IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

TEMARIO: CUERPO ADMINISTRATIVO

Gobierno Vasco, 2010

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

TEMARIO:
CUERPO ADMINISTRATIVO

Gobierno Vasco, 2010

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Oñati, 2010

© Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi
Euskadiko Autonomia Elkarteko Administrazioa

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

ISBN: 978-84-7777-359-7
Depósito Legal: BI - 1.060-2010

Fotocomposición: Ipar, S. Coop., Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao
Imprime: RGM, S.A., Polígono Igeltzera, pabellón 1-bis - 48610 Urduliz - Bizkaia

Presentación

Este manual contiene las materias desarrolladas del temario correspondiente a la convocatoria de oferta de empleo público para plazas del Cuerpo Administrativo, realizada por del Gobierno Vasco en el año 2010.

El objetivo que ha guiado la elaboración de este manual ha sido el de facilitar a las personas inscritas en el proceso selectivo la preparación y estudio de los contenidos del temario.

Nace este manual con vocación de continuidad, con objeto de que, con las lógicas mejoras y aportaciones, constituya un marco de referencia para las personas que aspiran al ingreso en el Cuerpo Administrativo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

Su labor ha de trascender la propia coyuntura de esta convocatoria de oferta pública para servir, también, de libro de consulta para cuantas personas prestan ya sus servicios en las Administraciones Públicas vascas y para las que, sin duda, en más de una ocasión este manual será de gran ayuda.

Por último quiero agradecer expresamente desde estas líneas a cuantas personas han colaborado con el IVAP y la Dirección de Función Pública en la redacción de los temas su dedicación y contribución.

Tampoco quiero olvidar a quienes han colaborado en la traducción, revisión, diseño y gestión del manual.

Espero sinceramente que esta publicación cumpla con los objetivos que nos hemos marcado.

Vitoria-Gasteiz, abril de 2010

Encar Echazarra Huguet
Directora del IVAP

Eusko Jaurlaritzak, 2010. urtean, deialdia egin du lan publikoaren eskaintzaren bidez Administrarien Kidegoetako lanpostuak betetzeko. Eskuliburu honetan, deialdi horretako gai-zerrendetako gaiak aurkituko dituzu garaturik.

Eskuliburu hau egin dugu hautaketa-prozesurako izena eman dutenek errazago prestatu eta ikasi ahal izan ditzaten gai-zerrendetako edukiak.

Eskuliburu honek gerora ere irautea nahi dugu, Euskal Autonomia Erkidegoko herri-administrazioaren kidego horretan sartu nahi dutenek erreferentzia bat izan dezaten; betiere, egin beharreko hobekuntza eta ekarpen logikoekin.

Lan publikoaren eskaintzarako deialdia baino harago iraun behar du eskuliburu honen egitekoak; dagoeneko Euskal Autonomia Erkidegoko herri-administrazioetan zerbitzuak ematen dituztenentzako kontsulta-liburutarako ere balio behar du, behin baino gehiagotan izango baitzaie oso lagungarri.

Azkenik, berariaz eskertu nahi dizkizuet IVAPekin eta Funtzio Publikoko Zuzendaritzarekin gaiak idazten eta prestatzen lankidetzan aritu zareten guztioi zuen ekarpena eta ardura.

Ez ditut ahaztu nahi eskuliburua itzultzen, berrikusten, diseinatzen eta kudeatzen parte hartu duten guztiak ere.

Benetan espero dut argitalpen honek geure buruari ezarri dizkiogun helburuak betetzea.

Vitoria-Gasteiz, 2010eko apirila

Encar Echazarra Huguet
IVAPeko zuzendaria

Sumario

I. ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

1. La Constitución Española de 1978. Estructura y contenido. Derechos y deberes fundamentales. Su garantía y suspensión. El Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo 13
2. La Jefatura del Estado. Las Cortes Generales. Composición, atribuciones y funcionamiento del Congreso y del Senado. El Gobierno y la Administración. El Poder Judicial 27
3. La organización territorial del Estado en la Constitución. La Administración Local: La Provincia y el Municipio. Las Comunidades Autónomas: su contenido y competencias. Los Estatutos de Autonomía 47
4. El sistema institucional de la Unión Europea: el Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Cuentas Europeo. 61
5. Organización política y administrativa de la CAPV: Principios generales del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Aspectos generales de la distribución de competencias entre el Estado y la CAPV. El Parlamento Vasco. El Gobierno Vasco y el Lehendakari 73
6. Aspectos generales de la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la CAPV y las Instituciones Forales de los Territorios Históricos. El Concierto Económico 95
7. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres: Principios generales. Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa. 111
8. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: Derechos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos 123

II. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

9. Fuentes del Derecho Administrativo: la Ley: concepto y clases. Reglamento: titularidad de la potestad reglamentaria y sus límites. Jerarquía normativa. El principio de legalidad en la Administración Pública 135
10. La organización administrativa: los órganos administrativos. Órganos colegiados. Principios organizativos: Jerarquía y competencia. La delegación, la avocación y la sustitución. Encomienda de gestión. Concentración y desconcentración. Centralización y descentralización. 147
11. El acto administrativo: producción, contenido, motivación y forma. La presunción de legitimidad de los actos administrativos. La eficacia del acto administrativo. Nulidad de pleno derecho, anulabilidad y revocación de los actos administrativos. Silencio administrativo 157
12. El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Principios generales. Interesados. Abstención y recusación 175
13. El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Los derechos de la ciudadanía. Registros administrativos 189
14. El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Fases del procedimiento administrativo. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento 197

15. La revisión de los actos administrativos en vía administrativa: principios generales. Rectificación de errores materiales. Revocación de actos. Recursos administrativos 213

16. La responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio: tipos de responsabilidad; concepto y principios generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública 223

17. Licencias administrativas: principios generales. Las sanciones: principios generales del derecho sancionador 233

18. Contratos administrativos: capacidad para contratar, procedimientos de adjudicación. Distintos tipos de contratos administrativos 247

19. Aspectos básicos de la Protección de Datos Personales: conceptos, principios y derechos; en particular, el derecho de información en la recogida de datos, el deber de secreto y la comunicación de datos 263

III. PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

20. El personal al servicio de las Administraciones Públicas: tipología. Estructura y organización del empleo público: relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias. El acceso al empleo público 281

21. Derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Retribuciones. Negociación colectiva. Incompatibilidades. Régimen disciplinario. 291

22. Normalización lingüística del uso del euskera en la Administración General de la CAPV. Principios generales. El perfil lingüístico. La preceptividad de los perfiles lingüísticos. Los planes de normalización lingüística 299

23. Personal funcionario: adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria. Clasificación en cuerpos y escalas. Provisión de puestos de trabajo. Situaciones administrativas 313

24. Personal eventual y altos cargos. Nombramientos y ceses. Retribuciones. Indemnizaciones por cese. 329

25. Personal laboral: contrato de trabajo, contratos de duración determinada, contratos de relevo. Categorías laborales. Movilidad funcional y geográfica. Suspensión y extinción de la relación laboral. 333

IV. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

26. Sistema de Archivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Gestión y archivo de la documentación en los archivos de oficinas. 345

27. Organización y funcionamiento de los registros de entrada y salida de documentos en la Administración General de la C.A.E.. 361

28. La expedición de copias de documentos, certificaciones y legalización de firmas en la Administración Pública 377

29. Sistemas de gestión de la calidad 395

30. Manejo de máquinas de oficina: ordenador, impresora, fotocopiadora, escáner, fax, proyector, encuadernadora 405

V. COMUNICACIÓN Y ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

31. La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas. La información y atención al público. Técnicas de gestión de quejas y reclamaciones 421

32. La comunicación en la Administración: El uso correcto del lenguaje administrativo, lenguaje administrativo no sexista 437

33. Contenido y presentación de documentos escritos: correspondencia, comunicaciones, autorizaciones, notificaciones, instancias, certificaciones, compulsas, pedidos, etc. 451

VI. CONTABILIDAD Y PRESUPUESTOS

34. El presupuesto y las modificaciones presupuestarias 473
35. Ejecución del presupuesto de gastos. Fases de ejecución. Documentos contables 487
36. Ejecución del presupuesto de ingresos. Fases de ejecución. Documentos contables 511
37. Liquidación del presupuesto y cuentas anuales. 523

VII. BIBLIOTECAS Y CENTROS DE DOCUMENTACIÓN

38. Concepto de Biblioteca especializada y Centro de documentación. Procesos técnicos básicos de la Biblioteca especializada. 535
39. Sistemas y redes bibliotecarias. El Sistema Bibliotecario de Euskadi. Principales redes de Bibliotecas en el Estado y en la CAE 545

VIII. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

40. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: Objeto, ámbito de aplicación, derechos y obligaciones 555
41. Prevención de riesgos laborales asociados a pantallas de visualización de datos 571
42. Aspectos básicos de evacuación de edificios: planes de actuación ante emergencias 585
43. Primeros auxilios: nociones básicas 615

Autores 633

I

Organización política y administrativa

1

La Constitución Española de 1978. Estructura y contenido. Derechos y deberes fundamentales. Su garantía y suspensión. El Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo

Sumario: 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» (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. Los Derechos fundamentales. 3.2. Los deberes constitucionales.—4. Garantía y suspensión de los derechos fundamentales. 4.1. Garantías no jurisdiccionales. 4.2. Garantías jurisdiccionales. 4.3. La suspensión de los derechos y libertades.—5. El Tribunal Constitucional (TC). 5.1. Composición y nombramiento. 5.2. Los procesos constitucionales.—6. El Defensor del Pueblo. 6.1. Concepto. 6.2. Nombramiento y estatuto personal. 6.3. Funciones.

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 éstas y sometido a referéndum. Esta Ley para la Reforma Política (LRP) 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*

La CE de 1978 no sólo proclama que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art 1.2), sino que también articula los mecanismos necesarios para dar efectividad a dicha proclamación. Así, garantiza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, tanto de forma directa o democracia directa (mediante mecanismos como la iniciativa legislativa popular, el referéndum, el jurado popular,...), como a través de los

representantes por ellos elegidos o democracia representativa (con el reconocimiento del derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho a participar en asuntos públicos). Como elementos básicos que caracterizan al Estado como un Estado de Derecho podemos señalar: la separación de poderes, el principio de legalidad, el principio de constitucionalidad y el reconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Además, la CE reconoce los derechos sociales y económicos y la intervención del Estado en la economía nacional, intentando que el concepto de igualdad formal (ante la Ley y en la aplicación de ésta) evolucione hacia un concepto de igualdad material o igualdad real de los ciudadanos (Estado Social).

La *monarquía parlamentaria* como forma política del Estado

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» (art. 56.1 CE). El sistema de gobierno es el parlamentario. Se basa en la relación de confianza y exigencia de responsabilidad política por parte de las Cortes al Gobierno.

Proclamación de España como *Estado de autonomías territoriales*

La CE, tras afirmar la unidad de la nación española, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

1.3. **Otras características**

Entre las consecuencias posiblemente derivadas de la necesidad de llegar a un consenso constitucional sobre el contenido de la CE cabrían destacar: la amplitud de las materias objeto de regulación, la diversa precisión a la hora de establecer esta regulación (se regulará con más precisión e intensidad aquellas materias en las que existía mayor acuerdo), y el empleo, en los temas de más difícil consenso, de fórmulas más abiertas que precisarán de una interpretación detallada para poder determinar su verdadero sentido.

La Constitución como sistema de valores

La Constitución se configura no sólo 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 de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, descentralización, desconcentración, entre otros.

Carácter vinculante y naturaleza normativa

Por otro lado, existe la pretensión de que sus preceptos tengan una efectiva fuerza vinculante, tanto para la ciudadanía 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. De esta forma el Derecho Constitucional se convierte en auténtico Derecho, al adquirir naturaleza normativa en la realidad y no servir, como en otras ocasiones, sólo para dar apariencia de legitimidad a regímenes políticos de tipo autoritario.

PLENA EFICACIA DEROGATORIA

Esta pretensión de vinculación jurídica de la CE se manifiesta, además, en la introducción de una cláusula derogatoria de gran amplitud que se aplicará a cuantas disposiciones previas se opongan a sus preceptos (las 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.

SUPREMACÍA NORMATIVA

Resulta evidente, pues, la voluntad de la CE de ser norma fundamental del ordenamiento. Su carácter supralegal se manifiesta en que no puede ser reformada de acuerdo con los procedimientos ordinarios válidos para otras normas, sino que exige unos procedimientos específicos de carácter más complejo o dificultoso que el procedimiento legislativo ordinario. La Ley no puede modificar la Constitución. Igualmente, sus preceptos no pueden ser alterados ni contradichos ni ignorados por los poderes públicos, pues, si así lo hicieran, su actuación sería inconstitucional y, por tanto, susceptible de ser declarada nula. Se puede entender que la Constitución establece así límites a los poderes del Estado. Límites, a veces, de carácter formal (cuando se exigen determinados procedimientos para que una decisión sea válida,...), otras veces de carácter material (cuando se establece un contenido intocable sobre una institución o derecho).

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CE

El texto de la Constitución Española de 1978 consta de un Preámbulo, un Titulo 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 de la siguiente manera:

2.1. **Parte «dogmática»** (Preámbulo, Título Preliminar y Título I)

Es la parte que contiene:

— La declaración de principios, que recoge:

- Los valores propios de la sociedad en que se promulga la Constitución (valores superiores de libertad, justicia, igualdad y 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 los ciudadanos (Título I).

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

En esta parte se define la organización, composición, funciones y límites de los órganos del poder público. Esta articulación es:

— Horizontal: se contempla la organización de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
— Vertical: se contempla el reparto de funciones y competencias entre el Estado central y los entes dotados de autonomía política (Comunidades Autónomas), un reparto que luego se concretará y desarrollará a través de los Estatutos de Autonomía.

2.3. **Parte «final»**

— Disposiciones Adicionales (cuatro): en ellas se recogen aquellos mandatos o previsiones que no fue posible integrar en ninguna de las dos partes anteriores por su contenido particularísimo. En la Primera, por ejemplo, se afirma que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales».
— Disposiciones Transitorias (nueve): establecen un régimen de aplicación transitoria, esto es, limitado en el tiempo, que entrará en vigor inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución y durará hasta que sea posible aplicar plenamente las disposiciones de la misma. Así, se refiere al acceso a la autonomía de nacionalidades y regiones (DT 1.ª-7.ª), la función de las Cortes Constituyentes hasta la elección de nuevas Cortes (DT 8.ª) o la elección de miembros del Tribunal Constitucional (DT 9.ª).
— Disposición Derogatoria (una): relativa a las normas que quedan derogadas tras la entrada en vigor de la Constitución.
— Disposición Final (una): relativa a la publicación del texto constitucional (en el BOE y en todas las lenguas de España) y al momento de su entrada en vigor (el mismo día de la publicación del texto oficial en el BOE).

3. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

3.1. **Los Derechos fundamentales**

Los Derechos fundamentales constituyen un elemento estructural del Estado de Derecho. Ambos conceptos resultan interdependientes, pues sólo en un Estado de Derecho puede hablarse de auténtica efectividad de los mismos, y sólo donde se reconocen y garantizan los derechos fundamentales existe Estado de Derecho. No es posible, por tanto, hablar de democracia sin derechos fundamentales.

Concepto

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 el Título I de la CE presentan una doble dimensión: una dimensión objetiva o axiológica, como elemento que define la estructura política y jurídica del Estado, y otra subjetiva o individual, como derechos subjetivos de los ciudadanos.

Sin embargo, conviene puntualizar. Aun cuando el Título I (arts. 10 a 55) trata «De los derechos y deberes fundamentales», en un sentido estricto, no todos los derechos del Título I son auténticos derechos fundamentales. Esta última denominación tiende a reservarse a lo que la CE ha considerado núcleo central del estatus jurídico del individuo, que se concreta en los derechos consagrados en los arts. 14 a 29 (igualdad, derecho a la vida, libertad,... etc.). El estatus jurídico de estos derechos se encuentra reforzado en la CE, como se advierte por el sistema más rígido o agravado que se contempla para su reforma, y otras garantías previstas para ellos (su regulación por Ley Orgánica, ...).

Eficacia de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales son plenamente exigibles frente a los poderes públicos, es decir, que cualquier persona, en cuanto titular de uno de esos derechos, puede exigir que el mismo sea respetado sin necesidad de su desarrollo por Ley. Esto es aplicable no sólo a los derechos comprendidos en los artículos 14 a 29, sino también a otros derechos constitucionales, los cuales,

como derechos subjetivos reconocidos por la Constitución, son también directamente exigibles (aunque su sistema de protección sea menos rígido).

Pero los derechos fundamentales no sólo vinculan o son exigibles frente a los poderes públicos (vinculación directa), sino que también vinculan a los particulares. En este caso, sin embargo, la vinculación será indirecta, ya que serán los poderes públicos los encargados de determinar el alcance de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares o partes privadas: el poder legislativo a la hora de regular esas relaciones entre particulares (por ejemplo, cuando regule las relaciones laborales deberá respetar y dar contenido a derechos como la igualdad, sindicación, huelga, ...), y el poder judicial cuando resuelva las controversias entre los mismos.

