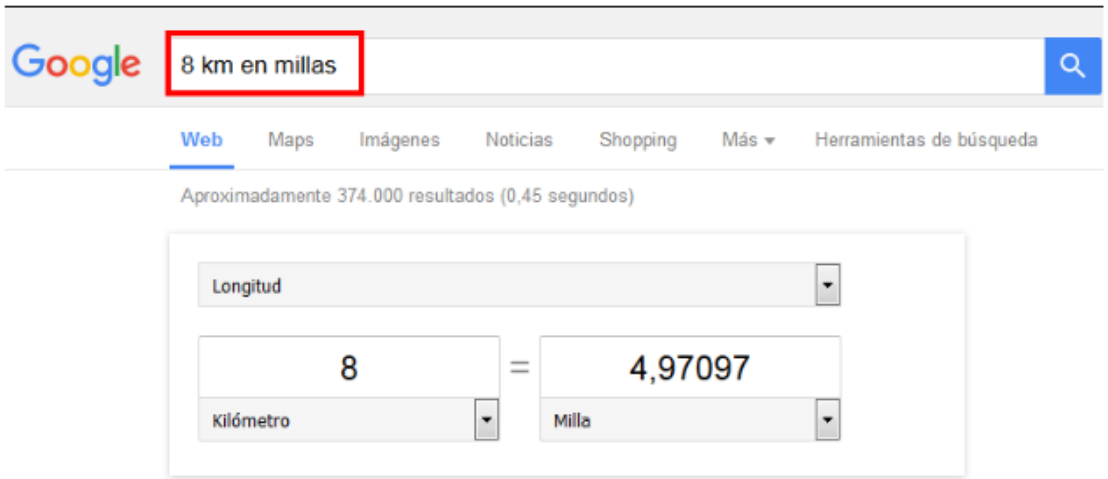
Como comentamos en un apartado anterior, existen diversos buscadores a los que acudir para realizar búsquedas en internet: Bing, Yahoo, Ask, DuckDuckGo... Todos ellos poseen algunas características muy similares y otras, en cambio, diferentes. En cualquier caso, al ser Google el motor de búsqueda más utilizado en la actualidad, te facilitamos **algunos consejos y pautas** para optimizar tus búsquedas y obtener resultados más precisos en dicho buscador.

## VI. BUSCADOR GOOGLE: TRUCOS Y SUGERENCIAS

*Búsquedas rápidas*

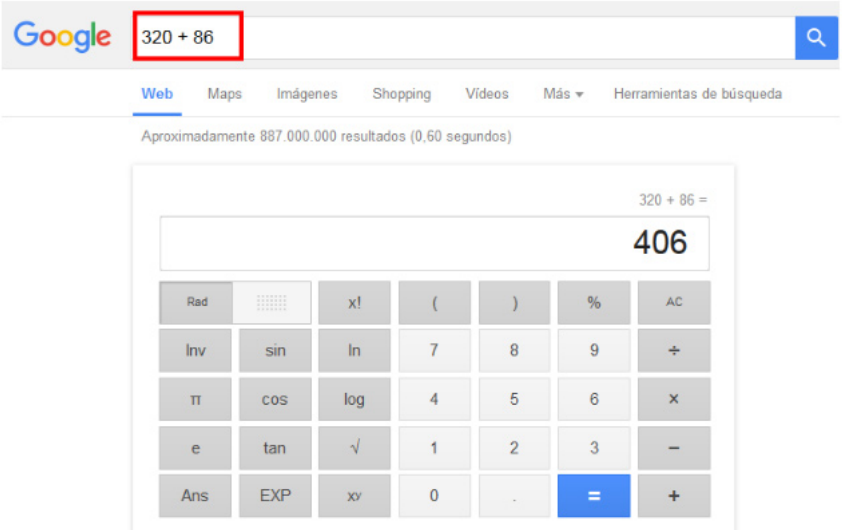
**1. Búsquedas rápidas**. Google ofrece unos comandos rápidos para búsquedas muy frecuentes que se activan utilizando ciertas palabras clave. Por ejemplo: tiempo, restaurante, cine, mapa, define (para buscar una definición), etc. Como puedes observar en la imagen, si se activa esta funcionalidad, el motor de búsqueda pasa a ofrecer la información de una manera diferente.

**2. Conversor**: Otra de las funcionalidades del cuadro de búsqueda de Google es la conversión. Ofrece la posibilidad de convertir directamente unidades de distancia o monedas. Para activar el conversor correspondiente, tan solo tendremos que escribir la operación que nos interesa. Por ejemplo, podemos convertir *8 km en millas, 230 euros en dólares, etc.* escribiendo directamente en el cuadro de búsqueda.




**3. Calculadora**: Si tecleamos la operación directamente en el cuadro de búsqueda, este se convierte en calculadora. Prueba, por ejemplo, a insertar *320 + 86* para activar la calculadora. El resultado será el siguiente:

ISBN: 978-84-7777-632-1



ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 32

✓ Competencia digital 1.3: gestionar datos, información y contenido digital.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 32

1. **Ciclo de la información**

2. **¿Dónde guardamos o almacenamos el contenido digital?**

3. **Acciones a nivel de archivos y carpetas**

   3.1. Carpetas
   3.2. Menú contextual de carpetas
   3.3. Archivos y tipos de archivos
   3.4. Menú contextual de archivos
   3.5. Descargar un archivo de internet
   3.6. Descargar un archivo de Outlook
   3.7 Adjuntar archivos o insertar imágenes en mensajes de correo de Outlook

## 1. CICLO DE LA INFORMACIÓN

A nadie se le escapa la importancia de saber gestionar los datos, la información y el contenido digital en el contexto actual de sobreinformación y exceso de datos y contenido digital en el que vivimos. En consecuencia, en primer lugar, **es importante conocer el ciclo de la información.** Conociéndolo, podremos llegar a ser conscientes de la **necesidad de poseer una estrategia** que cubra esas necesidades de gestión, las cuales, obviamente, van más allá de buscar en un único buscador y guardar nuestros archivos dispersos en el escritorio. En la imagen, están representadas las distintas fases del ciclo de la información desde el punto de vista del usuario o usuaria.

**Conviene tener una estrategia clara para cada fase del ciclo** que nos permita optimizar las acciones que llevemos a cabo con los datos, la información y el contenido digital que manejemos. Por ejemplo, en la primera fase —Navegar, buscar y filtrar datos, información y contenido digital— no es lo mismo buscar un término en un motor de búsqueda que crear una alerta de un término concreto al que queramos hacer seguimiento o filtrar una búsqueda en base a unos criterios determinados. En consecuencia, existen distintas estrategias y herramientas para cada fase del ciclo. **En este módulo dedicado a la gestión de los datos, la información y el contenido digital, nos centraremos en las dos últimas fases del ciclo: el almacenaje y la recuperación de datos, información y contenido digital**.

## 2. ¿DÓNDE GUARDAMOS O ALMACENAMOS EL CONTENIDO DIGITAL?

Seguramente, en muchas ocasiones habrás necesitado guardar un archivo recibido a través del correo electrónico o del WhatsApp, por ejemplo. También, en otras muchas, habrás deseado guardar una página o algún artículo interesante que has visto en Internet mientras navegabas, con el fin de recuperarlo más tarde. Una acción, a simple vista tan sencilla, puede resultar bastante caótica si no se poseen el conocimiento y las habilidades adecuadas para gestionarla de una manera adecuada. **¿Tienes una estrategia clara que te facilita el pro-**

ISBN: 978-84-7777-632-1

**ceso de guardar y recuperar los archivos y contenido digitales que creas, utilizas o reutilizas, independientemente del lugar donde lo hagas?**

*Almacenaje y recuperación de contenido digital*

De cara a desarrollar esa estrategia, necesitamos tener claro que el **proceso de almacenaje y recuperación de contenido digital es diferente dependiendo de dos factores:**

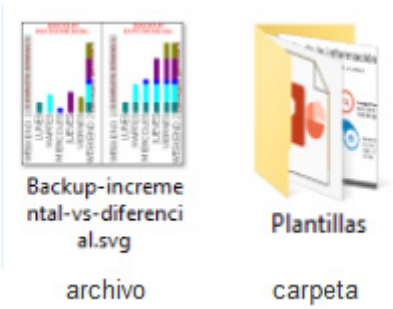
1. El **lugar** en el que guardaremos o almacenaremos los archivos o carpetas. No es lo mismo hacerlo en un ordenador de sobremesa o en un portátil, en un dispositivo móvil (smartphone o tableta) o en la nube.
2. El **tipo de contenido** a guardar y recuperar. El proceso varía dependiendo de si se trata de un archivo de texto o una imagen, por ejemplo, o un enlace de Internet, etc.