Límites de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales, como todos los derechos subjetivos, no son derechos absolutos que puedan ejercitarse sin límite alguno. Los derechos fundamentales pueden tener límites, límites establecidos en las propias Constituciones, bien de forma genérica o bien de forma específica, sea de manera expresa o implícita.

En concreto, la CE recoge diversos límites al ejercicio de derechos fundamentales: algunos con carácter general (por ejemplo, el respeto al ejercicio de los derechos de los demás), y otros referidos a algún derecho en concreto (por ejemplo, el orden público aparece como límite al ejercicio de las libertades ideológica, religiosa y de culto; la existencia de un delito flagrante actúa como límite a la inviolabilidad del domicilio;...). Además, el Tribunal Constitucional (TC) ha reconocido la existencia de otros límites que, aunque no se encuentran recogidos de manera expresa, vienen impuestos por la propia lógica del ejercicio de los derechos. Estos límites implícitos, en cualquier caso, sólo pueden basarse en otros bienes constitucionalmente protegidos. Su determinación o identificación corresponderá a los operadores jurídicos (en última instancia al Tribunal Constitucional), teniendo siempre en cuenta la fuerza expansiva de los derechos fundamentales, que obligará a una interpretación restrictiva de sus límites, que deberán resultar proporcionales y adecuados para alcanzar el fin que persiguen.

Condiciones de su ejercicio

Una de las condiciones de ejercicio de los derechos, con carácter general (se admitirán excepciones), es la mayoría de edad, que aparece fijada por la CE en los 18 años. Otra condición para su pleno ejercicio es la posesión de la nacionalidad. Su regulación se encuentra en el Código Civil, pero la CE también establece algunos principios básicos a este respecto en su art. 11. Así, además de remitir su regulación a una Ley posterior, también establece la prohibición de privar de la nacionalidad española a los españoles de origen, y la posibilidad de reconocer la doble nacionalidad (permitiendo a los españoles naturalizarse en determinados países sin perder la nacionalidad de origen).

Si bien las anteriores dos condiciones son necesarias para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, ellas no bastan para determinar si una persona es o no titular de un derecho. Otros elementos influyen en la determinación de quién es titular del derecho fundamental. Entre ellos uno de los más importantes es el de la personalidad. En principio, las personas naturales son titulares de todos los derechos. En cambio, la naturaleza de algunos de estos derechos excluye que su titular puedan ser las personas jurídicas (por ejemplo, derecho a la integridad física o la libertad personal).

Con respecto a los extranjeros, la idea central es que cualquier persona es titular de los derechos fundamentales como derechos inherentes a la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), si bien, su ejercicio en este caso podrá limitarse a veces en función de la vinculación con el Estado. Así, se distingue un grupo de derechos de cuya titularidad se excluye a los extranjeros por mandato del art. 13 CE: los derechos de participación política y acceso a funciones y cargos públicos (se permite, en determinadas condiciones, el ejercicio del derecho de sufragio activo y sufragio pasivo en las elecciones municipales). Otros derechos, por su propia naturaleza, son predicables de toda persona, nacional o extranjera (por ejemplo, derecho a la vida, la libertad personal o la tutela ju-

dicial efectiva). Finalmente, un tercer grupo de derechos deberán ser regulados por Ley o por los tratados en cuanto a su disfrute por extranjeros. En este contexto hay que señalar que el ordenamiento comunitario está impulsando la equiparación entre los nacionales de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea.

CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El Título I CE (arts. 10 a 55) aparece englobado bajo el título «De los derechos y deberes fundamentales». El artículo 10.1, de modo introductorio, afirma el carácter inviolable e inherente a la dignidad de la persona de estos derechos. Por su parte, el 10.2 abre la Constitución al Derecho Internacional relativo a los derechos humanos, señalando que la interpretación de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución se hará «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

Tras este artículo, el Título se estructura en 5 Capítulos:

— Capítulo I: se refiere al tema de la nacionalidad y régimen de extranjería.
— Capítulo II: el art. 14 recoge una cláusula general que establece la igualdad de todos los españoles ante la Ley y prohíbe la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

  - Sección 1.ª (arts. 15 a 29): junto con el art. 14 se considera el «núcleo duro» de los derechos fundamentales, pues gozan de una protección excepcional. Estos son los «derechos fundamentales» en sentido estricto, y poseen un sistema complejo y reforzado de garantías (regulación por Ley Orgánica, procedimiento agravado de reforma, procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios y 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, libertad de residencia y circulación, de expresión, derecho de reunión, de asociación, de participación, libertad de sindicación, derecho a la huelga, a la educación, libertad de enseñanza, autonomía universitaria, ...
  - Sección 2.ª: derechos (a la propiedad, a contraer matrimonio, derecho de fundación, al trabajo, a la negociación colectiva, a adoptar medidas de conflicto colectivo, libertad de empresa,...) y deberes (obligaciones militares, tributarias, deber de trabajar) de los ciudadanos.

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

3.2. **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 ésta les impone, por lo general, son deberes de carácter genérico, remitiéndose a leyes que los desarrollen y que establezcan obligaciones concretas para los ciudadanos. Entonces sí estos quedarán 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 ésta. En ambos casos será la Ley la que regule las obligaciones militares de los españoles. En la actualidad la obligación más importante se refiere a la incorporación a filas en caso de que una situación de guerra o grave riesgo de ella obligue al Gobierno a movilizar a más personal militar del que en ese momento se encuentre en servicio activo. La existencia de un servicio militar obligatorio al tiempo de la elaboración de la Constitución llevó al constituyente a incluir de forma expresa, entre las causas de exención a ese servicio militar obligatorio, a la objeción de conciencia. También previó la posibilidad de que el legislador impusiera a los objetores la obligación de cumplir con una prestación social sustitutoria del servicio militar, como así fue. La suspensión de la prestación obligatoria del servicio militar deja esta cuestión zanjada.

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

La CE especifica determinados caracteres a los que debe ajustarse el sistema tributario:

— debe ser un sistema justo,
— basado en la contribución de todos según su capacidad económica,
— inspirado en los principios de igualdad y progresividad (que paguen proporcionalmente más impuestos quienes cuentan con un mayor nivel de renta),
— y nunca tendrá carácter confiscatorio, esto es, no se llegará a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades.

OTROS DEBERES

La CE contempla la posibilidad de imponer un servicio civil a 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.

4. GARANTÍA Y SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El mero reconocimiento constitucional no basta para garantizar la efectiva eficacia de los derechos fundamentales. Junto con su reconocimiento formal, la CE establece un sistema de protección que garantiza la eficacia real de los mismos

4.1. **Garantías no jurisdiccionales**

Su objetivo es prevenir una eventual actuación de los poderes públicos que, con carácter general y en abstracto, pueda suponer una vulneración o un menoscabo del contenido mínimo que la CE atribuye a los derechos fundamentales.

EFICACIA DIRECTA

Todos los derechos del Capítulo II del Título I son directamente aplicables y pueden ser ejercidos por los ciudadanos desde el momento que se encuentran recogidos en la CE, aun cuando no

hayan sido desarrollados por Ley. De esta forma se evitan los efectos restrictivos que podría tener una eventual inactividad del legislador.

Reserva de Ley

La CE exige que la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales (el desarrollo de lo que la CE dice 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 (expresamente se excluye la regulación de los derechos y libertades del Título I por el ejecutivo mediante Decretos-Leyes). Esta reserva de Ley es genérica para los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I.

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. Ésta requiere para su aprobación o modificación de la mayoría absoluta del Congreso.

Contenido esencial de los derechos fundamentales

La CE impone al legislador la obligación de «respetar el contenido esencial» de los derechos fundamentales cuando regule sobre los mismos, un núcleo mínimo indisponible para todos los poderes públicos. Se trataría de comprobar: a) si se respetan aquellos rasgos que permiten reconocer un derecho como perteneciente a la categoría o idea generalmente asumida del mismo, y b) si los intereses jurídicos concretos que la Constitución pretende proteger quedan realmente protegidos. Si la norma que desarrolla el derecho no respeta estas dos condiciones se considera que no ha tenido en cuenta el contenido esencial del mismo.

El Defensor del Pueblo

Ver punto 6.

4.2. **Garantías jurisdiccionales**

Protección judicial

Aunque todos los derechos fundamentales son defendibles ante la jurisdicción ordinaria, la CE (art. 53.2) otorga una protección extraordinaria a los derechos reconocidos en los arts. 14-29 y objeción de conciencia (art. 30.2), al reconocerles un procedimiento ante los tribunales ordinarios basado en los principios de preferencia (prioridad en la tramitación) y sumariedad (proceso acelerado o especialmente rápido), así como el acceso al TC mediante el «recurso de amparo constitucional».

En el primer caso, la protección la llevaría a cabo un juzgado o tribunal ordinario integrado en el Poder Judicial. El procedimiento al que la Constitución hace referencia no se ha articulado en torno a un único procedimiento sino a través de un complejo sistema de mecanismos procesales de protección de estos derechos. Todos estos procesos tienen un carácter previo al amparo constitucional.

La violación del derecho puede proceder tanto de los poderes públicos como de los particulares.

El recurso de amparo ante el TC

Ver punto 5.

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Si todos los mecanismos nacionales de protección de los derechos resultan infructuosos, se puede solicitar su defensa ante instancias internacionales. Dentro de la Organización de Naciones Unidas tiene especial relevancia el Comité de Derechos Humanos, que puede examinar quejas dirigidas por los particulares contra los Estados. Sus decisiones, sin embargo, no tienen carácter jurisdiccional.

Más incidencia interna posee 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. De hecho, la CE exige que este Convenio sirva de parámetro para la interpretación de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados (véase el art. 10.2 CE ya mencionado).

Al TEDH podrán acceder tanto personas físicas como jurídicas, siempre después de haber agotado previamente todas las vías internas, incluido el Tribunal Constitucional. Sus sentencias, una vez firmes, tienen fuerza vinculante. Y aunque en España no son directamente ejecutivas, existe 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).

4.3. **La suspensión de los derechos y libertades**

La CE (arts. 55.1 y 116) prevé mecanismos que permitan hacer frente a situaciones de crisis que perturben seriamente la convivencia pacífica y pongan en peligro la normalidad constitucional. En estos supuestos surge lo que se ha llamado el «derecho de excepción». La CE ha previsto la existencia de tres situaciones excepcionales distintas: 1) el estado de alarma: se establece como reacción frente a grandes catástrofes naturales y accidentes, b) el estado de excepción: en caso de graves alteraciones del orden público, y c) el estado de sitio: como reacción ante agresiones dirigidas directamente contra la existencia misma del Estado, su integridad territorial y su ordenamiento constitucional. La regulación de los tres ha sido desarrollada por Ley Orgánica.

Con carácter general, podemos señalar las siguientes características principales:

— Suponen la limitación o suspensión del ejercicio de determinados derechos fundamentales (sobre todo, de libertades públicas: libertad y seguridad personal, inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones, libertad de circulación, de expresión, derechos de reunión y manifestación,...), con un aumento de las facultades del Poder Ejecutivo, en especial de los denominados poderes de policía.
— Poseen un carácter necesariamente transitorio: sólo son aplicables mientras dure la situación de crisis (se prevén plazos concretos).
— Su finalidad exclusiva es la de superar la situación de crisis y volver a la de normalidad.
— Los poderes excepcionales no pueden ser ilimitados. Será el propio ordenamiento jurídico el que establezca qué derechos se pueden suspender y qué facultades poseen los poderes del Estado, impidiéndose así que se convierta en un poder absoluto.
— El uso de los poderes excepcionales debe ser proporcional a la intensidad de la crisis que se intenta combatir.
— El Derecho de excepción, como todo Derecho limitativo de derechos, deberá ser siempre interpretado de manera restrictiva.

Por su parte, el art. 55.2 CE recoge la posible suspensión de derechos fundamentales con carácter «individual» en el curso de una investigación de actuaciones terroristas. En concreto se refiere a la inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones y el aumento del plazo máximo de detención preventiva sin puesta a disposición judicial.

5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC)

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 encuadrado 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. Sólo está sujeto a la CE y a su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LOTC).

5.1. **Composición y nombramiento**

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). Los candidatos propuestos por el Congreso y el Senado deben contar con el voto favorable de 3/5 de cada Cámara.

El mandato de todos ellos dura 9 años, si bien la renovación se realiza por terceras partes cada 3 años (cada 3 años 4 miembros deben ser renovados).

Podrán ser nombrados Magistrados aquellos juristas que cuenten con, al menos, 15 años de ejercicio profesional y «reconocida competencia».

La CE y la LOTC se han esforzado por garantizar su independencia, para lo cual han contado con diversos mecanismos:

— Están sujetos a los principios de independencia e inamovilidad (no pueden ser cesados hasta el cumplimiento de su mandato).
— Están sometidos a un rígido sistema de incompatibilidades (no pueden desarrollar otra actividad política, profesional, administrativa o mercantil durante el ejercicio de sus funciones).
— No pueden ser reelegidos.
— No pueden ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones.
— Cuentan con fuero especial (sólo podrá enjuiciarles penalmente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo).

Los Magistrados elegirán de entre ellos a un Presidente por un período de tres años, renovable una vez, así como a un Vicepresidente. El TC actuará de tres formas: en Secciones, en Salas o en Pleno.

5.2. **Los procesos constitucionales**

5.2.1. El control de constitucionalidad de las normas con fuerza de Ley

Sólo el TC puede declarar la inconstitucionalidad de las normas con fuerza de Ley: Estatutos de Autonomía, Leyes Orgánicas, Leyes ordinarias, Decretos-Leyes, Decretos Legislativos, Tratados internacionales, Reglamentos del Congreso, del Senado y de las Cortes Generales, y aquellas normas equivalentes que puedan dictar las Comunidades Autónomas. En cuanto a las normas del Derecho Comunitario, el TC ha rechazado expresamente que tenga competencia para controlarlas, correspondiendo esta función al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

A) *El recurso de constitucionalidad*

Supone la impugnación directa de una norma con fuerza de Ley. Pueden interponer el recurso ante el TC: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, y los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas (estos últimos frente a aquellas normas estatales con rango de Ley que afecten a su propio ámbito de autonomía). El plazo para interponerlo es de 3 meses a partir de la publicación de la norma impugnada.

La eventual declaración de inconstitucionalidad supondrá la nulidad de los preceptos afectados (puede ocurrir que no sea nula toda la norma sino sólo determinados preceptos, los que sean incompatibles con la Constitución). Las sentencias recaídas producirán plenos efectos frente a todos y vincularán a todos los poderes públicos. No pueden ser recurridas en el ámbito interno o estatal.

B) *La cuestión de inconstitucionalidad*

Solamente los jueces y tribunales ordinarios podrán plantearla ante el TC, ya sea de oficio o a instancia de parte. Ello ocurrirá cuando, en el seno de un procedimiento del que esté conociendo dicho órgano judicial, surja la duda sobre la constitucionalidad de una norma con fuerza de Ley que debe aplicarse, una duda que deberá ser relevante para la decisión del proceso.

La sentencia del TC sobre la norma impugnada, además de producir efectos generales como en el recurso de inconstitucionalidad, se notificará al juez o tribunal que planteó la cuestión para que éste resuelva en consecuencia el proceso (del caso concreto) en el que tuvo su origen.

C) *El control previo de Tratados internacionales*

En este caso el TC controla la constitucionalidad de los Tratados Internacionales. Lo característico de este mecanismo es que el control del TC se produce antes de la entrada en vigor del Tratado. Su texto debe estar definitivamente fijado, pero el Estado no debe haber prestado aún su consentimiento. Se evita así contraer compromisos internacionales contrarios a la Constitución. El control del TC sólo podrá instarlo el Gobierno o alguna de las Cámaras. La declaración del TC al respecto será vinculante para el Estado. Si el TC declara que el Tratado es contrario a la CE, entonces el Estado sólo tiene dos opciones:

— no ratificar el Tratado que presenta un contenido inconstitucional
— o reformar la Constitución para que no exista contradicción y ratificar entonces el Tratado.

5.2.2. El recurso de amparo ante el TC

Es un instrumento fundamental para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la actuación de los poderes públicos. Constituye el último recurso interno o estatal para la defensa de algunos derechos fundamentales. Podrán interponerlo: el Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal y toda persona física o jurídica que se hubiera visto afectada por el acto u omisión recurrido.

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. Sólo cuando se hayan agotado los instrumentos ordinarios de defensa ante esos garantes judiciales nacionales se podrá acudir en amparo ante el TC.

Sin embargo, no todos los derechos fundamentales tienen posibilidad de amparo constitucional. Veamos los derechos cuya protección se puede solicitar en amparo:

De acuerdo con el art. 53.2 CE, el recurso de amparo protege frente a cualquier acto de los poderes públicos que atente contra los derechos y libertades reconocidos en (únicamente estos):

— El art. 14 CE: principio de igualdad.
— La Sección 1.ª del Capítulo II del Título I CE: derechos fundamentales y libertades públicas de los arts. 15 a 29 (derecho a la vida, libertad ideológica,... etc.).
— El art. 30.2: derecho a la objeción de conciencia.

El fallo se limitará a resolver las cuestiones relativas a la vulneración del derecho fundamental, sin entrar en las cuestiones de fondo que se dirimen en el proceso ordinario. El TC podrá desestimar el amparo u estimarlo, total o parcialmente. En caso de otorgar el amparo, la LOTC prevé un posible triple efecto: la declaración de nulidad del acto o resolución impugnado, el reconocimiento al particular del derecho vulnerado y el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho mediante la adopción de las medidas necesarias.