En la actualidad, todas estas opciones se han vuelto imprescindibles, por lo que es necesario conocerlas y saber cuál es la que más nos conviene en cada momento. Además, para realizar estas operaciones con cierta garantía, **es importante tener una noción de los tipos de archivos más frecuentes** (audio, imagen, vídeo...) **y de los programas asociados a ellos**.

*Archivos y carpetas*

También debemos tener clara la **diferencia entre archivos y carpetas**. Cada documento, bien sea un simple archivo de texto (por ejemplo, un documento en Word), música o una fotografía, se denomina **archivo**. Los archivos se almacenan normalmente en carpetas. A su vez, una carpeta puede contener más carpetas, que pasan a denominarse **subcarpetas**.

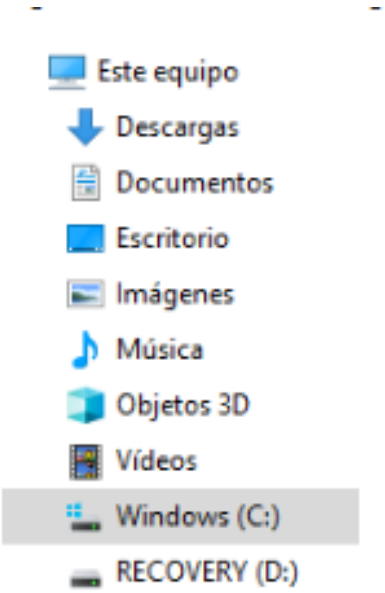
Es importante guardar todos los archivos de una manera ordenada, en carpetas y subcarpetas, pues de lo contrario perderemos tiempo tanto al recuperar archivos guardados como al realizar copias de seguridad.



*Pautas para organizar documentos digitales localmente*

Comenzaremos a diseñar nuestra estrategia por una acción que, normalmente, realizamos con mucha frecuencia: **guardar y organizar archivos en un ordenador de sobremesa o portátil.** Es decir, guardar contenido digital localmente. El primer paso que debemos dar en esta dirección es la **organización**. Estas son algunas **pautas para organizar tus documentos digitales**:

1. **Establece una estructura clara de carpetas y subcarpetas.** Dependiendo del sistema operativo que utilices, tendrás creada una estructura concreta de manera predeterminada. En la imagen se puede ver, a modo de ejemplo, una estructura basada en el tipo de archivo (imágenes, música, objetos 3D, vídeos, etc.). La estructura parte de una carpeta principal denominada «Este equipo» y a partir de la misma se han creado una serie de subcarpetas (descargas, documentos, escritorio, imágenes, etc.). Piensa si la estructura predeterminada se adecúa a tus necesidades o necesitas otro tipo de organización. Reflexiona sobre lo siguiente: ¿Vas a guardar los documentos en base al tipo de archivo o en base al contenido? Tras reflexionar sobre tus necesidades, crea una estructura de carpetas y subcarpetas que te ayuden a organizar tu contenido digital y a recuperarlo fácilmente.




2. **Utiliza nombres breves.** Si bien la mayoría de sistemas operativos permiten crear carpetas con nombres largos, se recomienda que estos sean breves. Normalmente, se visualizan hasta un número determinado de caracteres, por lo que, probablemente, tengamos que recurrir a otras acciones para visualizar un nombre largo al completo (extender el espacio de visualización, ir a «Propiedades» del archivo o carpeta, etc.). Por lo tanto, para poder identificar un archivo o carpeta fácilmente, es aconsejable que tenga un nombre breve. Si, además, en algún momento tenemos intención de subir esos archivos o carpetas a la nube, para evitar problemas:

   — **no usar espacios** (si el nombre está compuesto por más de una palabra, se pueden utilizar guiones o guiones bajos para cubrir esos espacios)
   — **no usar caracteres incompatibles con otras sistemas o plataformas**, por ejemplo, la **ñ** o la **ç** (o cualquier símbolo para el que tengamos que usar la tecla *shift).*

ISBN: 978-84-7777-632-1

3. **Utiliza nombres autoexplicativos.** Es muy importante utilizar nombres autoexplicativos o descriptivos cuyo contenido identifiquemos a simple vista (facturas, viajes, etc.).
4. **Guarda cada documento en la carpeta correspondiente desde el principio**. Al crear un archivo, a menudo, tenemos la tentación de dejarlo en el escritorio para evitar pensar dónde debería ir y, de esta manera, ahorrar tiempo. Es un error frecuente, pues lo único que conseguimos con esa estrategia es crear un caos de archivos y carpetas que dificultan notablemente, no solo la recuperación de los mismos, sino también la ejecución de copias de seguridad.

## 3. ACCIONES A NIVEL DE ARCHIVOS Y CARPETAS

Hay **dos conceptos que debemos conocer** para gestionar adecuadamente la información, los datos y el contenido digital. Por un lado, están los **administradores de archivos,** que nos permitirán administrar las carpetas y archivos de nuestro ordenador. Por otro lado, conviene conocer también los **distintos tipos de archivos** que manejamos, para no tener problemas a la hora de abrirlos, copiarlos, etc. Comencemos por los administradores de archivos. ¿Qué son?

*Administradores de archivos*

Un administrador de archivos, gestor de archivos o **explorador de archivos** (del inglés file manager) es un programa informático que proporciona una interfaz de usuario para administrar archivos y directorios. Las operaciones más comunes realizadas en archivos o grupos de archivos incluyen **crear, abrir** (p. ej., ver, reproducir, editar o imprimir), **cambiar nombre, copiar, mover, eliminar y buscar archivos**; así como modificar sus atributos, propiedades y permisos de acceso. Las carpetas y los ficheros pueden visualizarse en un árbol jerárquico basado en su estructura de directorios. Algunos administradores de archivos contienen características inspiradas por navegadores web, como los botones de navegación adelante y atrás. (Fuente: Wikipedia)

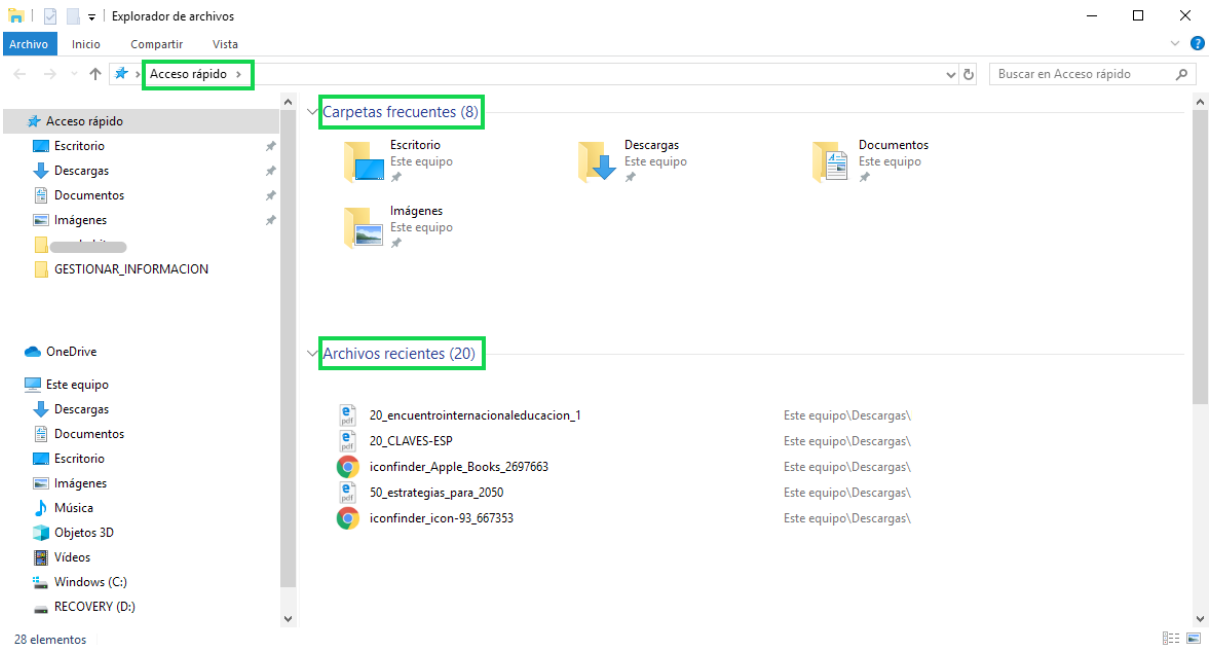
Como hemos comentado anteriormente, independientemente del sistema operativo que utilicemos, todos los ordenadores poseen un administrador de archivos cuyo uso conviene conocer. En este apartado, a modo de ejemplo, conoceremos con detalle e**l explorador de archivos de Windows**.