5.2.3. Los conflictos de competencia

El TC resolverá los conflictos de competencia que surjan entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o los de éstas entre sí. Pueden ser:

— Conflictos positivos de competencia: son los conflictos que surgen cuando el Estado o alguna Comunidad Autónoma consideran que una determinada resolución o decisión emanada por el otro invade competencias que le corresponden. Están legitimados para interponerlo ante el TC: el Ejecutivo central o los Ejecutivos autonómicos (en función de quién sea el que se siente invadido).
— Conflictos negativos de competencia: surgen cuando las Administraciones (Estatal y Autonómica) declinan o rechazan su competencia para resolver una pretensión jurídica formulada por una persona física o jurídica. En este caso el particular podrá plantear (estará legitimado) el conflicto negativo ante el TC. También puede surgir un conflicto negativo cuando el Gobierno central requiera a una Comunidad Autónoma que ejerza una competencia que entiende que le corresponde y ésta declina hacerlo por considerar lo contrario. En estos casos el objeto del conflicto no es una disposición o acto sino la omisión de tales disposiciones y actos.

El TC deberá atender para su resolución no sólo a la CE, sino también a los Estatutos de Autonomía y demás leyes dictadas para delimitar los ámbitos competenciales propios del Estado y las CC.AA. (a esto se conoce como «bloque de la constitucionalidad»).

La sentencia del TC determinará qué Administración es competente, anulará aquellas disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia, y, en su caso, dispondrá lo que sea procedente respecto de aquellas situaciones de hecho o de derecho que hubieran surgido a su amparo.

5.2.4. Los conflictos de atribuciones

Si los conflictos de competencia arriba mencionados son «conflictos territoriales» (surgen del reparto territorial del poder que se hace desde la Constitución y los Estatutos), los conflictos de atribuciones son conflictos entre órganos constitucionales surgidos con ocasión del reparto de competencias entre dichos órganos. En efecto, se trata de conflictos planteados entre diferentes órganos del Estado cuando alguno de ellos entiende que otro ha invadido su esfera de actuación, es decir, las atribuciones que constitucionalmente le corresponden. Sólo los podrán plantear los órganos constitucionales que culminan la organización de los distintos poderes del Estado (plenos del Gobierno, Congreso, Senado y CGPJ).

5.2.5. Los conflictos en defensa de la autonomía local

Se trata de un procedimiento para impugnar ante el TC leyes o normas con fuerza de Ley estatales o autonómicas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Podrán interponerlos ante el TC: un municipio o una provincia cuando sean los directos y únicos destinatarios de la norma infractora; o varios municipios o provincias afectadas, de acuerdo con las proporciones que exige la LOTC. El TC emitirá sentencia pronunciándose acerca de si existe o no esa lesión de la autonomía local.

5.2.6. Las impugnaciones del art. 161.2 CE

El Gobierno del Estado, único legitimado, podrá impugnar ante el TC actos o disposiciones de rango inferior a la Ley de las Comunidades Autónomas que considere contrarios a la Constitución por motivos distintos del reparto de competencias (para este último caso ya existen los conflictos de competencia). La impugnación supondrá la suspensión automática del acto recurrido.

6. EL DEFENSOR DEL PUEBLO

6.1. **Concepto**

El art. 54 CE contempla esta figura como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I. Con este objeto supervisará la actividad de la Administración, para detectar posibles violaciones de los derechos comprendidos en este Título, instando a la rectificación de dichos comportamientos. La CE se remite a una Ley Orgánica para la regulación de esta figura, cumpliéndose este mandato constitucional con la LO 3/81, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Esta institución, sin embargo, carece de competencias ejecutivas. Su proyección es más política o de opinión pública que jurídica, actuando a nivel de persuasión en base a su autoridad, ya sea directamente 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.

6.2. **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 en ambas Cámaras. El Defensor del Pueblo se relacionará con las Cortes a través de una Comisión mixta Congreso-Senado.

La Ley le reconoce un *status* de plena independencia y autonomía para el ejercicio del cargo. También le otorga las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad (por las opiniones o actos efectuados en el ejercicio del cargo), inmunidad (no puede ser detenido salvo caso de flagrante delito) y fuero especial.

6.3. **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,...). La obstaculización de éstas o la actitud entorpecedora puede constituir un delito, además de suponer la mención expresa en el informe anual ante las Cortes de los nombres de las autoridades y funcionarios que hayan actuado de esta manera.

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,...).

2

La Jefatura del Estado. Las Cortes Generales. Composición, atribuciones y funcionamiento del Congreso y del Senado. El Gobierno y la Administración. El Poder Judicial

Sumario: 1. Introducción. 1.1. La parte orgánica de la Constitución. 1.2. La división de poderes en el Estado democrático. 1.3. La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado.— 2. La Jefatura del Estado.— 2.1. La posición constitucional del Rey. 2.2. La regulación constitucional de la Corona. 2.3. El refrendo. 2.4. La sucesión de la Corona.—3. Las Cortes Generales. 3.1. La importancia de las Cortes Generales (CCGG). 3.2. El bicameralismo. 3.3. La regulación básica de las CCGG. 3.4. La elección de las CCGG: El sistema electoral. 3.5. La tipología de sistemas electorales. 3.6. El sistema de elección del Congreso y del Senado.—4. Composición, atribuciones y funcionamiento del Congreso y del Senado. 4.1. Composición. 4.2. Atribuciones del Congreso y del Senado. 4.3. Funcionamiento y organización del Congreso y del Senado. 4.4. El estatuto de los parlamentarios.—5. El Gobierno y la Administración. 5.1. La posición constitucional del Gobierno. 5.2. Composición y estructura del Gobierno. 5.3. La formación del Gobierno. 5.4. Funciones del Gobierno. 5.5. La Administración Pública.—6. El Poder Judicial. 6.1. La configuración constitucional del Poder Judicial. 6.2. Los principios relativos al Poder Judicial y su independencia. 6.3. La estructura del poder judicial. 6.4. El Gobierno del Poder Judicial (CGPJ).

1. INTRODUCCIÓN

1.1. **La parte orgánica de la Constitución**

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

1.2. **La división de poderes en el Estado democrático**

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

— Función legislativa: Producción de normas jurídicas, es decir disposiciones generales y abstractas para regular la realidad, y que completan la Constitución. Esta función presupone la existencia de un órgano legislativo, que opera a través de un procedimiento regulado en la Constitución y desarrollado en un Reglamento Parlamentario.
— Función ejecutiva: Está relacionada con la acción del Estado. Además de la ejecución de las leyes y las sentencias, también incluye la toma de decisiones políticas de dirección general de la actividad del Estado. En otras palabras, el poder judicial y el Parlamento controlarán jurídica y políticamente la dirección política, la Administración civil y la Administración militar, elementos fundamentales de la función ejecutiva, que residirá principalmente en el Gobierno y la Administración.
— Función judicial: Su característica central es la independencia y, por ende, está separada de las otras dos funciones. Los Estados democráticos no están exentos de disputas jurídicas o

lesiones de derechos. Todas las dudas que surgen sobre la validez de las leyes y los conflictos jurídicos derivada de esta circunstancia tienen que ser resueltas de manera definitivamente vinculante por el poder judicial. La independencia de las/los jueces y el respeto a la Ley y las formalidades procesales son las mejores garantías conocidas para solventar los conflictos del Estado democrático.

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

1.3. **La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado**

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

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

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

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

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

2. LA JEFATURA DEL ESTADO

2.1. **La posición constitucional del Rey**

El Parlamento, el Gobierno y el Poder Judicial tienen sus funciones, sin embargo, las diferentes teorías de separación de poderes no otorgan función alguna para la jefatura del Estado. La única justificación para la pervivencia de este órgano del Estado es de tipo histórico: la jefatura del Estado sólo es explicable a partir de la circunstancia histórica de que en muchos países europeos existió la monarquía absoluta. En la medida que la razón ha ido aumentando su peso frente a la historia en lo relativo a la organización del Estado, esta institución ha ido debilitando su relevan-

cia para el funcionamiento del sistema político y constitucional de las actuales democracias parlamentarias.

En el caso constitucionalismo español, históricamente, el rey ha sido una parte de los poderes del Estado. Sin embargo, el poder constituyente de la Constitución del 78, si bien optó por concretar mediante preceptos jurídicos la jefatura del Estado, también situó al Rey fuera del juego entre los poderes del Estado, quedando al margen del proceso político.

2.2. **La regulación constitucional de la Corona**

Está recogida en el Título II de la Constitución Española (art. 56-65). La Corona aparece en la Constitución no como una parte de los poderes del Estado, pero si como una premisa del sistema político que tiene que quedar fuera de toda discusión. En consecuencia, esos artículos, junto al mencionado artículo 1.3 están protegidos por la especial rigidez del art. 168 de la Constitución, por lo que su modificación sólo puede realizarse por el procedimiento previsto en ese artículo.

Como se ha apuntado anteriormente, la principal característica de este órgano constitucional es que el Jefe del Estado tiene unas funciones distintas de la tradicional función ejecutiva. Analizando el art. 56.1 y los artículos 62 y 63 se pueden extraer sus principales características y funciones:

a) Se reconoce al Rey como Jefe del Estado y por tanto como órgano constitucional; b) el jefe del Estado formaliza los actos más importantes del Estado (leyes y nombramientos más importantes); c) es símbolo de unidad y permanencia del Estado; d) tiene funciones moderadoras y arbitrales relativas al funcionamiento regular de las instituciones, a partir de una exigencia de neutralidad política; e) le corresponde la alta representación del Estado en las relaciones internacionales; f) el rey es también garante de la Constitución, en tanto que le compete realizar los principales actos de Estado y es mando supremo de las Fuerzas armadas.

Algunas de estas características y funciones vienen precisadas en los sucesivos artículos de este título II y en otros artículos de la Constitución:

1) Función simbólica: Corresponde a la corona ser un símbolo capaz de movilizar sentimientos de lealtad hacia la nación y las comunidades autónomas que la componen (art. 61);
2) Funciones legislativas y ejecutivas: Corresponde al Rey:
   - formalizar los actos más importantes del Estado, ya sean de carácter legislativo (art. 62.a y 91: sanciona, promulga y ordena la publicación de las leyes) o gubernamental (62.f: expide los decretos acordados en el Consejo de Ministros, confiere empleos civiles y militares y concede honores y distinciones con arreglo a las leyes);
   - hacer las convocatorias y designaciones para la renovación de los titulares de los órganos legislativos y gubernamentales (art. 62.b, d y e) y las convocatorias de referéndum (art. 92);
   - proponer candidato a Presidente del Gobierno (art. 62.d y 99), nombrar a los ministros a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 62.e y 100); y formalmente disolver las Cortes Generales (art. 99.5 y 115.1).

   En la práctica, y a diferencia de lo que sucede en los sistemas semipresidencialistas, el Rey como jefe del Estado no tiene «poderes propios» para la disolución del parlamento, la convocatoria de referéndums, el nombramiento del jefe de gobierno, la dirección de mensajes a las cámaras o la adopción de medidas excepcionales. Sus funciones moderadoras y arbitrales están al servicio del sistema constitucional, mostrándose la jefatura del Estado siempre dispuesta a que prevalezcan las preferencias políticas de las Cortes Generales y del Gobierno, que son los auténticos poderes que ejercen las funciones legislativas y ejecutivas. En la práctica, el Rey no puede nombrar y destituir libremente a los ministros porque debe hacerlo a propuesta de un Presidente del Gobierno, previamente investido de la confianza del Congreso (arts. 99 y 100), y tampoco puede vetar o negarse a la sanción de las leyes (art. 91).

3) Funciones en el ámbito internacional: El rey acredita a los embajadores y diplomáticos —legación activa y pasiva— (art. 63.1); manifiesta el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados (art. 63.2) y el de declarar la guerra y hacer la paz (art. 63.3). Sin embargo, ni puede decidir la guerra y la paz, ni puede hacer los tratados, porque es tarea de las Cortes Generales y del Gobierno (art. 63, 94 y 97). En definitiva, la política exterior del Estado no la fija el Rey, sino el Gobierno, con las necesarias autorizaciones del Parlamento.
4) Otras funciones: la justicia se administra en su nombre (art. 117.1); nombra al presidente del Tribunal Supremo a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 123.2); ejerce el derecho de gracia con arreglo a la Ley (art. 62.i); nombra a los Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159.1) y a los Presidentes de las CCAA (art. 152.1). Al igual que en el detalle de las funciones anteriores, se trata de atributos honoríficos y no de atributos de un poder real o efectivo.

2.3. **El refrendo**

Esta institución consiste en la necesidad de que todos los actos del Rey como jefe del Estado sean siempre refrendados, es decir autorizados o confirmados por otros órganos constitucionales. El refrendo se materializa generalmente con la contrafirma de los actos del jefe del Estado, y ésta corresponde al Presidente del Gobierno, a los ministros y al Presidente de los Congreso de los Diputados (arts. 56.3 y 64). La ausencia del refrendo determina la nulidad de dichos actos. Este control gubernamental del poder del monarca también está sujeto a un segundo control parlamentario, en la medida que los ministros responden política y penalmente de los actos del monarca. En el constitucionalismo actual, hay que decir que el refrendo y la inviolabilidad del monarca han ido perdiendo su sentido político, en la medida que el Rey ha dejado de ser el titular del poder ejecutivo, y el refrendo se ha convertido no tanto en un acto del Rey, sino en actos del Gobierno que el Rey firma.

2.4. **La sucesión de la Corona**

La Constitución de 1978 no ha instaurado una nueva dinastía sino que reconoce como legítimo heredero de la dinastía histórica al Rey Don Juan Carlos I y sus sucesores (art. 57.1). En este mismo artículo se fijan las reglas para la sucesión de la Corona: principios de primogenitura y representación, que definen la preferencia del primer nacido de los descendientes del Rey y, subsidiariamente, de los descendientes del primogénito, si éste hubiera fallecido. Reglas que se completan y matizan con: a) la preferencia de la línea anterior sobre las posteriores (entendiendo que la línea anterior la configuran las personas de diferentes generaciones que forman un línea directa, mientras que las posteriores son las líneas colaterales que no descienden unas de otras, pero si de un tronco común); b) en la misma línea el grado más próximo al remoto (generaciones anteriores sobre los más jóvenes); c) en el mismo grado el varón a la mujer (aspecto conflictivo, porque es una excepción al principio de igualdad jurídica de los sexos del art. 14, y que de hecho es uno de los temas prioritarios para ser abordados en futuras reformas constitucionales); d) y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

En el supuesto de extinción de todas las líneas, según el art. 57.3, serían las Cortes Generales quiénes provean a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España. Mientras que el 57.5 señala que las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica deberán dar su aprobación a las abdicaciones y a los derechos sucesorios y resolver las posibles dudas o conflictos dinásticos.

La Constitución también prevé la situación excepcional que supone la Regencia (art. 59.1 y 2), cuando las funciones correspondientes al Rey son desempeñadas por su padre o madre en el caso de que el Rey sea menor de edad (y en su defecto por el pariente mayor de edad más próximo); y en el caso de que el Rey está inhabilitado, será regente el Príncipe heredero, siempre que éste sea mayor de edad (en caso contrario, serían válidas las reglas de la regencia). En caso de que no hu-

biera nadie según las reglas recién mencionadas, las Cortes Generales designarían la Regencia, que podría ser individual o colegiada (en este último caso estaría formada por tres o cinco personas —art. 59.3—).

3. LAS CORTES GENERALES

3.1. **La importancia de las Cortes Generales** (CCGG)

Las CCGG son, política y jurídicamente, el órgano central de la forma de gobierno definida por la Constitución de 1978, ya que representan al pueblo español (art. 66.1). El resto de poderes del Estado carecen de esta vinculación directa con la voluntad popular por lo que necesitan de la mediación de las CCGG para su constitución y para la legitimación democrática de sus actividades. La centralidad política de las CCGG se evidencia en que la constitución del Gobierno y la dirección política depende de ellas, en tanto son quienes designan al Presidente del Gobierno y quienes controlan la actividad del Gobierno. Y la centralidad jurídica de las CCGG reside en que éstas tienen el monopolio del poder legislativo, y son quienes pueden dictar normas sin más límite que la Constitución (en este caso habría que advertir que en la actualidad este monopolio legislativo se comparte con los parlamentos autonómicos y las instituciones comunitarias con capacidad legislativa).

3.2. **El bicameralismo**

El artículo 66.1 configura un sistema bicameral al disponer que las CCGG están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El constituyente español ha dado continuidad a la tradición liberal europea que contempla una segunda cámara, donde históricamente estaban representadas la nobleza hereditaria y las clases privilegiadas, y que con la democratización del Estado, les ha ocurrido algo similar a lo que le ha acontecido con las jefaturas del Estado, difuminándose en buena parte sus funciones político-constitucionales.

En la actualidad estas segundas cámaras se han ido vinculando a los procesos de descentralización política y administrativa, imitando la tradición democrática americana donde la segunda cámara aparece vinculada a la distribución territorial del poder. Sin embargo, en el caso español, la configuración concreta del Senado está resultando ser bastante polémica porque no acaba por configurarse como una cámara de representación territorial. La Constitución de 1978 ha tratado de combinar elementos procedentes de esa tradición democrática americana con otros propios de la historia constitucional. En lugar de optarse por un modelo de Cámara de representación de las Comunidades Autónomas, se ha configurado otro que, si bien reconoce al Senado como Cámara de representación territorial (art. 69.1), su composición no tiene esa naturaleza en tanto que miembros del Senado representativos de las CCAA son minoría frente a las/los senadoras/es provinciales, y el cuerpo electoral que los elige es el mismo que para el Congreso.

El bicameralismo español de la Constitución del 78 es un «bicameralismo imperfecto» en tanto que ambas Cámaras no están en posición de igualdad absoluta, siendo evidente la supremacía del Congreso de los Diputados respecto del Senado sobre todo en lo relativo a las relaciones con el Gobierno de la Nación (la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza son exclusivos del Congreso de los Diputados). Además, el Senado tiene mermados sus poderes en el ámbito del procedimiento legislativo, ya que no puede bloquear aquellas Proposiciones de Ley aprobadas por el Congreso, y tampoco es necesaria la convalidación o derogación de los Decretos-Leyes por parte del Senado (en cambio es obligada la del Congreso de los Diputados).

Las cámaras deliberan por separado, y cada cámara es independiente de la otra en el campo de la organización y funcionamiento internos. Solamente con motivo de algunos actos no legislativos relacionados con la Jefatura del Estado actúan conjuntamente para lo cual tienen su propio Reglamento (designación del Rey en caso de extinción de la línea sucesoria —art. 57.3—; prohi-

bición del matrimonio de las personas con derecho a la sucesión en el trono —art. 57.4—; inhabilitación del Rey —art. 59.2—; nombramiento regencias —arts. 59.3 y 60.1— y recibimiento del juramento del Rey, de los Regentes y del príncipe heredero —art. 61—).

3.3. **La regulación básica de las CCGG**

Está recogida en el Título III de la Constitución (entre los arts. 66 y 96) dividido en tres capítulos (Capítulo I-De las Cámaras —arts. 66 a 80—; Capítulo II-De la elaboración de las leyes —arts. 81-92—; y Capítulo III-De los Tratados Internacionales —arts. 93 a 96—). El artículo 72.1 de la Constitución establece que las Cámaras establecerán sus propios Reglamentos (Reglamento del Congreso de los Diputados —RCD— aprobado el 10 de febrero de 1982; y el Reglamento del Senado, aprobado el 3 de mayo de 1994). También cabe mencionar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) como la principal Ley electoral que concreta el sistema de elección del Congreso y del Senado.

3.4. **La elección de las CCGG: El sistema electoral**

El sistema electoral es el mecanismo a través del cual se hace efectivo el proceso de representación en los regímenes constitucionales, y en consecuencia es el instrumento a través del cual la sociedad se constituye políticamente y crea su auténtica voluntad. La democracia directa no es posible en los Estados modernos de grandes dimensiones, y aunque los sistemas políticos suelen contemplar algunos instrumentos de democracia directa, la forma general de gobierno de los Estados constitucionales suele ser la democracia representativa. Los partidos políticos son el instrumento a través del cual se racionaliza esta voluntad política. El cuerpo electoral, es decir el conjunto de ciudadanos con derecho a sufragio activo, eligen a sus representantes (generalmente agrupados en esos partidos) a través de elecciones libres y competidas, y son éstas/os representantes quienes adoptan las decisiones políticas y las normas jurídicas.

3.5. **La tipología de sistemas electorales**

Existen dos grandes fórmulas para los sistemas electorales:

a) *El sistema mayoritario*, que procede a atribuir el escaño o los escaños que se hayan de cubrir en la circunscripción de que se trate al candidato o candidatura que haya obtenido un mayor número de votos (puede ser a una vuelta o sistema de mayoría relativa, o a doble vuelta, sistema de mayoría absoluta).
b) *El sistema proporcional*, con varias modalidades diferentes, en los que cada partido obtendrá un número de escaños en proporción al porcentaje de voto popular que haya obtenido (distinguiéndose entre los sistemas de media mayor, los cuales a través de operaciones matemáticas dividen el número de votos de cada lista por el de escaños a cubrir, y los escaños que restan se otorgaran a aquellas listas que obtienen unas «medias» más próximas al cociente electoral; y los sistemas de resto mayor, en el que las listas con restos mayores son las que obtienen los escaños sobrantes).

3.6. **El sistema de elección del Congreso y del Senado**

La Constitución, simplemente, realiza una puntual referencia respecto a la fórmula electoral, señalando que la elección al Congreso se realice atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 68.3). Es la LOREG la que ha extendido el criterio de proporcionalidad al conjunto de elecciones (salvo a las del Senado) y ha precisado otros aspectos de los sistemas de elección

de las CCGG. En concreto, a través del RDL de 18 de marzo de 1977, se establece el Sistema D'Hondt (una de las modalidades del sistema proporcional de media mayor) para las elecciones al Congreso, y las leyes electorales establecen otro correctivo a la proporcionalidad, al excluir de la asignación de escaños a las candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción electoral (163.1a LOREG).

La excepción a este criterio de representación proporcional está en las elecciones al Senado, que se rigen por una fórmula mayoritaria con un corrector que procura garantizar la representación de las minorías, que consiste en que los electores votan a un número de candidatos inferior al de escaños que se disputan.

Otra diferencia es que los representantes al Congreso de los Diputados se eligen mediante papeletas de votación con listas cerradas y bloqueadas, mientras que en las elecciones al Senado, la modalidad de voto es individual a cada candidata/o, aunque en la práctica el comportamiento electoral para el Senado sigue las pautas partidistas prevalecientes en la elección del Congreso.

La Constitución es más explícita en lo relativo a las circunscripciones electorales, es decir las unidades geográficas para el cómputo de los votos y la asignación de los escaños. Tanto para el Congreso como para el Senado las circunscripciones serán provinciales (arts. 68.2 y 69.2.), sin perjuicio de las excepciones de Ceuta y Melilla (art. 68.2 y 69.4) y de las islas o agrupaciones de estas, que tienen la consideración de circunscripción en las elecciones al Senado (art. 69.3).

4. COMPOSICIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO Y DEL SENADO

4.1. **Composición**

En el caso del Senado (o Cámara Alta), se prevé que cada provincia asigne directamente a cuatro senadores, tres a cada una de las islas mayores, dos a Ceuta, dos a Melilla y una a cada una de las islas o agrupaciones de islas menores (art. 69). El número de senadoras/es se completará con un/a senador/a más, y otra/o más por cada millón de habitantes, designado por las Asambleas Legislativas de las CCAA (art. 69.5)

En el caso del Congreso (o Cámara Baja), el número de diputadas/os a elegir en cada provincia viene determinado indirectamente por la Constitución. El Congreso puede llegar a tener un máximo de 400 y un mínimo de 300 diputadas/os (art. 68.1), donde todas las circunscripciones contarán con una representación mínima, distribuyendo el resto en función de la población (art. 68.2). La LOREG ha fijado un número estable de diputadas/os en el Congreso (350 miembros) y ha asignado a cada provincia un mínimo inicial de dos diputados (salvo para Ceuta y Melilla con un/a diputada/o respectivamente). El resto (hasta 248 escaños) se asignarán a cada circunscripción en base a criterios poblacionales, que obviamente pueden ir variando, y que están sujetos al Decreto de convocatoria que especifica el número de miembros a elegir en cada circunscripción (162.4 LOREG), que, a su vez, deberá tener en cuenta el procedimiento de cuotas de reparto establecido en el 162.3 de la LOREG.

4.2. **Atribuciones del Congreso y del Senado**

El artículo 66 de la Constitución señala las funciones genéricas de las CCGG: representar al pueblo español; ejercer la potestad legislativa del Estado; aprobar los Presupuestos Generales del Estado; controlar la acción del Gobierno; y las demás competencias que le atribuya la Constitución. La producción de normas jurídicas «centrales» del ordenamiento, la autorización de los gastos del Estado y el control sobre la actuación del Gobierno hacen de las CCGG uno de los pilares fundamentales del sistema constitucional.

En relación con lo apuntado en ese art. 66, las competencias específicas de este órgano constitucional se pueden resumir de la siguiente manera: a) funciones legislativas; b) funciones de control al gobierno; c) funciones financieras; d) otras funciones.

a) Funciones legislativas, referidas a las que tienen por objeto la producción directa de normas jurídicas y las que afectan a la modificación y actualización del ordenamiento jurídico del Estado. El art. 66.2 atribuye a las Cortes la potestad legislativa, es decir: elaborar y aprobar leyes estatales (Leyes Orgánicas y ordinarias); intervenir en la producción de normas estatales con rango de Ley de origen gubernamental (Decretos Legislativos y Decretos-Leyes); autorización para la celebración de tratados internacionales (art. 94); y la intervención en la aprobación de reformas constitucionales.

Las CCGG promueven la elaboración de las leyes a través de las denominadas «Proposiciones de Ley». Para ejercer la iniciativa legislativa, la proposición tiene que estar presentada por quince diputadas/os o un GP (art. 126.1 RCD), o veinticinco senadoras/es o un GP (108.1 RS). Sin embargo, esta facultad para promover la elaboración de una Ley por parte de las CCGG no es exclusiva del Congreso y el Senado, ya que el Gobierno (art. 87.1) a través del Consejo de Ministros puede proponer textos, que reciben el nombre de Proyectos de Ley (art. 89.1) para que las CCGG los aprueben. Además de las Cámaras y el Gobierno, otros sujetos poseen esta iniciativa legislativa aunque con un alcance más limitado (es el caso de las Asambleas de las CCAA —art. 87.2— y la iniciativa popular —art. 87.3—). Los Proyectos de Ley del Gobierno, según el art. 89.1, deben de disfrutar de prioridad en la tramitación, aunque sin impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa del resto de los sujetos autorizados.

El procedimiento legislativo ordinario, es decir los trámites que se han de suceder en cada Cámara tras la presentación de las Proposiciones o Proyectos de Ley, se encuentran regulados en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras. En una primera fase se presentan las enmiendas, en una segunda se estudian éstas por una ponencia que elabora un informe, y una tercera que discute y vota dicho informe y las enmiendas por la comisión o Pleno correspondiente. El informe de la ponencia sirve de eje de la discusión en la comisión, y el dictamen que apruebe esa comisión hará ese papel en la posterior lectura del Pleno.

La Discusión comienza en el *Pleno del Congreso de los Diputados* distinguiéndose la fase de enmiendas a la totalidad, donde el proyecto del Gobierno o proposición del Senado puede verse totalmente rechazado o sustituido por otro. A continuación, el proyecto o proposición pasa a la fase de comisión, donde se examina y se vota en la comisión correspondiente. En la fase de comisión, primero se designa una ponencia que se encarga de elaborar un informe sobre el texto y las enmiendas al mismo, y tras su discusión, la Comisión emite un texto (dictamen) que será enviado al Pleno para su discusión. En la fase del Pleno ese dictamen se discute y se vota. En esta fase pueden mantenerse enmiendas que no hayan sido aceptadas por la Comisión, por lo que el Pleno deberá optar por el texto de la Comisión, por el texto alternativo mantenido por la enmienda, o por un texto de transacción.

Una vez aprobado el texto del Proyecto o Proposición de Ley por el Congreso, se remite al *Senado*, donde en dos meses (o veinte días en los declarados urgentes por el Gobierno o el Congreso) puede oponer su veto o proponer enmiendas. En la Cámara Alta se sigue un procedimiento similar al de la Cámara Baja (lectura en comisión, lectura en pleno) necesitando el veto la mayoría absoluta de la Cámara para ser aprobado. Si no veta o modifica el texto enviado por el Congreso, el mismo queda preparado para la sanción real. Si el Senado interpone un veto, el texto vuelve al Congreso, donde la Cámara baja puede o bien superar el veto del Senado aprobando el proyecto o Proposición de Ley por la mayoría absoluta, o dejar transcurrir dos meses y ratificar por mayoría simple el texto inicial que remitió al Senado. Si el Senado ha formulado enmiendas, el Congreso sólo está obligado a pronunciarse sobre ellas, aceptándolas o rechazándolas por mayoría simple.

Este es el procedimiento legislativo ordinario, sin embargo la Constitución y los Reglamentos establecen algunos procedimientos especiales. Hay dos tipos de procedimientos especiales: a) la aprobación de Leyes Orgánicas, Decretos-Leyes, reforma constitucional, Estatutos de Autonomía o su reforma, leyes de presupuestos y los Tratados Internacionales que tienen sus propios procedimientos de aprobación parlamentaria; b) procedimientos especiales que son variantes al procedimiento legislativo ordinario que se ha descrito, y que no están asociados a ningún tipo especial de norma: b.1. Procedimiento de lectura única en Pleno (para proyectos o Proposiciones de Ley que por su sencillez o alto grado de consenso aconsejan la simple lectura, debate y votación en el

Pleno; b.2. Procedimiento de aprobación integra en la Comisión (—art. 75.2— delegación que, excepcionalmente, el Pleno hace en la Comisión, y que además es revocable y tiene importantes reservas materiales) y b.3. Procedimiento de urgencia, que supone tan sólo un acortamiento de los plazos de las diversas fases de la tramitación.

b) Función de control del Gobierno, relacionada con las relaciones de confianza entre el Parlamento y el Gobierno (votación de investidura, relación fiduciaria del Presidente del Gobierno con el Parlamento, moción de censura y cuestión de confianza) que son propias de las monarquías parlamentarias. Esta función de control de las CCGG sobre el ejecutivo trata de evitar que la responsabilidad política del Gobierno se entienda comprometida constantemente, y de impedir que la inexistencia de una mayoría parlamentaria fuerte pueda redundar en una grave inestabilidad gubernamental.

Este control del Gobierno por parte de las CCGG se concreta en los siguientes artículos de la Constitución: el otorgamiento de la confianza al candidato a la Presidencia del Gobierno (art. 99); el sometimiento a preguntas e interpretaciones al Gobierno sobre su actuación y/o intenciones (art. 111); pronunciamiento del Congreso sobre una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno (art. 112); exigencia de responsabilidad política al Gobierno por el Congreso, mediante la interposición de una moción de censura; y control y autorización de la declaración de los estados de excepción, alarma y sitio (art. 116). También la previsión de que los parlamentarios puedan recabar la información y documentación que precisen de la Administración (art. 109); las Comisiones de Investigación (art. 76.1); las proposiciones no de Ley y las solicitudes de información y presencia de los miembros del Gobierno (arts. 109 y 110) son otros de los instrumentos con los que cuentan las CCGG para controlar al Gobierno.

Pero, sin duda alguna, la forma más importante de control consiste en que el Parlamento tenga la posibilidad de retirar la confianza que ha dispensado al Gobierno, sustituyéndolo por otro. El Gobierno tiene que tener legitimidad de origen, esto es, confianza de la Cámara al empezar su tarea (investidura) y legitimidad de ejercicio, esto es, mantenimiento de dicha confianza a lo largo de toda la legislatura. La Cámara no retira esa confianza sino es de manera expresa a través de la moción de censura y la cuestión de confianza. El art. 108 anticipa que la formalización de la relación de confianza entre Parlamento y Gobierno se localiza en el Congreso de los Diputados (quedando excluido el Senado).

La moción de censura (art. 113) es la única forma en que las CCGG (en concreto, el Congreso) pueden expresar por propia iniciativa, la retirada de su confianza otorgada al Presidente de Gobierno. El constituyente preocupado especialmente por la estabilidad gubernamental y los vacíos de poder, añadía que la retirada de la confianza al Presidente debería llevar aparejada el otorgamiento de la confianza a otro (moción de censura constructiva). Se precisa del concurso de 35 Diputadas/os y de la propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno, y si la moción no prospera, las diputadas/os firmantes no podrán solicitar otra durante el mismo período de sesiones. Una vez presentada, la moción debe ser admitida a trámite por la Mesa del Congreso, y a partir de ese momento el Presidente del Gobierno no podrá proponer al Rey la disolución de las Cámaras. Se abre un período de reflexión mínimo de cinco días, pudiéndose presentar en este período mociones alternativas. Tras la defensa de la moción de censura interviene el candidato a Presidente del Gobierno exponiendo su programa. Una vez realizado el debate, se produce la votación. Si concurren varias mociones de censura se votarán separadamente por orden de presentación. Si alguna de ellas es aprobada por mayoría absoluta las restantes no se someterían a votación. Si ninguna de las mociones obtiene la mayoría absoluta, éstas no prosperan.