*Explorador de archivos de Windows*

Seguramente, tendrás experiencia en guardar archivos en tu ordenador, utilices un sistema operativo u otro. En el caso concreto de Microsoft Windows el administrador de archivos se llama **«explorador de archivos»**. Si lo has utilizado en alguna ocasión, sabrás que el mismo **utiliza el sistema de carpetas para organizar archivos y programas.** Se trata de las conocidas **carpetas amarillas**. Una carpeta puede contener una o varias subcarpetas y/o uno o varios archivos y, tanto para encontrarlos como para efectuar cualquier otra operación, utiliza una aplicación especializada denominada «Explorador de archivos» que se encuentra ubicado normalmente en la barra de tareas o barra inferior. Haz clic en el icono que representa al «Explorador de archivos» para buscar y/o abrir cualquier archivo o carpeta. Si haces doble clic sobre cualquier carpeta, también se abrirá el explorador de archivos.

*Buscar un archivo*

Haciendo clic en el icono que representa al «Explorador de archivos» que se encuentra normalmente en la barra de tareas, accederás al mismo y encontrarás, a través del acceso rápido, una vista general de las carpetas frecuentes y archivos recientes. En el menú de la izquierda, se encuentra todo el sistema de carpetas. Por un lado, podrás acceder a las mismas a través del acceso rápido que está anclado también en el menú de la izquierda (en la parte superior), como se puede ver en la imagen. En la parte inferior, están todas las carpetas creadas por el sistema (descargas, documentos, imágenes, música...). Haz clic en cualquiera de ellas para abrirla.




También puedes utilizar el buscador que se encuentra en la parte izquierda de la barra de tareas para buscar cualquier archivo o programa (en la parte inferior, a la izquierda). Solo tienes que escribir o dictar (esta opción no está disponible en todos los sistemas operativos) el término que deseas buscar y el buscador te ofrecerá todos los resultados de la búsqueda sin tener en cuenta el tipo de archivo.

## 3.1. Carpetas

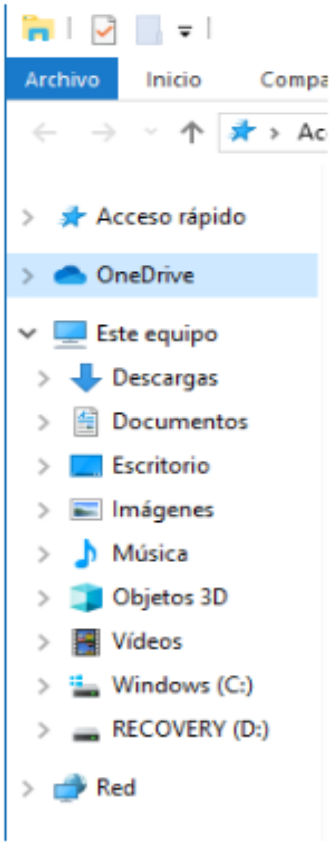
Es importante dominar el funcionamiento de las carpetas y subcarpetas y organizar de una manera adecuada la información que queremos guardar en el ordenador. De lo contrario, nos será difícil recuperar aquellos archivos determinados en un momento concreto. Te recomen-

ISBN: 978-84-7777-632-1

damos reflexionar sobre tus necesidades. El sistema establece, por defecto, una serie de carpetas organizadas en base al tipo de archivo a guardar (documentos, imágenes, música, objetos 3D, vídeos...). ¿Te interesa mantener este sistema? ¿O tendrás en cuenta la temática a la hora de crear una carpeta? Por ejemplo, puedes crear una carpeta para un determinado tema y guardar en la misma distintos tipos de archivos (imágenes, texto, audio, etc.) relacionados con dicho tema. **Piensa en la organización más adecuada según tus necesidades.** No hay una manera mejor que otra. La mejor es aquella organización que te permita encontrar los archivos fácilmente cuando los necesites.

*Crear carpetas y subcarpetas*

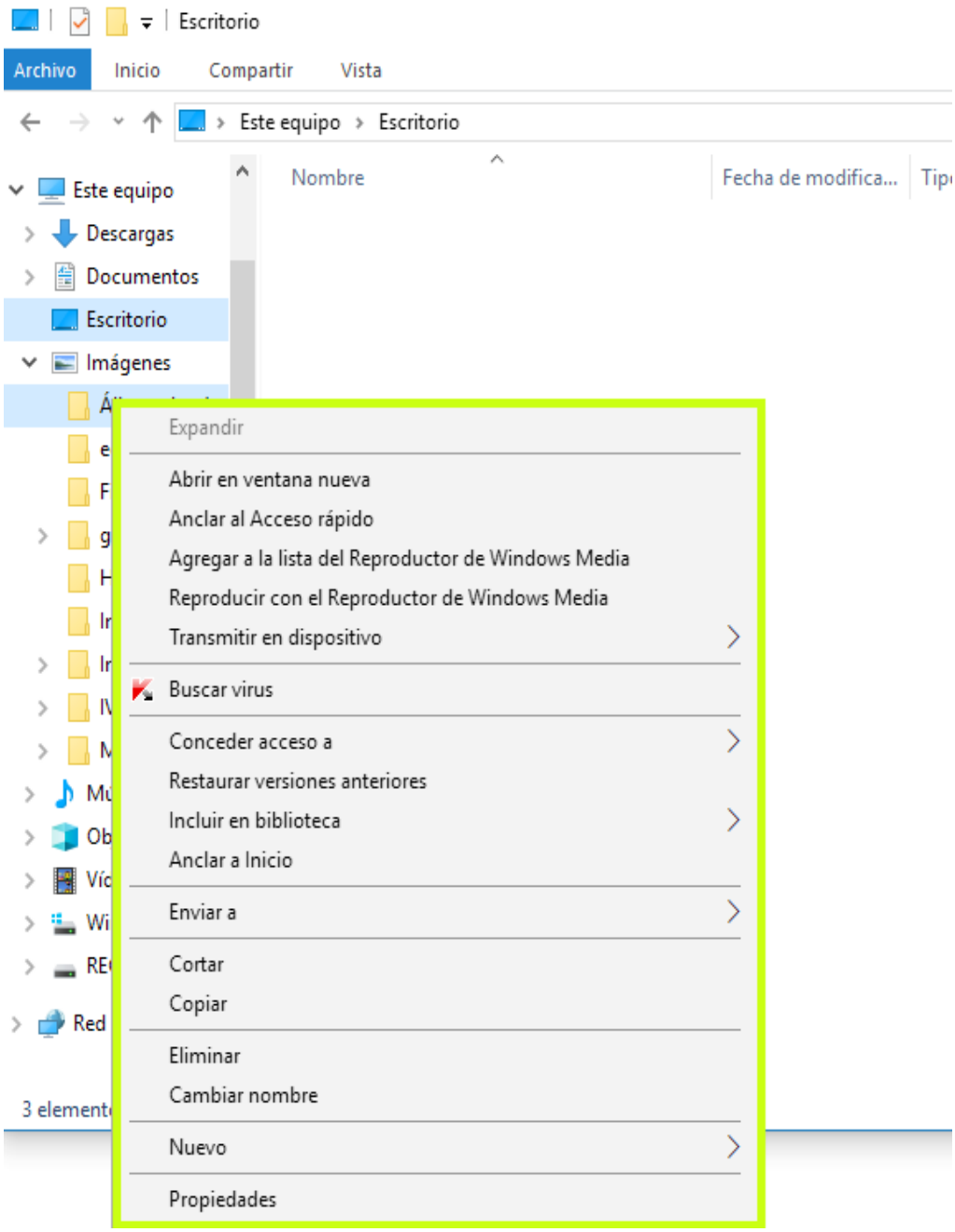
Por lo tanto, un primer paso para organizar adecuadamente el contenido que queremos guardar es reflexionar sobre nuestras necesidades y crear las carpetas y subcarpetas que necesitemos. Sigue los pasos indicados en el siguiente vídeo para crear carpetas y subcarpetas: https://youtu.be/uOEoViikANQ (02:11)




Como has visto en el vídeo, dentro de una carpeta también se pueden crear y/o almacenar otras carpetas, normalmente denominadas subcarpetas. Puedes crear cuantas carpetas y subcarpetas desees. Cada una de ellas puede contener los archivos y carpetas extra que necesites. Si utilizas un entorno Windows, como ya hemos comentado, verás que el sistema ya tiene creadas algunas carpetas (documentos, descargas, imágenes, música, etc.). Puedes utilizarlas o borrarlas y crear tu propia organización de carpetas.

### 3.2. Menú contextual de carpetas

Para realizar distintas acciones a nivel de carpeta, debes **acceder a la carpeta concreta con la que quieres interactuar y hacer clic con el botón derecho.** Al hacer clic, se abrirá un menú contextual que te indicará las acciones que puedes realizar. Por ejemplo, puedes eliminar la carpeta, cambiar el nombre, cortarla o copiarla. Esas son algunas de las acciones más frecuentes a nivel de carpeta. También puedes anclarla al inicio, para tenerla siempre a mano o abrirla en una ventana nueva.




*Acciones concretas a nivel de carpeta*

Veamos algunos ejemplos concretos de acciones a nivel de carpeta.

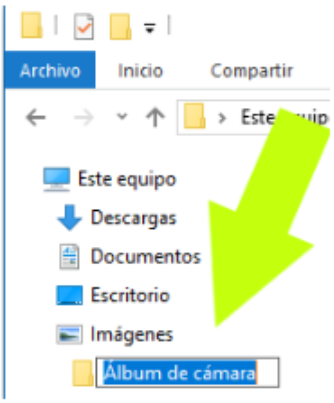
ISBN: 978-84-7777-632-1

### 1. *Copiar y pegar una carpeta o un archivo*

Visiona el siguiente vídeo para aprender a copiar y pegar una carpeta o un archivo: https://youtu.be/dRrVYPIoOhE (04:22)

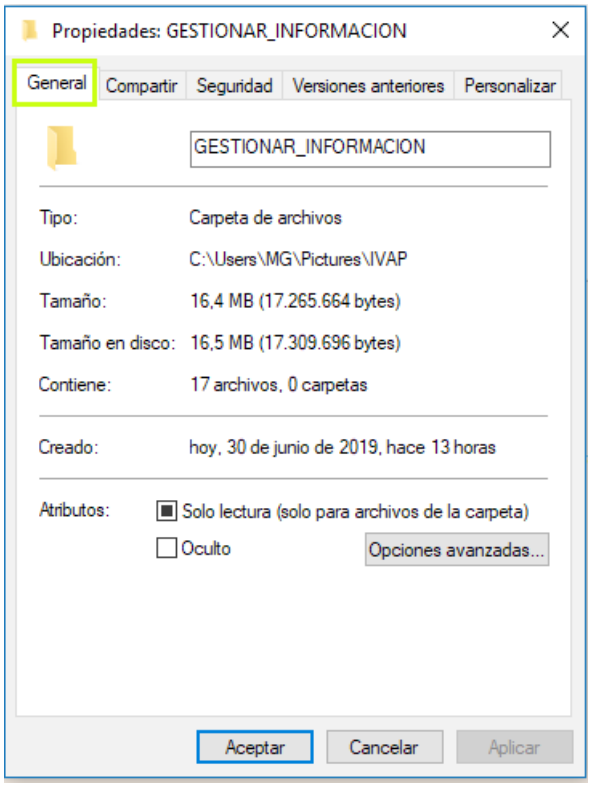
### 2. *Renombrar una carpeta*

Para renombrar una carpeta, accederemos a la misma y haremos clic con el botón derecho. Se abrirá el menú contextual. De las opciones existentes, elegiremos «Cambiar nombre». El texto se volverá editable y podremos modificarlo o borrarlo y escribir un nuevo nombre.




### 3. *Propiedades*

Haciendo clic en «Propiedades», se abrirá la pestaña «General» en la que podremos ver toda la información correspondiente a la carpeta: el tipo, su ubicación exacta en el ordenador, su tamaño, el número de archivos que contiene, cuándo fue creada, etc. También disponemos de otras opciones tales como la de compartir la carpeta o personalizarla.



### 3.3. Archivos y tipos de archivos

Independientemente del modo en el que estructures tus carpetas y subcarpetas (atendiendo a su temática o al tipo de archivo), lo cierto es que **los contenidos se almacenan normalmente en archivos** (imágenes, audio, documentos, etc...) **y, a su vez, los archivos se almacenan en carpetas.** Por lo tanto, es importante conocer los distintos tipos de archivos existentes —o por lo menos los más habituales—, para gestionarlos de manera adecuada; es decir, para almacenarlos correctamente, encontrarlos y abrirlos de una manera rápida y eficiente cuando los necesitemos.

*Archivos*

Los archivos suelen estar formados por un **nombre, un punto y una extensión**: **planetas**.JPG, **teorema**.DOC, **leyes**.ODT, **cambio_climatico**.PDF, etc. Analicemos su composición:

- **Nombre**: diferencia unos archivos de otros. Normalmente, el nombre se asocia al contenido. Conviene que sea descriptivo.
- **Extensión**: indica el tipo de archivo y le atribuye unas propiedades concretas. La extensión va asociada a un tipo de archivo (texto, vídeo, audio...), el cual necesitará una aplicación o programa concreto para poder ser abierto.

Pongamos un **ejemplo concreto**:

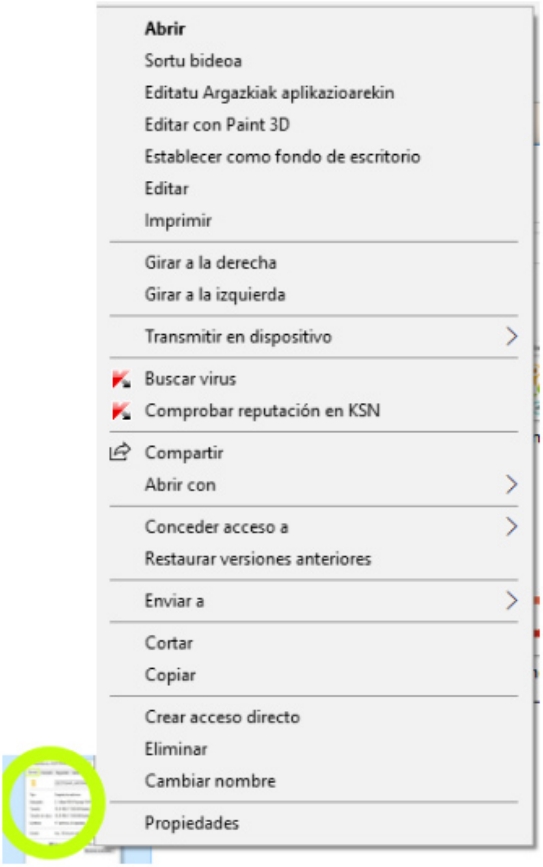
Supongamos que tenemos el archivo «planetas.jpg». Su nombre será «**planetas**» y su extensión **.jpg**. Esta extensión se asocia a un tipo de archivos que contienen imágenes, por lo tanto, tan solo con ver el nombre y la extensión ya podemos suponer que se trata de una imagen y que, además, el contenido está asociado o relacionado con los planetas. Nuestro sistema operativo (Windows, Mac OS, Unix, Solaris, Debian GNU/Linux, etc.) dispondrá de uno o más programas (Microsoft Office Picture Manager, Gimp, Paint, Fotos, etc.) con los que este archivo podrá ser utilizado. Por lo tanto, si queremos ver o editar el archivo, tendremos que abrirlo con alguno de ellos.