La cuestión de confianza (art. 112) consiste en la renovación de la confianza que solicita al Gobierno al Parlamento. El Gobierno puede considerar que, para la eficaz continuidad en el ejercicio de sus funciones y la realización de sus objetivos políticos, el Parlamento le ratifique expresamente su confianza. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, decide o no plantear la cuestión de confianza, para lo cual es necesario llevar un programa de gobierno o una declaración de política general al Congreso (no cabe plantear la cuestión de confianza mediante un texto legislativo concreto). Se presenta por escrito ante la Mesa del Congreso y, a diferencia con la moción de censura, durante la tramitación el Presidente del Gobierno si así lo estima conveniente sí puede proponer al Rey la disolución de las CCGG. El

debate de la cuestión de confianza sigue unos parámetros similares a los de la moción de censura, aunque en este caso el Gobierno gana la votación de la cuestión de confianza por mayoría simple. En caso de ganar, el Gobierno continuará en el ejercicio de sus funciones con el reforzamiento político implícito en la revalidación de la confianza parlamentaria. Si el Congreso le retira su confianza (no obtiene la mayoría simple), el Presidente del Gobierno tendrá que presentar su dimisión al Rey.

c) Funciones financieras, entre las que destacan la creación de los recursos con los que se va a financiar el Estado y aprobar el Presupuesto General del Estado. Los recursos del Estado van a ser manejados por el Gobierno, órgano que no tiene legitimación democrática directa, y es por esta razón que las CCGG intervienen en la aprobación de las leyes que regulan los impuestos de donde proceden los fondos públicos, y en el examen, enmiendas y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, las potestades tributaria y presupuestaria son también funciones parlamentarias.

En el Título VII de la CE se contempla la vida económica del Estado, donde se destaca que la potestad de recaudar tributos y la facultad para conseguir dinero a crédito precisan la autorización previa de las CCGG, y la determinación de la cuantía y el destino que se va a hacer de esos fondos también dependerá de la aprobación por parte de las CCGG de los Presupuestos Generales del Estado. La creación de tributos está sujeta a la «reserva de Ley» (art. 133.1) y la emisión de deuda pública también se realiza mediante una Ley de las CCGG (art. 135). Además, las CCGG, anualmente, tienen que aprobar la Ley de Presupuestos, y controlar así, democráticamente, la actuación económica del Estado gestionada casi por completo por el Gobierno (aunque el Gobierno tiene en exclusiva la iniciativa legislativa en la Ley de Presupuestos y algunos límites temporales a su favor —art. 134—). El control de la ejecución de los presupuestos que llevan a cabo las CCGG cuenta con un órgano auxiliar que es el Tribunal de Cuentas (art. 136), que está regulado por la LO 2/1982.

d) Otras funciones: a) Funciones internas (establecer sus propios reglamentos, aprobación de sus presupuestos, regulación del Estatuto Personal de las Cámaras, elección de sus Mesas y sus Presidentes...); b) Nombramientos de cargos: Defensor del pueblo (art. 54); ocho miembros (cuatro por cada Cámara) del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3); ocho miembros (cuatro por cada Cámara) del Tribunal Constitucional (art. 159.1); doce miembros (seis por cada Cámara) del Consejo de Administración de RTVE; doce miembros del Tribunal de Cuentas; c) Acusación por traición y delitos contra la seguridad del Estado cometidos por el Presidente y/o los demás miembros del Gobierno (art. 102.2); d) Funciones relacionadas con la Corona (analizadas en el apartado correspondiente a la Jefatura del Estado).

4.3. **Funcionamiento y organización del Congreso y del Senado**

El funcionamiento interno, como ya se ha apuntado, viene determinado por el Reglamento de cada Cámara, que para su aprobación o modificación debe contar, en votación final, con la mayoría absoluta de sus miembros (art. 72.1). Cada legislatura dura cuatro años (art. 68.4 y 69.6) salvo disolución anticipada. Se prevé que se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios: de septiembre a diciembre; y de febrero a junio (art. 73.1), y podrán reunirse en sesiones extraordinarias, con órdenes del día determinados, a petición del Gobierno, la Diputación Permanente, o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras (art. 73.2).

Por lo general, y una vez alcanzado el quórum, basta con que haya más votos a favor que en contra (mayoría simple) para que la Cámara adopte el acuerdo. Aunque en no pocas ocasiones, la Constitución, las Leyes o los propios Reglamentos exigen mayorías cualificadas, por ejemplo mayoría absoluta, es decir el voto de la mitad más uno de los miembros de la Cámara para investir al Presidente del Gobierno en la primera votación, u otras aún más cualificadas, como puede ser la de 3/5 de los miembros de la Cámara para elegir las/los Magistradas/os del Tribunal Constitucional.

Los Títulos III del RCD y del RS recogen la estructura del Congreso y del Senado. Se distinguen entre los órganos de gobierno y de funcionamiento de las Cámaras:

1) **Órganos de Gobierno de las Cámaras***:* Hay que distinguir el Presidente de la Cámara, la Mesa de la Cámara, y la Junta de Portavoces.

— *El Presidente* del Congreso es la máxima autoridad de la Cámara y ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos. Además, cumple y hace cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. También ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes (arts. 72.3 CE; 32 RCD; y 37 RS). Tanto la/el presidenta/e del Congreso como del Senado, se eligen por mayoría absoluta en primera votación, que de no conseguirse, en segunda será elegido aquél/la de entre las/los dos que más votos hubiera obtenido en la primera votación (arts.37.1 RCD y 7 RS). *Los vicepresidentes* sustituyen al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad de éste. Además, pueden desempeñar cualesquiera otras funciones que les encomiende el Presidente o la Mesa.

— *La Mesa* es el órgano rector de la Cámara (arts. 30.1 RCD y 35 RS) y ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista. En la Cámara baja está compuesta por la/el Presidenta/e de la Cámara que dirige y coordina la acción de la Mesa, más cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios (art. 30.2 RCD). Mientras que la del Senado está compuesta por el Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios (arts. 8 y 9 RS). Se reúne a convocatoria del Presidente y estará asesorada por el Letrado Secretario General, que redactará el Acta de las sesiones y cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones: adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara; elaborar el proyecto de Presupuesto de la Cámara, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento; ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar; calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la in/admisibilidad de los mismos; decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento; programar las líneas generales de actuación de la Cámara y fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces; cualesquiera otras que le encomiende el Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.

— *La Junta de Portavoces* está compuesta por los portavoces de los Grupos Parlamentarios (GP) que se reúnen bajo la presidencia del Presidente. Esta Junta la convoca el Presidente a iniciativa propia o a petición de dos GP o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. El Gobierno será informado de estas reuniones para que, si lo estima oportuno, envíe un representante. A las reuniones de la Junta deberán asistir como mínimo un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes podrán estar acompañados por un miembro de su Grupo que no tendrá derecho a voto. Sus decisiones se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado.

2) **Los órganos de funcionamiento de las Cámaras**

— *El Pleno y las Comisiones:* Las Cámaras para hacer frente al trabajo parlamentario funcionan en Pleno y por Comisiones:

— *El Pleno* es la reunión de todos los miembros de la Cámara, y donde se discuten y aprueban los actos parlamentarios. En el Congreso de los Diputados habrá un banco especial destinado a los miembros del Gobierno (banco azul). Las sesiones del Pleno tienen carácter solemne, y los trabajos técnicos se realizan en las Comisiones de la Cámara, reservándose para los Plenos las funciones y debates de mayor calado político. Para la constitución de una sesión plenaria no es necesario un quórum, aunque si se requiere una presencia

mínima de miembros en caso de que vayan a producirse votaciones, en este caso debe estar presentes al menos la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

— *Las Comisiones* son secciones de las Cámaras a través de las cuales se realiza la división del trabajo parlamentario, cuya función básica es la de conocer los Proyectos o Proposiciones de Ley en tramitación y elaborar sobre ellos un Dictamen que será elevado al Pleno de la Cámara. Están compuestas en función de los Grupos Parlamentarios y en proporción a su importancia numérica, aunque todos los Grupos están representados en las mismas, al menos con un miembro. Existen Comisiones Legislativas Permanentes (que tienen asignada un área de competencia que se corresponde en la práctica con las materias de una cartera de un Ministerio o área de acción política concreta), Comisiones Permanentes no Legislativas (gestionan o administran asuntos propios de las Cámaras o controlan órganos y entes públicos —RTVE, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas…—), Comisiones no Permanentes (constituidas por acuerdo de la Cámara para un objeto concreto, que una vez resuelto se disuelven), y Comisiones Mixtas. También se pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, aunque sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o Proposiciones de Ley. No obstante, el Pleno podrá recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier Proyecto o Proposición de Ley que haya sido objeto de esta delegación (salvo lo referente a la reforma constitucional, cuestiones internacionales, Leyes Orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado).

— *Los Grupos Parlamentarios* (GP) son agrupaciones de parlamentarias/os, constituidos sobre la base de la coincidencia política de los mismos, constitucionalmente reconocidos en el art. 78.1. Coordinan las actividades de sus parlamentarias/os en los diferentes órganos de gobierno y de funcionamiento de las cámaras, definen la política de su partido en el Parlamento, autorizan las enmiendas que se presentan a los Proyectos o Proposiciones de Ley, atribuyen los turnos de palabra que les corresponden y controlan al Gobierno, si es que están en la oposición, o le apoyan, si son parte de la mayoría parlamentaria que lo sostiene. Para constituir un GP hay que cumplir alguna de estas dos condiciones: quince diputadas/os; ser una formación política que haya obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15% de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado su candidatura o el 5% de los emitidos en el conjunto de la Nación. En el Senado el número mínimo para formar GP es de diez. En ningún caso pueden constituir GP separado Diputadas/os y Senadoras/es que sean miembros del mismo partido. Con la intención de evitar la creación de grupos artificiales para obtener ventajas, los Reglamentos de las Cámaras, prohíben que formen GP separados quienes pertenecen a un mismo partido o se presentaron a las elecciones en las mismas listas. Los parlamentarios que no quedaran integrados en un GP, quedarán incorporados al Grupo Mixto, y obviamente ningún Parlamentario podrá formar parte de más de un GP.

— *La Diputación Permanente* es el órgano permanente de cada una de las Cámaras que garantiza la permanencia y continuidad de las funciones asignadas a las CCGG. En los períodos en que las Cámaras han extinguido su mandato, están disueltas o no están en período de sesiones, cada Diputación Permanente asume sus funciones durante ese tiempo. Esta compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los GP, en proporción a su importancia numérica y están presididas por el Presidente de cada Cámara. Este órgano esta previsto en la propia Constitución (78.1) y desarrollado en sus respectivos Reglamentos (56.2 RCD y 45.1 RS). Durante las vacaciones parlamentarias, la principal función, si así lo estima necesario, es la de convocar Plenos extraordinarios (del Congreso y/o del Senado). En caso de convalidación de Decretos-Leyes (art. 86.2) y estados de alarma, excepción y sitio (art. 116) en época vacacional es obligatorio convocar esos plenos extraordinarios. En los supuestos de disolución de las Cámaras, son las Diputaciones Permanentes quiénes siguen ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cámaras (art. 78.3).

4.4. **El estatuto de los parlamentarios**

El art. 67.2 afirma tajantemente que los miembros de las CCGG no estarán ligados por mandato imperativo, es decir que, en tanto representantes del pueblo español, son libres para manifestar su opinión y emitir su voto. Hoy en día, este aspecto del mandato imperativo ha pasado a segundo plano, en tanto que la representación política se predica sobre todo de la vinculación al partido político. El artículo 70.1 contiene una lista mínima común de causas de inelegibilidad e incompatibilidad, la cuál ha sido ampliada por el art. 6 y 155 de la LOREG.

En cuanto a las prerrogativas de las/los parlamentarias/os señalar que no son privilegios personales, sino garantías funcionales que protegen no a la/el representante como tal, sino a la función parlamentaria que ejerce. Estas prerrogativas son:

a) la inviolabilidad que gozan diputadas/os y senadoras/es por las opiniones y decisiones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 71.1);
b) la inmunidad por lo que solamente podrán ser detenidos en caso de flagrante delito, y tampoco podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de su respectiva cámara (art. 71.2);
c) el fuero jurisdiccional, en virtud del cuál solo pueden ser juzgadas/os por el Tribunal Supremo (71.3). La protección de las parlamentarias/os es relativa, ya que no exime de responsabilidad penal, sino que establece el cumplimiento de determinados requisitos para exigir dicha responsabilidad. La inmunidad se concreta en la concesión del suplicatorio.

5. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

5.1. **La posición constitucional del Gobierno**

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

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

5.2. **Composición y estructura del Gobierno**

El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la Ley (art. 98.1). El poder ejecutivo reside en el Gobierno de la Nación, y casi exclusivamente en la/el Presidenta/e del Gobierno. El Gobierno es un órgano colegiado, aunque en la práctica y por las características de la regulación de la figura

de su presidente este carácter colegiado es relativo. Tanto normativa como políticamente el Gobierno es fundamentalmente la/el Presidenta/e, siendo las/los Ministras/os sus simples colaboradores en la dirección del país. La simplicidad de los preceptos constitucionales sobre la composición del Gobierno obliga a que otras normas (Ley de Gobierno 50/97 y diferentes Reales Decretos) precisen el número y la denominación de los Ministerios, y la existencia o no de una o varias vicepresidencias.

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

5.2.1. El Consejo de Ministros

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

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

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

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

5.2.2. El Presidente y Vicepresidente/a del Gobierno

El Presidente es una figura con clara preeminencia y dirección respecto del conjunto gubernamental. Es el único entre los miembros del Consejo de Ministros que ostenta una investidura y la confianza parlamentaria (art. 99 y 100), mientras que los ministros encuentran su legitimación en la confianza del Presidente. Al Presidente se le encomienda la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de sus miembros. En relación al Consejo de Ministros, propone y cesa a sus miembros y ejerce la petición al Rey para que presida el Consejo de Ministros. En relación a las CCGG, plantea la cuestión de confianza (art. 112), y propone la disolución de las Cámaras bajo su exclusiva responsabilidad (art. 115.1). Y en relación al TC, puede interponer recursos de inconstitucionalidad (162.1) y realiza las propuestas de sometimiento de decisiones a Referéndum. La/el Presidenta/e también cuenta con una serie de órganos de apoyo (Secretariado del Gobierno, Secretaría General de la Presidencia; Gabinete de la Presidencia del Gobierno). La/s Vicepresidencia/s, aparte de sustituir a la/el Presidenta/e por ausencia en el extranjero o enfermedad, también tienen funciones de coordinación gubernamental y programación de tareas del Gobierno.

5.2.3. Las/los Ministras/os

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

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

5.3. **La formación del Gobierno**

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

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

5.4. **Funciones del Gobierno**

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

a) Dirección política

Es una función compartida con el legislador, en tanto que detrás de cada Ley, de cada uno de los presupuestos del Estado o de un ejercicio del control del Gobierno hay una opción política. Sin embargo, la función política del Gobierno es cualitativamente distinta, en tanto que es

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

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

b) Dirección de la Defensa

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

c) La potestad normativa del Gobierno

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

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

el Gobierno, pero que en este caso es una consecuencia de una previa delegación de las CCGG y que, por lo general, tiene la finalidad de facilitar la labor del titular del poder legislativo.

5.5. **La Administración Pública**

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

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

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

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

6. EL PODER JUDICIAL

6.1. **La configuración constitucional del Poder Judicial**

En otro tema se abordan los derechos subjetivos de los individuos y la seguridad jurídica, y para tratar de garantizar estos elementos de los actuales Estados constitucionales son necesarias dos operaciones: una primera consiste en la definición del marco jurídico que preside las relaciones entre los individuos, es decir, quién y cómo se crea el derecho; una segunda cuestión es

que se garantice ese marco jurídico en su aplicación individual. El Poder Legislativo y Ejecutivo se encargan principalmente de la primera tarea, mientras que la segunda corresponde al Poder Judicial.

Este Poder ni interviene, ni debe intervenir en el proceso político. Jueces y tribunales aplican la norma jurídica y no deben aplicar la decisión política (aunque es claro que detrás de cada Ley hay una opción política). Es un poder internamente contradictorio, en tanto que cumple una función de importancia política indudable, pero que para cumplirla tiene que hacerlo de manera completamente apolítica. Su función política se limita a aplicar el Derecho creado por los órganos democráticamente legitimados, pero no participa en la creación política del Derecho.

6.2. **Los principios relativos al Poder Judicial y su independencia**

Para analizar estos principios y la estructura organizativa del Poder Judicial, hay que recurrir a la Constitución y a la L.O 6/1985 del Poder Judicial (LOPJ).

— *Legitimación democrática del poder judicial y sumisión del juez a la Ley:* El art. 117.1 de la CE cita la independencia del poder judicial. La cuestión es que la ciudadanía no interviene ni en la elección ni remoción de los miembros de este poder, y si no hay legitimación democrática no hay poder constitucional (por eso la corona es un órgano, pero no es un poder del Estado). Aunque en el caso del Poder Judicial se podría decir que tiene una legitimidad democrática invisible, o una legitimidad más funcional, que se consigue a través de la sumisión del juez a la Ley (la/el Juez no impone su voluntad, sino la voluntad general expresada mediante Ley). La dependencia de la Ley e independencia del juez, son dos caras de la misma moneda. La manera de certificar que la/el juez actúa conforme a la voluntad general es la motivación de las sentencias (art. 120.3).

— *El principio de independencia del Poder Judicial*: Lo que preocupa al inicio del Estado constitucional no es sólo la independencia de los jueces, sino la independencia del Poder Judicial en cuanto poder del Estado. A este respecto se fijan determinados instrumentos que garanticen esta independencia en la práctica: El art. 117.1 reconoce expresamente los principios de independencia, inamovilidad, responsabilidad y sumisión únicamente a la leyes de jueces y magistrados, y el 117.2 que estos no podrán ser separados ni suspendidos ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la Ley. Es a través de estos principios y su posterior desarrollo en la LOPJ como se ha ido logrando que las/los jueces no puedan ser separados de su oficio, y que estos actúen con «buena conducta» y, por tanto, como se ha ido garantizando la independencia del Poder Judicial

— *El principio de imparcialidad*: Aunque no aparece expresamente recogido en la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha interpretado que el Derecho a un juez imparcial está reconocido en el art. 24.2, ya que esta cuestión es un aspecto central del Estado de Derecho.