### 3.4. Menú contextual de archivos

Los archivos tienen un funcionamiento similar al de las carpetas, es decir, también tienen un menú contextual al cual accederemos haciendo clic con el botón derecho. En el siguiente

ISBN: 978-84-7777-632-1

ejemplo, hemos accedido al menú contextual de una imagen. **¿Qué podríamos hacer con la imagen? El menú contextual nos indicará todas las acciones posibles.**




Entre las más utilizadas están las siguientes opciones:

— **Abrir imagen:** abre la imagen con el programa predeterminado.
— **Abrir con:** podemos seleccionar el programa con el que nos gustaría abrir y/o editar la imagen. En el siguiente apartado exploraremos esta opción.
— **Cortar:** quitamos el archivo del lugar donde está. El archivo se queda en el portapapeles, listo para ser pegado en algún otro lugar.
— **Copiar:** realizamos una copia del archivo para pegarla en algún otro lugar. No se elimina del lugar de origen, por lo que tendríamos dos archivos.
— **Eliminar:** eliminamos el archivo. Pasa a estar en la papelera de reciclaje (normalmente en el escritorio), hasta que lo eliminemos definitivamente. También podremos recuperarlo desde la papelera de reciclaje, si no lo hemos eliminado definitivamente.
— **Cambiar nombre:** podremos renombrar el archivo, tal como lo explicamos en el caso de las carpetas.

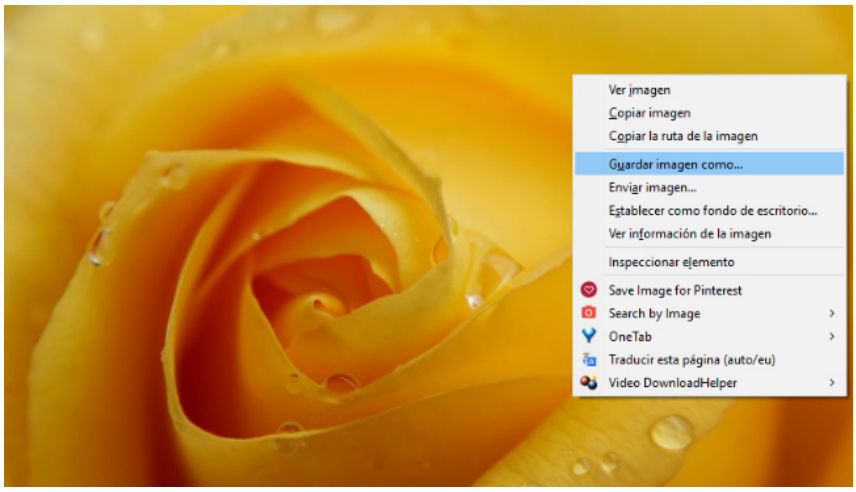
Como vemos en la imagen superior, se pueden realizar algunas operaciones más a nivel de archivo. Por ejemplo, en el caso de tratarse de una imagen, podemos girar la misma a la derecha o a la izquierda o establecerla como fondo de escritorio. **Cada tipo de archivo tiene algunas características propias.** Tan solo tenemos que hacer clic en la opción deseada para llevar a cabo dicha acción. Recuerda que la explicación del vídeo en el que aprendiste a copiar y pegar una carpeta, sirve también para copiar y pegar un archivo. Lo encontrarás en el apartado denominado *«Menú contextual de carpetas».*

**Finalizamos este apartado recordando la enorme importancia de gestionar correctamente las carpetas y archivos** (saber crear carpetas, nombrarlas, cambiar el nombre, cortarlas, copiarlas, etc.). Una gestión eficaz de la información pasa indudablemente por una organización efectiva de carpetas y archivos. Además, una buena organización nos ayudará a encontrar fácilmente los archivos que necesitemos en el momento exacto que los necesitemos.

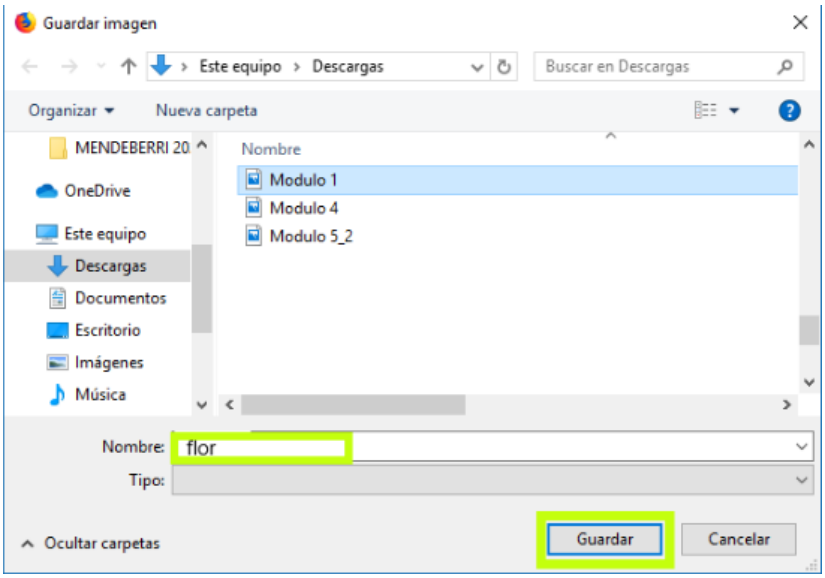
### 3.5. Descargar un archivo de internet

Para guardar en tu ordenador un archivo encontrado en Internet, sigue las siguientes indicaciones. En el ejemplo veremos los **pasos a seguir para guardar una imagen**:

1. Localiza la imagen que quieras guardar.
2. Coloca el puntero del ratón encima y haz clic con el botón derecho.
3. Haz clic en «Guardar imagen como».




4. Elige la carpeta donde quieras guardar el archivo y el nombre que quieras darle y haz clic en «Guardar».



ISBN: 978-84-7777-632-1

*Importante*

Es importante considerar que las imágenes u otros documentos pueden estar sujetos a derechos de autor. Es decir, el mero hecho de que una imagen o cualquier otro tipo de archivo esté a nuestro alcance y técnicamente se pueda descargar, no significa que tengamos la autorización para hacerlo. No obstante, conviene saber que existen distintos lugares en los que se pueden descargar imágenes con licencias Creative Commons (Flickr Creative Commons, CreativeCommons.org...) o imágenes de dominio público (Pixabay, Unsplash, Reshot...).

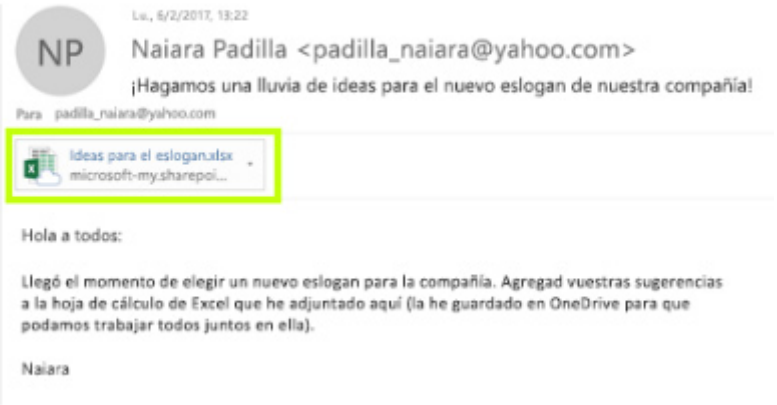
## 3.6. Descargar un archivo de Outlook

A continuación, veremos cómo descargar archivos desde la aplicación de correo Outlook. En Outlook, los mensajes de correo electrónico que incluyen datos adjuntos se identifican mediante un icono de clip de papel en la lista de mensajes.

**Nota de seguridad**: Outlook acepta una gran variedad de tipos de archivo diferentes, pero bloquea los datos adjuntos potencialmente inseguros (incluidos los archivos. bat,. exe,. vbs y. js) que pueden contener virus. Incluso con la protección de datos adjuntos de Outlook, se debe tener cuidado al abrir cualquier dato adjunto, especialmente si es de alguien que no se conoce o en quien no se confía. Cuando se tengan dudas, conviene confirmar la autenticidad de los datos adjuntos con el remitente. Además, se debe tener al día el software antivirus de su equipo.