— *El principio de responsabilidad:* El juez debe sentirse seguro de su tarea, de su conducta en el ejercicio de su función jurisdiccional. El juez tiene que ser independiente para administrar justicia, y si no es responsable lo que provoca es que la función jurisdiccional se privatice. El título III de la LOPJ detalla en que consiste la responsabilidad de los jueces (su responsabilidad penal, civil, disciplinaria…).

— *El principio de exclusividad*: La función jurisdiccional tiene que estar confiada únicamente al poder judicial (117.3 y 4), y tal atribución no admite ningún tipo de excepción (ni siquiera la protección excepcional del Estado puede justificar la invasión del poder judicial por alguno de los otros dos poderes del Estado).

— *El principio de unidad jurisdiccional*: Este es un instrumento frente a la arbitrariedad política y a favor del principio de igualdad (art. 117.5) Toda potestad jurisdiccional tiene que ser administrada únicamente por jueces y magistrados integrantes del poder judicial. La única excepción es la existencia de la jurisdicción militar (art. 117.5), prohibiéndose también los tribunales de excepción (art. 117.6).

6.3. **La estructura del poder judicial**

El Poder Judicial, a diferencia de los otros poderes, es un poder desconcentrado, integrado por miles de jueces y magistradas/os repartidos por todo el territorio del Estado. Esta desconcentración puede dar lugar a contradicciones en la interpretación de las Leyes. De ahí que exista por un lado un complejo Sistema de Recursos, pero también otras fórmulas para resolver esas contradicciones, como la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 163 CE y 35 LOTC), donde se produce una sumisión absoluta del Poder Judicial a la Ley, ya que es el TC, un órgano exterior al poder judicial, quién impone esa sumisión a los tribunales), y el Recurso de Casación ante el Tribunal Supremo, que supone la unificación de la jurisprudencia en el interior del Poder Judicial.

La CE no dice nada sobre la estructura del Poder Judicial, simplemente se limita a señalar que está integrada por jueces y magistrados, y reconoce expresamente al Tribunal Supremo en el art. 23. No añade a la ordenación del Poder Judicial ni criterios materiales, territoriales ni jerárquicos, dejándolos en manos del legislador (principalmente la LOPJ), dentro del margen de los principios señalados.

El Poder Judicial es funcionalmente único y orgánicamente múltiple y, a diferencia de otros poderes, no le afecta la distribución territorial del poder (constitucionalmente tienen que existir los poderes legislativos y ejecutivos autonómicos, y en cambio no existen los poderes autonómicos de naturaleza judicial). La estructuración del Poder Judicial responde a una triple exigencia:

— *La especialización material* (art. 9 LOPJ): La función jurisdiccional está dividida en cuatro: a) la jurisdicción civil (es decir la jurisdicción común más todo aquello que no corresponde a otras jurisdicciones); b) la jurisdicción penal; c) la jurisdicción contencioso-administrativa; y d) la jurisdicción social. También habría que mencionar la jurisdicción militar, con una Sala de lo Militar en el Tribunal Supremo, y los juzgados de lo mercantil, de violencia de género, de menores, y de vigilancia penitenciaria.
— *La distribución territorial*: También es necesaria una distribución territorial del Poder Judicial (art. 30 LOPJ). El territorio a efectos de organización de este poder se divide en municipios (aquellos que no sean capital de partido judicial dispondrán de un juzgado de paz), partidos judiciales (unidad territorial exclusivamente judicial), provincias (a las que corresponde una Audiencia Provincial y uno o más juzgados de lo mercantil, penal, social, vigilancia penitenciaria, de menores…) y CCAA (con un Tribunal Superior de Justicia).
— *Ordenación jerárquica*: o en base a una sucesión temporal en el conocimiento de los mismos asuntos, con la posibilidad de corregir la decisión adoptada por el tribunal anterior. Los órganos judiciales superiores lo son no porque puedan dar instrucciones a los inferiores (algo que está expresamente prohibido), sino porque pueden revocar, modificar o confirmar las decisiones tomadas por órganos inferiores. La doble instancia y el sistema de recursos son claves para entender este sistema, temas que transcienden los contenidos de esta lección.

6.4. **El Gobierno del Poder Judicial (CGPJ)**

El constituyente español decidió reforzar jurídicamente la independencia de este Poder, garantizándolo a través del CGPJ. Es decir, que todo lo que afecta al estatus de los jueces y magistrados, así como a su futuro profesional, no dependiera de un órgano del Estado que fuera ajeno a ese Poder Judicial. En otros términos, este Consejo es el órgano de Gobierno del Poder Judicial (art. 122.1). De esta forma lo que se pretendía es que el Gobierno no interviniera en materia que pudiera perturbar de alguna manera la independencia del Poder Judicial, pero tampoco se pretendía que hubiera un autogobierno de los jueces. Con el CGPJ, el constituyente ha creado un órgano «ad hoc», para sustraer al Gobierno, competencias que de otra manera serían ejercidas por él.

—*Composición*: Está compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo más veinte miembros (doce jueces o magistrados cuya elección está sujeta al desarrollo legislativo, más cuatro nom-

brados por el Congreso y 4 nombrados por el Senado, en ambas cámaras por mayorías de tres quintos).

—*Funciones*: Según el 122. 2, el CGPJ tienen por funciones los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. La LOPJ detalla estas funciones en las siguientes: nombramiento de jueces y magistrados, ascensos, inspección y vigilancia de juzgados y tribunales, potestad disciplinaria y sanciones, designación de dos miembros del TC y del Fiscal General del Estado, emisión de informes sobre determinados anteproyectos de Ley o disposiciones generales. Por último recordar que el CGPJ no está sometido a control político de ningún tipo. Simplemente tiene que presentar una memoria anual a las CCGG.

3
La organización territorial del Estado en la Constitución

Sumario: 1. Introducción.—2. La Administración Local. 2.1. Introducción. 2.2. Potestades. 2.3. Los principios del régimen local. Especial referencia a la autonomía local.—3. La provincia. 3.1. Organización. 3.2. Competencias.—4. El municipio. 4.1. Competencias.—5. Las Comunidades Autónomas. 5.1. Introducción. 5.2. Estatutos de Autonomía. 5.3. Competencias de las Comunidades Autónomas.

1. INTRODUCCIÓN

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

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

2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

2.1. **Introducción**

A fin de tener una visión general de las entidades que conforman la Administración Local, se enumeran continuación las entidades locales existentes, de las que luego se analizarán más extensamente el Municipio y la Provincia:

a) Entidades Locales Territoriales:

1. El Municipio: entidad 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 la respectiva colectividad.
2. La Provincia: Entidad Local determinada por la agrupación de municipios.
3. La Isla en los archipiélagos balear y canario: con autonomía para la gestión de sus intereses y gobernada, administrada y representada por los Cabildos y Consejos Insulares.

b) Otras Entidades Locales:

1. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos.
2. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios. Se trata de una agrupación de municipios cuyas características determinan intereses comunes precisados de una gestión propia o que demandan la prestación de servicios en dicho ámbito.
3. Las Áreas metropolitanas, son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económi-

cas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

4. Las Mancomunidades de municipios, muy extendidas en todo el Estado, que se crean para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia.

Para evitar equívocos y para una adecuada comprensión de este tema, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, es importante recordar, desde el principio, que por su especial configuración político administrativa, integrada por los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, muchas de las referencias que se realizan a lo largo de este tema a las Comunidades Autónomas, al ser un tema que se refiere con carácter general a la organización territorial del conjunto del Estado, deben entenderse realizadas a los Territorios Históricos.

Es decir, es importante destacar una circunstancia propia y específica de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y es que los Territorios Históricos tienen una naturaleza y competencias muy distintas a las provincias de régimen común, lo cual nos obliga a tener en cuenta que cuando la propia Constitución y la legislación del Estado se refieren a las Comunidades Autónomas, hay que discernir y saber que en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en muchos casos, se deben entender realizadas a los Territorios Históricos.

Como ejemplo, cuando en el conjunto del Estado la competencia para regular las «Otras Entidades Locales» es de las Comunidades Autónomas, en la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia para regularlas corresponde a los Territorios Históricos, mediante Norma Foral de sus Juntas Generales.

2.2. **Potestades**

La Constitución regula de forma muy escueta la Administración Local (artículos 140 al 142) y, tras reiterar que se garantiza la autonomía de los municipios, señala que:

— gozarán de personalidad jurídica plena,
— y que su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por Alcaldes y Concejales.

A continuación, de acuerdo con los principios democráticos, establece que los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; y que los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos en la forma establecida por la Ley.

De acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y con ese título competencial aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (con sus reformas posteriores, entre ellas, la Ley 11/1999, de 21 de abril, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre), en adelante LBRL; y el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que contiene también algunas disposiciones que tienen carácter básico.

Las Comunidades Autónomas tienen competencia para aprobar la legislación de desarrollo de esa legislación básica, que la mayoría han aprobado; y los propios Ayuntamientos tienen la capacidad para aprobar ordenanzas y reglamentos en distintas materias, que completarán la regulación que en las mismas será de aplicación en cada municipio.

La Administración Local forma parte de la Administración Pública, por lo que los entes que en ella se comprenden están investidos por las prerrogativas y potestades que les son propias. Así el artículo 4 de la LBRL establece que en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas, que son las entidades locales territoriales:

a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
b) Las potestades tributaria y financiera.
c) La potestad de programación y planificación.

d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
h) Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda pública para los créditos de la misma, así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Las demás entidades de la Administración Local tendrán las potestades y prerrogativas que se les reconozcan en la legislación de las Comunidades Autónomas o en sus Estatutos.

A su vez el artículo 5 de la LBRL señala que para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para:

— adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes;
— celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos;
— obligarse;
— interponer los recursos establecidos
— y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

2.3. **Los principios del régimen local. Especial referencia a la autonomía local**

Como ya se ha apuntado, la organización que diseña el Titulo VIII de la Constitución parte del principio de reconocimiento de una autonomía a los distintos entes (Comunidades Autónomas, provincias y municipios) en los que se organiza territorialmente el Estado.

Por su parte la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por instrumento de 20 de enero de 1988, aporta en su artículo 3 un concepto de autonomía local que 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 o 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.»

Con ello queda definida la necesaria integración democrática de los órganos de gobierno de las entidades locales, pero a partir de ahí es más complicado concretar cuál es el alcance de ese fundamental principio. Al efecto el artículo 4 de la Carta Europea establece unos criterios que sirven para definir ese alcance, entre los que, en lo que aquí interesa, cabe señalar los siguientes:

— Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.
— El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a la ciudadanía, lo que se conoce como principio de subsidiariedad. De manera que la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.
— Las competencias básicas de las entidades locales deben fijarse en la Constitución o por la Ley.
— Las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.

En definitiva, la autonomía local se perfila en la Constitución y se define, respetando lo establecido en la Carta Europea, por el Estado y las Comunidades Autónomas a través de la legislación de régimen local.

La Constitución no determina las competencias que ejercerán los municipios, que serán fijadas por el Estado y las Comunidades Autónomas respectivas. Pues bien, el sistema de atribución de competencias y el modo en que las entidades locales van a poder ejecutarlas aparece claramente vinculado al principio de autonomía local.

En el momento de fijar en la Ley las competencias que corresponden a los municipios, en las distintas materias, será importante tener en cuenta el principio de subsidiariedad, que se desprende del concepto de autonomía local, que significa que habrá de dejarse a los municipios el ejercicio de aquellas competencias que no requieran, por la amplitud o naturaleza de la tarea, la necesaria intervención de las administraciones superiores. Es decir, cuando el Estado o la Comunidad Autónoma regulan una materia debería justificar que la competencia no puede ser ejercida por las administraciones de nivel local.

Finalmente, debe también mencionarse el principio de suficiencia financiera, que consagra el artículo 142 de la Constitución, que establece que «las Haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

3. LA PROVINCIA

La provincia se configura en la Constitución como una entidad local determinada por la agrupación de municipios y, además, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

La provincia goza de autonomía para la gestión de sus intereses, pero es una entidad que ha quedado con muy escasas competencias y con reducidos recursos financieros.

Además, hay que señalar que se mantienen como tales únicamente en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, ya que:

— En las Comunidades Autónomas que se constituyeron por una sola provincia su organización y competencias se integran en la Administración de la Comunidad Autónoma.
— En la Comunidad Autónoma del País Vasco el nivel provincial lo ocupan los Territorios Históricos, con una organización y competencias sustancialmente diferentes a las de régimen común.
— Y en las Islas de los Archipiélagos, el nivel provincial lo ocupan los Cabildos y Consejos Insulares.

El artículo 31. 2 de la LBRL establece que «son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
b) Participar en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado».

3.1. **Organización**

El Gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

De acuerdo con el artículo 32 la organización provincial responde a las siguientes reglas:

1. El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.
2. Asimismo, existirán en todas las Diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones.
   Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno.
3. El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones.

El Pleno de la Diputación está constituido por el Presidente y los diputados elegidos conforme a un sistema indirecto, entre y por los concejales que han resultado elegidos en los municipios de la Provincia. Al pleno se le asignan las competencias relativas a aquellos asuntos de mayor entidad para la Corporación.

Al pleno se le asignan competencias relativas a aquellos asuntos de mayor entidad para la Corporación como son, entre otras:

— La organización de la Diputación.
— La aprobación de las ordenanzas.
— La aprobación y modificación de los Presupuestos.
— La aprobación de los planes de carácter provincial.
— El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
— La votación sobre la moción de censura al Presidente y sobre la cuestión de confianza.

El Presidente se elige en la misma sesión constitutiva de la Diputación por mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda. Se sigue en el ámbito provincial un modelo presidencialista, de manera que el Presidente ostenta la mayoría de las competencias ejecutivas o de gestión.

Al Presidente le corresponden las competencias que se enumeran en el artículo 34 de la LBRL, entre las que cabe destacar la cláusula residual, conforme a la cual le corresponde el ejercicio de aquellas atribuciones que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asigne a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos, y las de:

— Dirigir el gobierno y la administración de la provincia.
— Representar a la Diputación.
— Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno y cualquier otro órgano de la Diputación, y decidir los empates con voto de calidad.
— Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras.
— El desarrollo de la gestión económica, de acuerdo con el presupuesto.

La Junta de Gobierno se integra por el Presidente y un número de diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por el Presidente, dando cuenta al Pleno.

A la Junta de Gobierno le corresponde, de conformidad con el artículo 35 de la LBRL, la asistencia al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones y las atribuciones que la Presidenta o el Presidente le delegue o le atribuyan las leyes. Es decir no se le atribuyen competencias propias y tendrá únicamente aquéllas que el Presidente o la Presidenta le delegue.

3.2. **Competencias**

El artículo 36. 1 de la LBRL establece que son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí.
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.
d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

En el apartado 2 del mismo artículo señala que a los efectos de lo dispuesto en los párrafos a) y b) del número anterior, la Diputación aprobará anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia.

Finalmente el artículo 37 abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios.

Puede observarse que las Diputaciones quedan con muy escasas competencias, que las Comunidades Autónomas podrán completar. Esa posibilidad no ha sido materializada, por lo que, con carácter general, las Diputaciones centran hoy su actividad en la ayuda a los municipios pequeños, a través del plan provincial de obras y servicios.

4. EL MUNICIPIO

El Municipio es la Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización.

Territorio

El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias. Cada municipio pertenecerá a una sola provincia.

La Ley prevé la posibilidad de la alteración de los términos municipales, que podrá producirse:

— Por incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes.
— Por fusión de dos o más municipios limítrofes.
— Por segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente.
— Por segregación de parte del territorio de un municipio para agregarla a otro limítrofe.

Se contempla por tanto la posibilidad de la creación de nuevos municipios, que sólo podrá realizarse:

— sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados,
— siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales,
— y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

La regulación aprobada por las Comunidades Autónomas para la creación de nuevos municipios viene exigiendo, en general, una población mínima y la concurrencia de unos requisitos de suficiencia más rigurosos que los contemplados en la legislación estatal.

La propia LBRL contempla que, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad

de gestión de los asuntos públicos locales. En definitiva subyace la idea de que hay en España demasiados municipios y muchos de muy reducida población, que no son capaces de ofrecer a sus vecinos los servicios que estos requieren.

Por otra parte se pueden plantear entre los municipios colindantes cuestiones sobre deslinde de sus términos municipales, que serán resueltas por la correspondiente Comunidad Autónoma.

Se regulan también en este apartado, relativo al territorio, los cambios de denominación de los municipios.

Población

La población es el elemento personal del municipio, estando constituida por el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal, considerándose a las mismas como vecinos. A estos efectos, la condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

El artículo 16 de la LBRL dice que el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

El mismo artículo, en relación con la debida protección de los datos personales, señala que los datos del Padrón Municipal, que no son públicos, se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo de la persona afectada solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

El artículo 18 de la LBRL enumera los derechos y deberes del vecino, que son:

— Ser elector y elegible.
— Participar en la gestión municipal.
— Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
— Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
— Recibir información, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal de relación a todos los expedientes y documentación municipal.
— Pedir la consulta popular.
— Exigir la prestación y el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
— Ejercer la iniciativa popular.
— Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las Leyes.

Organización

El gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales. Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde es elegido por los concejales o por los vecinos.

De acuerdo con el artículo 20 de la LBRL la organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos.
b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.

c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.
   Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno.
d) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en aquellos municipios en que el Pleno así lo acuerde, o así lo disponga su Reglamento Orgánico.
e) La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre el Régimen Local podrán establecer una organización municipal complementaria y los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, también pueden establecer y regular otros órganos complementarios.

El Alcalde es elegido, entre los primeros de lista de las candidaturas que han obtenido concejales en las elecciones municipales, por mayoría absoluta de los votos de los concejales en la sesión constitutiva; si ningún concejal obtiene dicha mayoría, será proclamado 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, siguiendo también en este caso un modelo presidencialista, ostenta la mayoría de las competencias ejecutivas, entre otras las siguientes:

— Dirigir el gobierno y la administración municipal.
— Representar al ayuntamiento.
— Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local, y de otros órganos municipales; y decidir los empates con voto de calidad.
— Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
— Dictar bandos.
— El desarrollo de la gestión económica, de acuerdo con el Presupuesto aprobado.
— Desempeñar la jefatura superior de todo el personal y de la Policía Municipal.
— Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.
— Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

Tiene también la competencia residual, es decir le corresponden las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

Asimismo le corresponde al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde y puede delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones.

El Pleno está integrado por todos los concejales elegidos por los vecinos por medio de sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; es presidido por el Alcalde.

Dispone el Pleno de todas aquellas atribuciones que implican la adopción de decisiones políticas de especial trascendencia, entre otras las siguientes:

— El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
— Los acuerdos relativos a la participación en órganos supramunicipales y los de alteración de del término municipal.
— La aprobación del planeamiento urbanístico general y la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo.
— La aprobación del reglamento Orgánico y de las ordenanzas.

La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de estas personas, nombradas y separadas libremente por esta figura dando cuenta al Pleno.

La Junta de Gobierno Local no tiene competencias propias atribuidas por la LBRL y le corresponde:

— La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
— Y las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.

En el año 2003 se añadió un nuevo Título a la LBRL, el X, que regula el régimen de organización de los municipios de gran población. El cambio que introduce trata de acercar la organización de estos municipios al régimen parlamentario clásico, alejándolo del específico régimen local tradicional.

4.1. **Competencias**

El artículo 25 de la LBRL se inicia con 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.

Ese artículo, en su apartado 2, contiene el listado de materias en que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, 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 personas usuarias y consumidoras.
— Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

La Ley utiliza el sistema de listado de materias en las que el municipio tendrá la facultad de intervenir necesariamente, de manera que cuando el Estado y las Comunidades Autónomas legislen sobre una de esas materias deberán atribuir algunas facultades a los municipios. Todo ello de acuerdo con lo dicho al analizar los principios de autonomía municipal, de subsidiariedad y de suficiencia financiera.

5. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1. **Introducción**

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

— el modelo unitario, que es la forma más tradicional y sencilla de organización del poder político, con origen generalmente en la concentración de poder que realizó la monarquía absoluta entre los siglos XVI y XVIII y que fue modificada en su contenido, pero no en su estructura, por las revoluciones liberales de finales del XVIII o principios del XIX, a partir de la Revolución francesa;

— y el modelo compuesto, que sufre un cambio sustancial a partir de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), con el federalismo.

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

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

Ciertamente, en la realidad política actual, la clásica distinción de los dos tipos de Estado, unitario o compuesto, aparece dificultada por la aparición de distintas fórmulas parciales o intermedias, como son el regionalismo o el autonomismo. En ese abierto panorama el Estado autonómico parte de una indefinición teórica y resulta difícil encasillarlo en uno de los indicados modelos, ya que tiene importantes rasgos que lo identificarían como un Estado federal, como es la distribución del poder político entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero carece de otros también importantes para esa completa identificación.

La Constitución Española en su artículo 2 dispone que:

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

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

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

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

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

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

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

— La autonomía es un derecho general, que se reconoce:

- A todas las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.

- A los territorios insulares.
- A las provincias con entidad regional histórica.
- Además, permite por motivos de interés nacional la constitución de Comunidades Autónomas en territorios que no superen el de una provincia o que no estén integrados en una organización provincial.

— La voluntariedad de su ejercicio. La creación de una Comunidad Autónoma no es una imposición que la Constitución establece, sino que es un derecho que ha de pedirse por aquellas entidades que aspiren a gozar de la autonomía.
— La peculiaridad. La aprobación de la autonomía reconoce la particularidad o peculiaridad de cada ente autonómico que se constituya. Puesto que el principio general es reconocer la existencia de características históricas, culturales y económicas preexistentes a la concesión de la autonomía, se tiene en cuenta esa peculiaridad para perfilar su régimen estatutario en varios niveles diversos y mediante la presentación de un estatuto que es redactado inicialmente por órganos representativos del territorio que la solicita. No hay un modelo único, sino un marco de competencias posibles que en cada caso, según sus necesidades o peculiaridades, pueden ser solicitadas y aprobadas.
De lo anterior se desprende:

- Que se definen dos tipos generales de autonomías: las de la llamada vía del artículo 143, que podrán asumir competencias en las materias taxativamente enumeradas en el artículo 148; y las de la llamada vía del artículo 151, que pueden ampliar sus atribuciones dentro de las competencias que no se definen como exclusivas del Estado en el artículo 149. Se diferencian también por el procedimiento previsto, la vía, para la redacción y aprobación de sus estatutos.
- En las disposiciones adicionales y transitorias de la Constitución se reconocen otras peculiaridades, como: las relativas a los derechos históricos de los territorios forales vascos; los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía; los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía; Navarra; y Ceuta y Melilla.

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

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

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

5.2. **Estatutos de Autonomía**

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

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

— La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
— La delimitación de su territorio.
— La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

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

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

— Una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.
— Un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas.
— Un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquella.
— Un Tribunal Superior de Justicia que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

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

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

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

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

5.3. **Competencias de las Comunidades Autónomas**

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

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

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

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

— Organización de sus instituciones de autogobierno.
— Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

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

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

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

Finalmente, el artículo 150 de la Constitución prevé la posibilidad de la atribución de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, mediante transferencia o delegación.

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

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

— Aprobación de la legislación básica.
— Aprobación de la legislación completa.
— Aprobación de la legislación de desarrollo de la legislación básica.
— Aprobación del desarrollo reglamentario.
— Facultades de gestión o ejecución.

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

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

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

— Competencias exclusivas, en las materias en que corresponde a la Comunidad Autónoma todo el conjunto de facultades de una materia completa. Es decir, disponen de facultades legislativas plenas, de desarrollo reglamentario y de ejecución o gestión.

— Competencias de desarrollo y ejecución, en las que a su vez se pueden distinguir dos situaciones distintas:

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

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

4
El sistema institucional de la Unión Europea

Sumario: Introducción: la Unión Europea (UE) y su organización institucional.—1. Las instituciones de dirección política y de decisión. 1.1. El Consejo: la representación de los intereses estatales.—1.2. La Comisión Europea: institución que representa el interés común. 1.3. El Parlamento Europeo: la representación de los ciudadanos europeos.—2. Las instituciones de control. 2.1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el control de la legalidad. 2.2. El Tribunal de Cuentas Europeo: el control financiero.

INTRODUCCIÓN: LA UNIÓN EUROPEA (UE) Y SU ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La 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 en 1950, con la creación de las Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA)[1]. Desde entonces, la evolución y la transformación de este proyecto han 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 continúa hasta nuestros días: la Unión Europea.

La UE es algo más que una organización internacional de simple cooperación entre Estados, como lo son 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 60 años de construcción política europea.

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 en el reparto de poderes. En cualquier caso, el esquema y el diálogo institucionales en la UE se aproxima más a la estructura tripartita de poderes de un Estado de Derecho (legislativo, ejecutivo y judicial) que de una organización internacional clásica.

Las principales instituciones de la UE son 5:

— El Consejo, que en sus dos niveles (Jefes de Estado y Ministros) representa a los Estados.
— La Comisión Europea, que representa el interés común.
— El Parlamento Europea, que representa a los ciudadanos europeos.
— El Tribunal de Justicia, que controla la legalidad y el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones como miembros de la UE.
— El Tribunal de Cuentas, que controla la buena ejecución del dinero europeo.

1. LAS INSTITUCIONES DE DIRECCIÓN POLÍTICA Y DE DECISIÓN

1.1. **El Consejo: la representación de los intereses estatales**

El Consejo tiene dos niveles de reunión: el más alto nivel es el de los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros, denominado el «Consejo Europeo». El Consejo también se re-

[1] Respectivamente, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica.

úne a nivel de Ministros, lo que configura el «Consejo de la UE». En ambos niveles representa a los Estados miembros.

1.1.1. El Consejo Europeo: institución de impulso y de dirección política

Esta compuesto por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados miembros, acompañados de sus Ministros de Asuntos Exteriores y del Presidente de la Comisión Europea. Constituyen las reuniones al más alto nivel político o «reuniones cumbre», en las que se decide sobre las grandes líneas de dirección y de política global de la UE.

El Consejo Europeo se reúne dos veces por semestre, convocado por su Presidente. Tras la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Lisboa, a partir del 1 de enero de 2010, el Presidente del Consejo es un cargo electo, cuyo mandato se prolonga dos años y medio, renovable una sola vez e incompatible con cualquier otro mandato nacional. Este cargo es asumido en la actualidad por el ex-Primer Ministro belga, Herman Van Rompuy.

Además de impulsar las principales políticas de la UE, el Consejo Europeo tiene un papel relevante en las cuestiones internacionales a través 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.

1.1.2. El Consejo de la UE: institución de decisión

La presidencia y las distintas formaciones del Consejo

El Consejo de la UE, también conocido como «Consejo de Ministros», es el principal órgano decisorio. Representa a los Estados y a sus reuniones asiste un ministro de cada gobierno nacional, constituye, por tanto, un órgano periférico de las administraciones nacionales, sin composición ni presencia permanente en Bruselas.

El Consejo 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.

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. Tras el Tratado de Lisboa, a partir del 1 de enero de 2010, el Consejo de Asuntos Exteriores estará presidido, de forma permanente, por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien está al frente de la PESC. Este cargo ha sido ejercido, desde 1999 hasta 2009 por el español Javier Solana. A partir de enero de 2010, lo asume la británica Catherine Ashton.

Cada ministro participante en el Consejo representa y obliga a su Estado. Desde 1993, tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, se admite también la participación de un responsable político de un ente subestatal de Estados políticamente descentralizados, como Alemania, Austria, España,..., habilitado a tal fin para representar y obligar al conjunto de su Estado en determinadas formaciones del Consejo.

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. En este período, el país que ejerce la presidencia preside también todas las formaciones del Consejo, a excepción del Consejo Europeo, presidido por Herman Van Rompuy desde enero de 2010, y del Consejo de Asuntos Exteriores, presidido, también desde el 1 de enero de 2010, por Catherine Ashton, como nueva Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Durante la presidencia semestral, cada Estado tiene la oportunidad de impulsar nuevas iniciativas y de desbloquear asuntos enquistados.

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.

Además, cada Estado dispone en Bruselas de una embajada o representación permanente, que le representa y defiende sus intereses nacionales en el seno de la UE. Los embajadores o representantes permanentes configuran, a su vez, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que también puede reunirse a nivel más técnico, de embajadores adjuntos. En ambos casos, el COREPER es el órgano que, al tener una presencia permanente en Bruselas y tener un conocimiento directo de los asuntos europeos, prepara las reuniones de trabajo del Consejo, llegando incluso a decisiones de fondo que, a continuación, la institución decisoria vota directamente y transforma en norma jurídica. Las cuestiones agrarias, dado su volumen y su carácter muy técnico, son preparadas por el Comité Especial de Agricultura. En sus distintos niveles, el COREPER está asistido por numerosos grupos de trabajo, integrados por funcionarios de las representaciones permanentes o de las administraciones nacionales.

Funciones

—Adopción de las normas jurídicas de la UE

Es la función que más identifica al Consejo como órgano de decisión, si bien buena parte de la legislación europea la adopta en común 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 sólo, 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 del Parlamento Europeo.

Como legislador, el Consejo tiene tres formas de decidir: la mayoría simple, la mayoría cualificada y la unanimidad.

Con el tiempo y tras las sucesivas reformas de los Tratados, la unanimidad ha ido dejando paso a la mayoría cualificada, pero todavía se deciden algunas cuestiones importantes por unanimidad: la entrada de nuevos miembros, la introducción de una política común, las normas de armonización fiscal, etc.

El sistema más utilizado en la actualidad es el de la mayoría cualificada. Este procedimiento de decisión se asienta en una ponderación de votos que ha sido atribuido a cada Estado en función de su peso demográfico. En la Unión de 27 Estados, el número de votos correspondientes a cada país es el siguiente:

Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	29
España y Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría y Portugal	12
Austria, Bulgaria y Suecia	10
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia	7
Estonia, Chipre, Letonia, Luxemburgo y Eslovenia	4
Malta	3
Total	345

Para alcanzar la mayoría cualificada es necesario un mínimo de 255 votos de un total de 345, esto es, el 73,9%.

En algunos casos, como en las decisiones en materia de PESC, se exige que, además del número mínimo de votos, estos representen una mayoría de dos tercios de los Estados miembros. Aparte, cualquier Estado miembro puede pedir que la confirmación de los votos a favor represente

al menos el 62% de la población de la Unión, no siendo adoptada la decisión en caso de no cumplirse esta condición adicional.

—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.

—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, más conocido como 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».

—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 actuación de la UE (acuerdos comerciales, de pesca, de cooperación, de asociación, etc.). Los concluye y estampa su firma, normalmente, el Ministro competente del país que asuma la presidencia del Consejo.

A excepción de los acuerdos en el ámbito de la PESC, que los negocia el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 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, en la mayoría de los casos requiere la previa consulta y el previo dictamen del Parlamento. Para la conclusión de algunos acuerdos, requiere incluso la previa aprobación de la institución parlamentaria: es el caso, por ejemplo, de los acuerdos de asociación, del acuerdo 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.

—Ejecución de la PESC a partir de las directrices del Consejo Europeo

La PESC es un ámbito de cooperación entre los Estados miembros, en el que cada país sigue reteniendo la competencia y el control de sus relaciones diplomáticas exteriores, así como su política de defensa y seguridad. Sin embargo, en los últimos veinte años estas cuestiones han dejado de ser puramente domésticas para convertirse en asuntos de interés común, todo lo cual ha reforzado la identidad de la UE como actor internacional.

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 en numerosos países de África, Asia y Europa. Desde 2003, un total de más de veinte operaciones de este tipo 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.

1.2. **La Comisión Europea: institución que representa el interés común**

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

1.2.1. Nombramiento y composición

Los miembros de la Comisión, conocidos como «comisarios», 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.

Desde 2004 y hasta 2014, la Comisión se compone de un comisario de cada Estado. A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondientes a los dos tercios del número de Estados miembros, que serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los países, que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este procedimiento será establecido por el Consejo Europeo, decidiendo por unanimidad.

El primer miembro que se nombra es el Presidente de la Comisión, cuyo nombramiento tiene que ser aprobado por el Parlamento Europeo. Tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo, a continuación, nombra por mayoría cualificada al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con la aprobación del Presidente de la Comisión, ya que el Alto Representante es ahora uno de los Vicepresidentes de la Comisión; además, es el único miembro de la Comisión que no es totalmente independiente, ya que, al estar al frente de la PESC, ámbito de cooperación entre los Estados miembros, actúa de mandatario del Consejo.

El Consejo, de común acuerdo también con el Presidente electo, adopta la lista de los demás candidatos que los Estados proponen a miembros de la Comisión. Tanto el Presidente, como el Alto Representante y los demás miembros de la Comisión se someten a continuación al voto de aprobación del Parlamento Europeo, tras la cual, la Comisión es nombrada definitivamente por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

La composición de la Comisión es renovada cada 5 años, tras las elecciones al Parlamento Europeo. Así, tras la última convocatoria electoral que ha tenido lugar en junio de 2009, José Manuel Durao Barroso ha sido reelegido Presidente por 5 años más y algunos comisarios han sido sustituidos por otros nuevos, o bien han cambiado de cartera dentro de la propia Comisión.

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.

La Comisión es un órgano colegial. Se reúne habitualmente una vez por semana en Bruselas. Cada punto del orden del día es presentado por el comisario responsable del área en cuestión y, tras el oportuno debate, la Comisión puede aprobar las propuestas con el voto a favor de al menos 14 de los 27 actuales comisarios. Posteriormente, si se trata de un proyecto de acto jurídico, se envía al Consejo y al Parlamento Europeo para que tomen una decisión al respecto. La Comisión puede introducir modificaciones a la luz de las reacciones de ambas instituciones y volver a presentar la propuesta para su aprobación definitiva.

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. Si el Parlamento Europeo lo considera justificado y probado, podría promover y aprobar una moción de censura que, de prosperar, llevaría a toda la Comisión a presentar su dimisión colectiva. Únicamente, el Alto Representante mantendría su posición como mandatario del Consejo, tras su dimisión como Vicepresidente de la Comisión.

1.2.2. Funciones: institución de iniciativa legislativa y de ejecución

Fórmula la propuesta de normas jurídicas al Consejo y al Parlamento

La Comisión Europea tiene el derecho 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 (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. Así mismo, con objeto de profundizar en los aspectos técnicos de sus propuestas, la Comisión también consulta a expertos de las administraciones nacionales a través de los numerosos comités («de gestión» y «de reglamentación») que le asisten en los ámbitos de las políticas comunes, como la agraria o la de pesca, entre otras. Una vez elaborada la propuesta de norma jurídica (reglamento, directiva, etc.), la Comisión la transmite al Consejo y, en su caso, también al Parlamento, si se trata de una materia en la que las normas deben adoptarse conjuntamente por ambas instituciones. A continuación, el Consejo y el Parlamento se pronuncian conforme al procedimiento y las mayorías respectivas establecidos por los Tratados a tal fin.

Ejecuta las políticas y el presupuesto de la UE

Como órgano de ejecución, 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 de la UE (política agraria común, la pesca, energía, medio ambiente, desarrollo regional, etc.).

El respeto de las normas que configuran la política de competencia constituye también un ámbito de especial control de la Comisión. Estas normas constituyen el código de funcionamiento del Mercado Interior; la consigna que se extrae es la de competir de igual a igual, por lo que se prohíben a las empresas los acuerdos y las prácticas restrictivas de la competencia (por ejemplo: alinear precios, repartirse mercados,...), así como a los Estados la concesión de cualquier tipo de ayuda pública que pueda falsear el libre juego del mercado. El miembro de la Comisión responsable de esta área (a partir de 2010, el español Joaquín Almunia), puede adoptar decisiones, que se consideran decisiones de la Comisión en su conjunto, por la que se declare nulo un acuerdo entre empresas, incluyendo la imposición de multas, así como la obligación de las autoridades de un Estado de recuperar ayudas ilegales.

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 el dinero 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.

Controla el cumplimiento por los Estados se 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 infracción ante el Tribunal de Justicia de la UE. 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 (Representación Permanente) de ese Estado, invitándolas al mismo tiempo a que presenten sus observaciones. Si las explicaciones del Estado no satisfacen a la Comisión y ésta 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. Si aquél sigue sin respetar las medidas indicadas por la Comisión, ésta introduce formalmente el recurso ante el Tribunal de Justicia, pudiendo la instancia judicial constatar el incumplimiento. Si finalmente, el Estado no

cumpliera la sentencia, la Comisión podría proponer al Tribunal la imposición de una multa al Estado infractor.

Representa a la UE en la escena internacional

A excepción del ámbito de la PESC, 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.

1.3. **El Parlamento Europeo: la representación de los ciudadanos europeos**

El Parlamento Europeo es una institución elegida que representa a los ciudadanos de la UE. Ejerce conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria; así mismo, desempeña tareas consultivas y de control político.

1.3.1. Las elecciones europeas: única institución elegida directamente por los ciudadanos. Organización y funcionamiento

Desde 1979 el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos elegidos directamente por ellos. Desde entonces, las elecciones europeas han tenido lugar cada 5 años, las últimas en junio de 2009. Todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos, independientemente del país miembro en que residan, si bien cada Estado mantiene su potestad de seguir sus criterios y procedimientos electorales a la hora de convocar las elecciones europeas. Esto es, no hay, al día de hoy, un procedimiento electoral uniforme, lo que daría mayor eficacia a los resultados electorales. En cualquier caso, el Parlamento Europeo expresa la voluntad democrática de los casi 500 millones de ciudadanos y representa sus intereses en el diálogo con otras instituciones de la UE. Es la única institución europea dotada de legitimidad democrática directa.

Los miembros elegidos en cada Estado no se agrupan ni trabajan en el Parlamento en bloques nacionales, sino en grupos o familias políticas. Entre todos ellos representan los diferentes puntos de vista y enfoques sobre el proceso de integración europea, desde los más europeístas hasta los más euroescépticos.

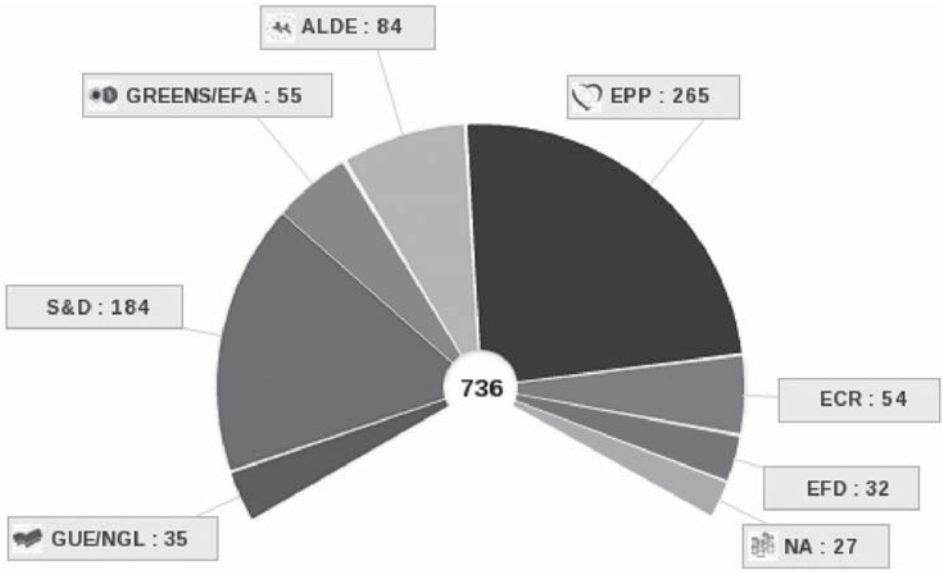
Desde el punto de vista funcional, los eurodiputados trabajan en comisiones especializadas (una veintena) en los diferentes ámbitos de la UE, en la que se preparan los trabajos preliminares sobre las propuestas de la Comisión Europea y que se llevan luego a las sesiones plenarias. Un informe es elaborado 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), Luxemburgo y Estrasburgo (Francia). 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.

Finalmente, el Parlamento Europeo elige a su Presidente y la Mesa de entre sus diputados. Desde 2002, la condición de eurodiputado es incompatible con un mandato parlamentario a nivel nacional.

1.3.2. Composición del Parlamento Europeo tras las elecciones de junio de 2009

Composición política



Reparto de escaños por países

Alemania	99	Irlanda	12
Austria	17	Italia	72
Bélgica	22	Letonia	8
Bulgaria	17	Lituania	12
Chipre	6	Luxemburgo	6
Dinamarca	13	Malta	5
Eslovaquia	13	Países Bajos	25
Eslovenia	7	Polonia	50
España	50	Portugal	22
Estonia	6	Reino Unido	72
Finlandia	13	Republica Checa	22
Francia	72	Rumania	33
Grecia	22	Suecia	18
Hungría	22	TOTAL	736

Fuente: Parlamento Europeo (http://www.europarl.europa.eu)

1.3.3. Funciones: autoridad presupuestaria, colegislador y órgano de control democrático

Adopta el presupuesto de la UE

El Parlamento Europeo comparte con el Consejo la responsabilidad de adoptar el presupuesto de la UE. El Parlamento lo analiza y discute en dos lecturas sucesivas. Como acto jurídico que es, el presupuesto no entra en vigor hasta que lo aprueba el Parlamento y lo firma su Presidente.

Como ha ocurrido en ocasiones, el Parlamento tiene la facultad de rechazar en bloque el proyecto de presupuesto, en cuyo caso debe reiniciarse todo el proceso: la Comisión debe elaborar y presentar una nueva propuesta, que es debatida entonces por el Consejo y el Parlamento. A través de esta facultad de rechazar el presupuesto, el Parlamento ha influido en la elaboración y puesta en práctica de las políticas europeas, especialmente de aquéllas en las que no tiene una capacidad normativa directa.

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».

Aprueba con el Consejo las normas de la UE

Tras la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Lisboa, el «procedimiento legislativo ordinario» (antes «procedimiento de codecisión») 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.

Este procedimiento se desarrolla en dos lecturas sucesivas y respectivas de cada institución. 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, 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.

Otro procedimiento de diálogo entre el Consejo y el Parlamento es lo que se denomina ahora de «previa aprobación por el Parlamento» (antes «dictamen conforme»). En el marco de este procedimiento, el Consejo adopta la decisión final, pero debe consultar antes el Parlamento y conseguir su aprobación; de no obtenerla, el Consejo no podría adoptar el acto jurídico. La previa aprobación del Parlamento se exige, por ejemplo, antes de la conclusión definitiva de ciertos acuerdos internacionales con países terceros (acuerdos de asociación, acuerdos que tengan repercusiones presupuestarias importantes,...), o para la introducción de nuevas acciones y políticas no expresamente contempladas en los Tratados, o para la imposición de sanciones a un Estado miembro que viola los principios y valores democráticos, etc.

Finalmente, siguen existiendo los supuestos en los que el Consejo decide sólo y únicamente consulta al Parlamento, sin que, en estos casos, el dictamen u opinión de la institución parlamentaria le vincule (normas en materia de libre competencia, armonización de legislaciones, cooperación judicial civil, etc.).

Controla políticamente a otras instituciones

Esta función se ejerce por distintas vías y formas. En primer lugar, desde 1993, cuando se renueva la Comisión Europea, el candidato a Presidente, el resto de candidatos 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 investidura del Parlamento Europeo, al que deben presentar, además, su programa de trabajo.

Durante su mandato de cinco años, la Comisión es, de forma permanente, políticamente responsable ante el Parlamento, que en caso de considerar negligente su gestión, podría aprobar una moción de censura que exigiría la dimisión colectiva de toda la Comisión.

Así mismo, la institución parlamentaria también controla la actuación de la Comisión como autoridad ejecutiva a través de los informes que aquélla elabora y le presenta anualmente (por ejemplo, el informe general sobre la actividad de la UE, 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 aquél requiera la elaboración de un acto de la UE para la aplicación de los Tratados. Si la Comisión no presentara 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, planteando preguntas al Consejo, cuyo presidente asiste a los plenos del Parlamento y participa en los debates importantes. Finalmente, en las reuniones del Consejo Europeo se

invita al Presidente del Parlamento para que pueda expresar las opiniones e inquietudes de la institución parlamentaria sobre las cuestiones y puntos del orden del día del Consejo.

El Parlamento también puede ejercer el control democrático analizando las peticiones que transmiten los ciudadanos a su comisión de peticiones, sobre asuntos de relevancia europea y que afecten a la esfera de sus intereses. Así mismo, 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 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, lo que se envía 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 resultado de sus investigaciones.

2. LAS INSTITUCIONES DE CONTROL

2.1. **El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el control de la legalidad**

Desde la entrada en vigor de las modificaciones del Tratado de Lisboa, el Tribunal de Justicia de la UE (hasta ahora «Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas») comprende el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados[2]. En cualquiera de estas instancias y niveles, el Tribunal es la institución que se encarga de velar por el respeto de la legislación de la UE y la correcta interpretación y aplicación de los Tratados.

2.1.1. Elección y composición: una institución independiente cuyas resoluciones son obligatorias para los Estados miembros

El Tribunal de Justicia está compuesto por un juez de cada Estado miembro, con objeto de garantizar en su actividad la presencia de todos los ordenamientos jurídicos nacionales. Así mismo, el Tribunal está asistido por ocho abogados generales. La función del abogado general es presentar públicamente, en cada procedimiento, las conclusiones del caso, destacando los hechos relevantes y proponiendo al Tribunal la solución del litigio. Estas conclusiones suelen ser tenidas en cuenta por el Tribunal, si bien no le vinculan a la hora de dictar sentencia.

El número de jueces del Tribunal General queda pendiente de fijarse en los primeros meses de 2010, así como su eventual asistencia por abogados generales.

Tanto los jueces como los abogados generales del Tribunal de Justicia, así como los jueces del Tribunal General son elegidos entre personalidades que ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad para ejercer funciones jurisdiccionales. Son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros para un período de 6 años, mandato que puede ser renovado.

Los jueces, tanto del Tribunal de Justicia, como del Tribunal General, elegirán de entre ellos a su presidente respectivo para un período de 3 años, responsabilidad también renovable. Igualmente, ambas instancias nombran un secretario y establecen su reglamento de procedimiento.

En el ámbito de la instancia judicial, el Tratado de Lisboa ha introducido la posibilidad de crear tribunales especializados, adjuntos al Tribunal General y que se encargarán de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas. Estos tribunales serán creados por el Consejo y el Parlamento, a través del procedimiento legislativo ordinario, bien a propuesta de la Comisión Europea y previa consulta del Tribunal de Justicia, bien

[2] Hasta el 1 de diciembre de 2009, fecha de la entrada en vigor de los nuevos Tratados surgidos de Lisboa, el Tribunal estaba compuesto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Función Pública.

a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión Europea. Las normas relativas a su composición y competencias serán fijadas en el reglamento adoptado conjuntamente por el Consejo y el Parlamento y por el que se cree un tribunal especializado.

Los miembros de estos tribunales especializados serán nombrados por unanimidad por el Consejo entre personas que ofrezcan garantías de independencia y capacidad necesaria para ejercer funciones jurisdiccionales. Contra sus resoluciones podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal General, limitado a cuestiones de Derecho y, si el reglamento que crea el tribunal especializado lo contempla, también podrá interponerse recurso de apelación sobre las cuestiones de hecho.

El Tribunal de Justicia de la UE, en sus diferentes instancias y con sus respectivas secretarías, ha tenido siempre su sede en Luxemburgo. Sus sentencias son absolutamente obligatorias para los Estados miembros, sus ciudadanos y el resto de instituciones y órganos de la UE.

2.1.2. Procedimientos y recursos: el cumplimiento de los Estados miembros, la legalidad de las instituciones y la cooperación judicial con las jurisdicciones nacionales

Los procedimientos más habituales en los que se pronuncia el Tribunal son 5:

El recurso por infracción

Tiene como objeto controlar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones. La condición de demandante corresponde a la Comisión Europea, aunque un Estado también puede demandar a otro por incumplimiento. Si 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.

Los recursos de anulación y por omisión

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. Estos recursos también pueden ser utilizados por los particulares (personas físicas y jurídicas) cuando son los destinatarios directos de un acto jurídico que se considera ilegal, o bien son objeto de la abstención 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.

El reenvío prejudicial

Se desarrolla de juez a juez. 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. El procedimiento de reenvío prejudicial constituye un incidente desde el punto de vista de la tramitación del recurso interno, por lo que paraliza su continuidad hasta que el Tribunal de Luxemburgo se pronuncia. Las sentencias dictadas en el marco de este procedimiento, de auténtica cooperación entre las instancias nacionales y el Tribunal de la UE, prejuzgan la solución del litigio interno, es decir, establecen cómo ha de zanjar la instancia nacional.

El recurso de reparación de daños y perjuicios

Tiene por objeto 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.

Conforme a la nueva estructura que presenta ahora el Tribunal de Justicia de las UE, el Tribunal General es competente para conocer, en primera instancia, de los recursos de anulación, de omisión, de reparación de daños y perjuicios y en las cuestiones prejudiciales planteadas en materias específicas que se determinarán en su Estatuto. Contra sus resoluciones podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de Derecho. Únicamente, por tanto, el recurso por infracción de los Estados miembros, se atribuye exclusivamente al Tribunal de Justicia.

2.2. **El Tribunal de Cuentas Europeo: el control financiero**

Con sede en Luxemburgo, el Tribunal de Cuentas fue creado en 1975. Su misión fundamental es controlar la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos de la UE, así como la correcta gestión del presupuesto comunitario.

2.2.1. Composición y organización interna

El Tribunal de Cuentas está compuesto por un miembro de cada país de la UE (actualmente 27) designado por el Consejo para un período de 6 años, renovable. Sus miembros eligen a uno de ellos como presidente para un período de 3 años. Para ejercer correctamente sus funciones, los miembros del Tribunal son independientes de los Gobiernos y del resto de instituciones, aunque están en permanente contacto con estas últimas.

El Tribunal tiene en la actualidad una plantilla de aproximadamente 800 personas, entre traductores, administradores y auditores. Los auditores trabajan en grupos de fiscalización y se encargan de elaborar los proyectos de informe sobre los cuales el Tribunal basa sus decisiones. Los auditores están capacitados para inspeccionar y auditar a cualquier persona, física o jurídica, o a cualquier organización que reciba y gestione fondos europeos. Esta labor de inspección conlleva desplazamientos frecuentes a otras instituciones u órganos de la UE, a los Estados miembros y a cualquier país tercero que reciba dinero europeo. Aunque la Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto, más del 80% del gasto en políticas y acciones de la UE es ejecutado directamente por las autoridades competentes de cada Estado miembro.

Sin embargo y a pesar del nombre de «Tribunal», esta institución no tiene funciones jurisdiccionales. Si sus auditores constatan irregularidades y fraudes, transmiten el informe pertinente a la OLAF (Oficina de Lucha contra el Fraude), organismo dependiente de la Comisión, para que extraiga las