*Abrir datos adjuntos*

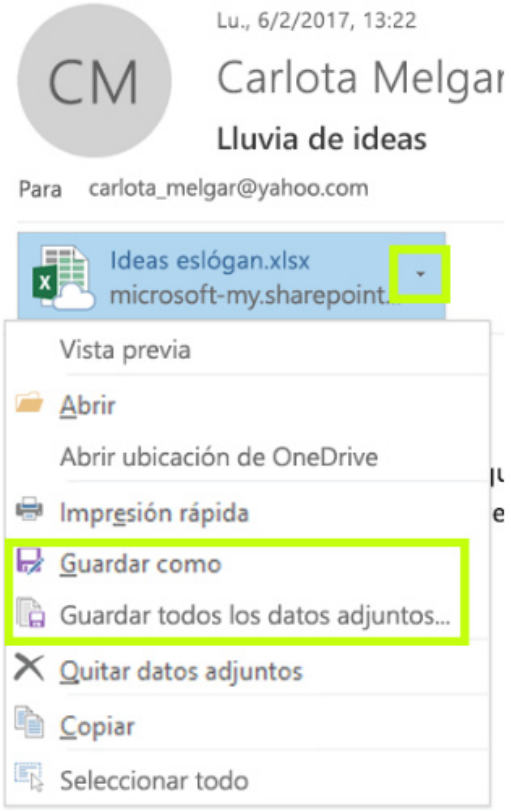
La mayoría de las veces, los archivos adjuntos se ven en el panel de lectura, directamente debajo del encabezado o el asunto del mensaje. En algunas ocasiones, sin embargo, los datos adjuntos vienen en el cuerpo del mensaje.




Al hacer doble clic en el icono de datos adjuntos se abrirán los datos adjuntos.

*Guardar datos adjuntos*

Para **guardar los datos adjuntos**, en primer lugar, haz clic en la flecha desplegable situada a la derecha del icono de datos adjuntos. Se abrirá el menú de datos adjuntos como puedes ver en la imagen. Elige entre las distintas opciones. Si quieres guardar únicamente ese archivo adjunto haz clic en «Guardar como». Si lo prefieres, puedes guardar todos los archivos adjuntos haciendo clic en «Guardar todos los datos adjuntos...». Posteriormente, selecciona la ubicación del archivo a guardar.




*Fuente:* Ayuda de Outlook, modificado.

**Nota**: Existen muchos clientes de correo diferentes. En este módulo, hemos explorado las opciones que ofrece Outlook para descargar sus archivos adjuntos. No obstante, conviene tener en cuenta que, si bien todos los clientes de correo no son iguales, los pasos a seguir son similares, por lo que no deberías tener problemas en descargar archivos adjuntos en otras aplicaciones de correo.

## 3.7 Adjuntar archivos o insertar imágenes en mensajes de correo de Outlook

Pasemos a la acción inversa: **adjuntar archivos en un mensaje de correo**. Seguramente, en más de una ocasión, has necesitado recuperar un archivo de tu ordenador para enviarlo

ISBN: 978-84-7777-632-1

como archivo adjunto en el correo, ¿verdad? Todos los clientes de correo ofrecen esa opción, es decir, permiten adjuntar archivos, como documentos o fotos. Es muy importante saber cómo hacerlo, por lo que, a continuación, pondremos ejemplos de dicha acción en **Outlook**.

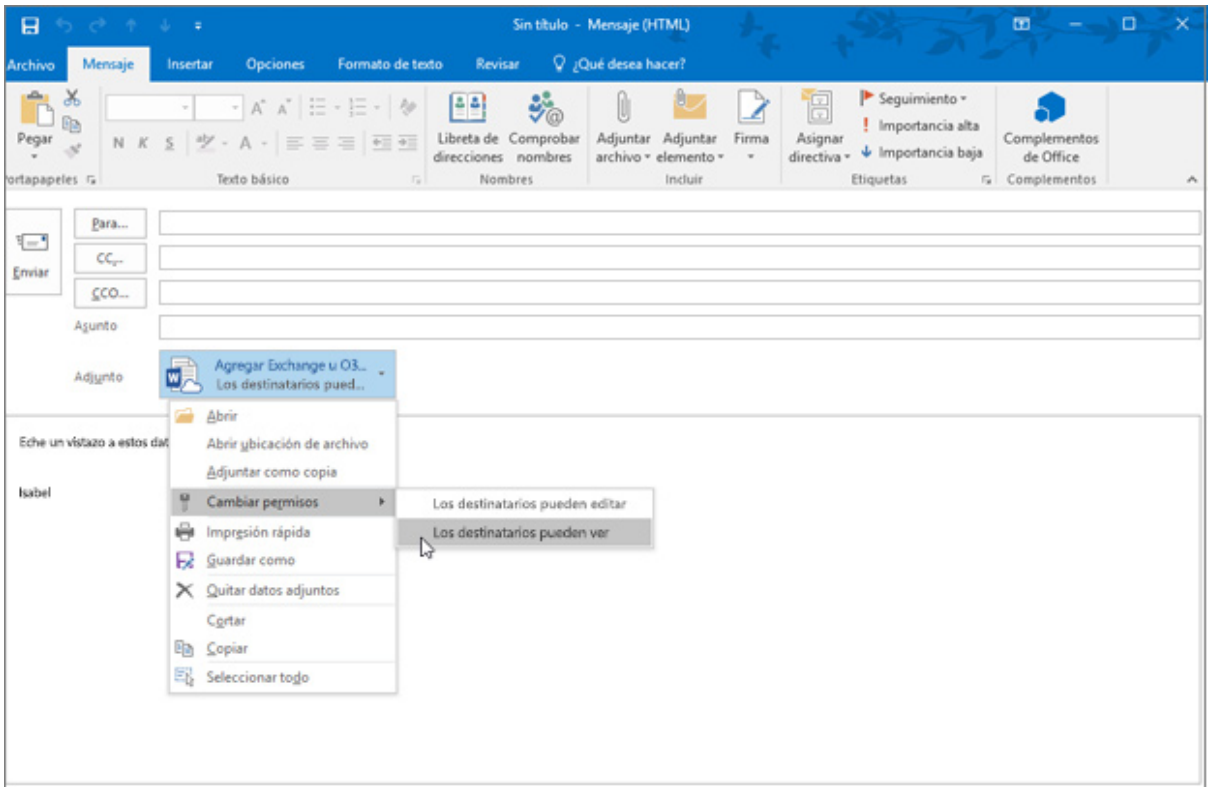
Es fácil adjuntar imágenes, archivos, contactos, mensajes de correo y muchos otros elementos a los mensajes de Outlook. Outlook realiza un seguimiento de los documentos con los que has trabajado recientemente, independientemente de que estén almacenados en el equipo o se guarden en OneDrive (solo en la nube). De esta manera, Outlook te permite elegir rápidamente si quieres enviar el documento como un archivo adjunto tradicional o cargarlo en OneDrive y compartir un vínculo al archivo en lugar de enviarlo adjunto. Esta es una buena opción para archivos pesados. Además de compartir el vínculo al archivo deseado, permite establecer otra serie de permisos para que las personas destinatarias del mensaje puedan verlo y editarlo, o compartirlo con otros usuarios/as.

### Pasos a seguir

Se deben seguir los siguientes pasos para adjuntar archivos o insertar imágenes en mensajes de correo de Outlook:

1. En un nuevo mensaje, una respuesta o un mensaje reenviado, selecciona **Adjuntar archivo** en la cinta de opciones **Mensaje** o en la cinta de opciones **Insertar**.
2. Selecciona el archivo de una de las siguientes ubicaciones:
   - **Elementos recientes**
     Aquí se muestran los 12 archivos más recientes en los que hayas trabajado. Estos archivos pueden estar en el equipo, en OneDrive, SharePoint u otra biblioteca de documentos online. Selecciona un archivo para adjuntarlo al correo electrónico.
   - **Explorar sitios web**
     Las ubicaciones incluyen **OneDrive**, sitios de **SharePoint** u otras ubicaciones como una biblioteca de documentos del grupo a la que ha tenido acceso antes. Selecciona una de las ubicaciones para abrir una nueva ventana y, después, selecciona los datos adjuntos.
   - **Examinar este equipo**
     Se abre una ventana del explorador de archivos donde puedes elegir un archivo del equipo.
3. Si has seleccionado un archivo del equipo local o de la biblioteca de documentos del grupo, se adjunta una copia del archivo al correo electrónico. Si seleccionas un archivo de OneDrive o SharePoint, tendrás información y opciones adicionales de permisos.
4. **Enviar un vínculo o enviar una copia.** Si envías un vínculo al archivo de OneDrive o SharePoint en lugar de enviar una copia del archivo, el tamaño del mensaje de correo será más reducido. Si optas por enviar una copia del archivo, todo el archivo se adjunta al correo electrónico, igual que si hubieras seleccionado un archivo en el equipo. Si decides enviar un vínculo al archivo, como ya hemos comentado, también podrás establecer los permisos en el archivo.
5. De forma predeterminada, si estás en un entorno de empresa, todos los usuarios o usuarias de la organización pueden editar el archivo vinculado. Para cambiar los permisos, selecciona la flecha situada a la derecha del nombre del archivo adjunto para mostrar un menú desplegable con una variedad de opciones de permisos.
   - **La organización puede editar**, si quieres que todas las personas usuarias de la organización puedan modificar el archivo.

— La organización puede ver, si quieres que todas las personas usuarias de la organización puedan leer el archivo, pero no modificarlo.
— Los destinatarios pueden editar, si quieres que solo los destinatarios o destinatarias del correo electrónico puedan modificar el archivo.
— Los destinatarios pueden ver, si quieres que solo los destinatarios/as del correo electrónico puedan leer el archivo, pero no modificarlo.




6. Si Outlook detecta que las personas destinatarias no podrán ver el archivo, por ejemplo, si está almacenado en un sitio de SharePoint que solo es accesible para ti, verás un mensaje de advertencia directamente bajo el icono de archivo y el nombre. Selecciona **Adjuntar como copia** para cambiar los datos adjuntos de un archivo vinculado a una copia del archivo. *Fuente: support.office.com (modificado)*

ISBN: 978-84-7777-632-1



# Tema 33

✓ Competencia digital 4.3: protección de la salud y el bienestar.

ISBN: 978-84-7777-632-1

# Sumario Tema 33

1. **Ergonomía**
2. **Los trastornos musculoesqueléticos (TME)**
3. **Hábitos para espalda y cuello**
4. **Posición en un puesto de trabajo con ordenador**
5. **Iluminación**
6. **Fatiga visual**

## 1. ERGONOMÍA

El Consejo de la Asociación Internacional de Ergonomía (IEA), que es la entidad que agrupa a nivel mundial a las sociedades científicas que trabajan en esta materia, estableció en 2000 una definición que contempla la interdisciplinariedad consustancial a esta ciencia:

*Wikipedia*

La ergonomía es la disciplina que se encarga del diseño de lugares de trabajo, herramientas y tareas, de modo que coincidan con las características fisiológicas, anatómicas, psicológicas y las capacidades de los trabajadores que se verán involucrados. Busca la optimización de los tres elementos del sistema (humano-máquina-ambiente), para lo cual elabora métodos de la persona, de la técnica y de la organización.

*Fuente:* CEUPE Blog.

El cansancio de un/a trabajador/a es provocado por los puntos objeto de estudio ergonómico, máquinas y entorno. Un ambiente laboral con altas o bajas temperaturas, nivel acústico, actividades repetitivas, etc. influyen en el trabajador o trabajadora de forma negativa.

*Objetivos*

- Adaptación del puesto del empleado o empleada a sus necesidades: uno de los puntos a destacar dentro de la ergonomía, es que busca que el trabajador o trabajadora sea capaz de brindar todo lo que sea posible al ofrecerle condiciones, no solo materiales sino organizativas.
- Reducir los riesgos laborales: los riesgos laborales, por más precauciones que se tengan, pueden llegar a perjudicar la dinámica de un sistema, no obstante, el mantenerlos a raya y reducirlos por medio del análisis e integración en planes, es otro de los objetivos de la ergonomía.
- Introducción de nuevas tecnologías: las nuevas tecnologías siempre son planteadas e introducidas en una empresa con el objetivo de mejorar el rendimiento laboral.

ISBN: 978-84-7777-632-1

*Beneficios*

— Disminución de riesgo de lesiones y accidentes.
— Disminución de errores / rehacer.
— Disminución de riesgos ergonómicos.
— Disminución de enfermedades laborales.
— Disminución de días de trabajo perdidos.
— Disminución de ausentismo laboral.
— Disminución de la rotación de personal.
— Aumento de la tasa de producción.
— Aumento de la eficiencia.
— Aumento de la productividad.
— Aumento de los estándares de producción.
— Aumento de un buen clima organizacional.
— Simplifica las tareas o actividades.
— Rendimiento en el trabajo.

## 2. LOS TRASTORNOS MUSCULOESQUELÉTICOS (TME)

Los trastornos musculoesqueléticos (TME) son una de las enfermedades de origen laboral más comunes que afectan a millones de trabajadores/as en toda Europa.

Normalmente afectan a la espalda, cuello, hombros y extremidades superiores, aunque también pueden afectar a las extremidades inferiores. Comprenden cualquier daño o trastorno de las articulaciones y otros tejidos.

Los problemas de salud abarcan desde pequeñas molestias y dolores a cuadros médicos más graves que obligan a solicitar la baja laboral e incluso a recibir tratamiento médico. En los casos más crónicos, pueden dar como resultado una discapacidad y la necesidad de dejar de trabajar.

Los dos grupos principales de TME son:

— los dolores y las lesiones de espalda y
— los trastornos laborales de las extremidades superiores (que se conocen comúnmente como «lesiones por movimientos repetitivos»).

La mayoría de los TME relacionados con el trabajo se desarrollan a lo largo del tiempo. Normalmente no hay una única causa de los TME, sino que son varios los factores que trabajan conjuntamente. Entre las causas físicas y los factores de riesgos organizativos se incluyen:

— Manipulación de cargas, especialmente al agacharse y girarse.
— Movimientos repetitivos o forzados.
— Posturas extrañas o estáticas.
— Vibraciones, iluminación deficiente o entornos de trabajo fríos.
— Trabajo a un ritmo elevado.
— Estar de pie o sentado durante mucho tiempo en la misma posición.

Existen datos crecientes que vinculan los trastornos musculoesqueléticos con factores de riesgo psicosocial (en especial combinados con riesgos físicos), entre los que se incluyen:

— Alto nivel de exigencia de trabajo o una escasa autonomía.
— Escasa satisfacción laboral.

## 3. HÁBITOS PARA ESPALDA Y CUELLO

Es importante saber qué hábitos posturales sobrecargan tu columna y provocan dolores de espalda y cuello. En general, la columna sufre cuando:

— Permanecemos mucho tiempo en la misma posición, ya sea de pie, acostados o sentados.
— Adoptamos ciertas posturas que aumentan las curvas fisiológicas de la columna.
— Realizamos grandes esfuerzos, o bien pequeños, repetidamente.
— Efectuamos movimientos bruscos o adoptamos posturas muy forzadas.

Para evitar la sobrecarga de la columna, es recomendable adquirir ciertos hábitos posturales que contribuyen a reducir el esfuerzo y carga que nuestra columna soporta día tras día.

— **Al estar de pie**: pon siempre un pie más adelantado que el otro y cambia a menudo de posición. Camina con la cabeza y el tórax erguidos, siempre con zapatos cómodos de talón bajo.
— **Al estar acostado**: acomódate boca arriba. Si no consigues dormir en esta postura, puedes probar a hacerlo ligeramente de costado. Si sufres de molestias, colocar una almohada debajo de tus rodillas puede ser reconfortante.
— **Al estar sentado**: mantén la columna vertebral erguida y correctamente alineada, con las plantas de los pies bien apoyadas en el suelo y las rodillas en ángulo recto. Ponte de pie aproximadamente cada hora y realiza algún estiramiento.
— **Al cargar peso**: dobla las rodillas, no la espalda, siempre con los pies apoyados en una superficie firme y lisa. Incorpórate desde la posición de cuclillas flexionando lentamente las rodillas. Sostén el objeto que levantas junto al cuerpo, alzándolos hasta la altura del pecho como máximo.
— **Al conducir:** Adelanta el asiento hasta alcanzar los pedales sin tener que estirar las piernas y con la espalda totalmente apoyada en el respaldo. Las rodillas deben estar al nivel de las caderas o por encima de ellas.
— **Frente al ordenador**: Sitúa la pantalla de manera tal que su centro quede a la altura de tus ojos y en frente. El teclado debe estar a una altura conveniente, de manera que no tengas que levantar los hombros para escribir. Además, es recomendable apoyar los antebrazos sobre la mesa de trabajo.

## 4. POSICIÓN EN UN PUESTO DE TRABAJO CON ORDENADOR

Son muchos los parámetros en los que nos tenemos que fijar cuando estamos trabajando en un puesto de trabajo que implica el uso de un ordenador con pantalla ya sea para el manejo y/o visualización de datos o como herramienta de diseño, comunicación, etc.

ISBN: 978-84-7777-632-1

Los más importantes, los tenemos en esta infografía:

*Fuente:* Rioja Salud.

La posición en que mantengamos nuestra columna es clave: debe evitarse curvatura hacia adentro que da lugar a tensiones sobre ella y a la larga produce problemas de espalda y otras dolencias.

*Fuente:* Dreamstime.com – Autor: Eneshia Maanas – Licencia: Libre de derechos.

La correcta posición de la espalda y demás ítems vistos en la infografía anterior, hay veces que no son suficientes. Los pequeños detalles también son importantes e independientemente de lo que nos dicen las normas generales, hay pequeños detalles que debemos valorar como evitar posiciones en la que estando sentado/sentada, las piernas cuelguen del asiento y los pies no tengan apoyo. Ya que en estos casos:

- Se dificulta el retorno de sangre venosa hacia el corazón debido a la presión que el asiento ejerce en las corvas o en la cara posterior de los muslos.
- En caso de mala circulación, puede empeorar el edema de las piernas
- Puede aumentar el riesgo de coágulos sanguíneos.

Este último aspecto, es muy importante considerarlo en casos de embarazo. Lo mismo a considerar cuando estando sentado/sentada, no existe un apoyo adecuado del tronco en un respaldo (fatiga, dolor de espalda).

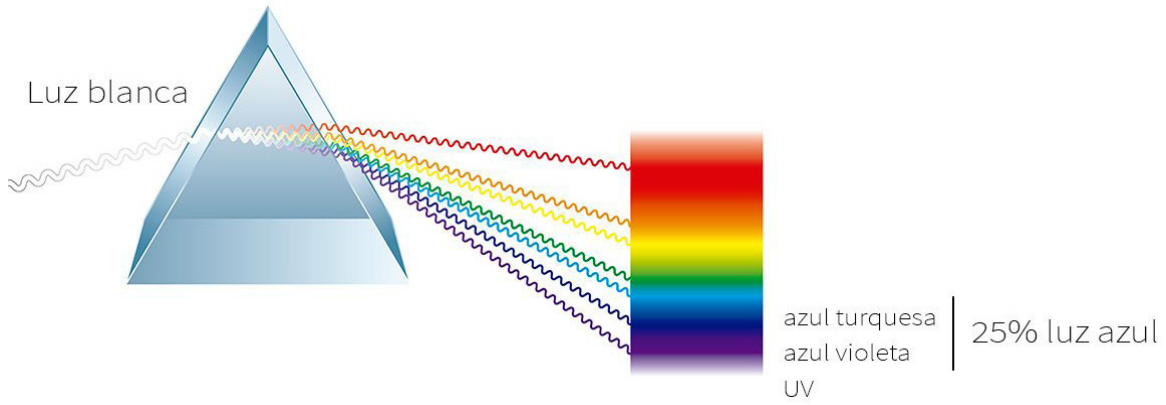
## 5. ILUMINACIÓN

La iluminación supone otro punto clave que hay que tener presente para disminuir riesgos en la apreciación de imágenes y, por consiguiente, evitar errores y accidentes provocados por una falta de visibilidad y deslumbramiento.

A la hora de realizar actividades que requieran un notable esfuerzo visual, se debe hacer con una adecuada iluminación natural. Si no es posible, la manera menos perjudicial para el sistema visual sería instalar una fuente de luz ambiente en el techo, con una intensidad adecuada a la actividad, acompañada de otra fuente luminosa que directamente alumbre a la tarea que se esté desempeñando, pero no a los ojos. Esta debe ser más potente que la que proporcione la luz ambiental y debe estar colocada en la parte izquierda para las personas diestras; y en la derecha, en el caso de las zurdas, con el fin de evitar sombras.

Una iluminación deficiente puede contribuir a la aparición de fatiga visual y otros trastornos visuales y oculares. El nivel de iluminación mejora las características de la capacidad visual, fundamentales para el desarrollo de un trabajo: agudeza visual, sensibilidad al contraste y rapidez de percepción.

*Luz azul*




*Fuente:* linazasoro-optika.

ISBN: 978-84-7777-632-1

La luz azul es un conjunto de radiaciones visibles situadas, de media, entre los 380 nm (extremo azul-violeta) y los 750 nm (extremo rojo).

La luz azul tiene sus beneficios, pero las radiaciones más energéticas son fuente de problemas y se ha demostrado que una parte de la luz azul puede resultar peligrosa si se abusa de ella.

Según el Paris Vision Institute, las personas más jóvenes expuestas a una cantidad excesiva de luz azul pueden comenzar a experimentar una degeneración macular relacionada con la edad en una etapa más temprana. Otras investigaciones afirman que el exceso de exposición también es la principal causa de pérdida de visión para las personas mayores de 50 años.

Los LED que utilizamos hoy en día para pantallas e iluminación tienen su máxima emisión en las longitudes de onda de los azules. Para que puedan representar otros colores se les aplica un tratamiento fluorescente que permite que emitan también gran cantidad de otros colores. A pesar de estos tratamientos, el pico de radiación azul alrededor de los 450 nm sigue siendo muy alto y puede ser fuente de problemas visuales.

*Luz azul-turquesa (beneficiosa)*

- Sirve para que nuestro cerebro sincronice el ritmo biológico del cuerpo con los ritmos cíclicos naturales (luz, temperatura, etc.).
- Nos «activa» y nos anima. Puede incrementar el rendimiento y la capacidad de aprendizaje.
- Tiene un rol importante en el reflejo de constricción de la pupila: un reflejo que ayuda a proteger los ojos de la radiación solar.

*Luz azul-violeta (nociva: longitud de onda más corta y, por tanto, es la que más energía tiene)*

A corto plazo:

- La luz próxima al ultravioleta UV es causa de cansancio y estrés visual.

A largo plazo:

- La gran energía de este tipo de luz extrema puede dañar la retina y acelerar la aparición de Degeneración Macular Asociada a la Edad (DMAE), una de las principales causas de ceguera en el mundo.
- Se sospecha que la luz azul-violeta, igual que la radiación ultravioleta (UV), ayuda a la formación de cataratas.

## 6. FATIGA VISUAL

La fatiga visual es una modificación funcional, de carácter reversible, debida a un esfuerzo excesivo del aparato visual. Los síntomas consisten en:

- Molestias oculares: sensación de tener tensión en los ojos, pesadez palpebral, pesadez de ojos, picores, quemazón, necesidad de frotarse los ojos, somnolencia, escozor ocular, aumento del parpadeo.
- Trastornos visuales: borrosidad de los caracteres que se tienen que percibir en las pantallas.

— Síntomas extraoculares: cefaleas, vértigos y sensaciones de desasosiego y ansiedad, molestias en la nuca y en la columna vertebral.

Todos estos problemas pueden estar relacionados con la manera en que organizan, colocan y usan las «herramientas», como la pantalla del ordenador, el teclado, el ratón o el teléfono.

Visiona el siguiente vídeo: https://youtu.be/cmG-OPpgvMc (00:47).

*Medidas a tomar*

Para prevenir la fatiga visual hay que asegurarse de que las luces en el área de trabajo sean tan iguales como sea posible, sin luces que deslumbran o que brillan demasiado o que parpadean.

Es bueno disminuir el brillo y usar un filtro antibrillo o una pantalla LCD.

Hay que asegurarse que la pantalla que utilizamos como monitor es de alta calidad, y que podemos leer las letras de los textos claramente y verse definidos.

La posición frente a la pantalla es clave: la pantalla debe estar ubicada directamente enfrente, solo un poco por debajo del nivel de la vista.

Hay que tomarse un respiro «visual» cada 15 minutos para darles a tus ojos la oportunidad de relajarse y reducir el cansancio.

Ante la sensación de ojos resecos, se recomienda pestañear rápidamente durante unos segundos para retirar cualquier polvo y refrescar los ojos.

*Consejos para la pantalla*

— La pantalla tiene que ser orientable y permitir que se incline a voluntad.
— Debe disponer de ajustes tanto de luminosidad como de contraste y no presentar reflejos.
— Deben evitarse situaciones de destellos, centelleos u otras formas de inestabilidad de la imagen y/o texto.
— Tiene que estar situada a más de 40 centímetros del usuario y a una altura tal que permita su visualización dentro del espacio comprendido entre la línea de visión horizontal y la trazada en ángulo de 60º hacia abajo.

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO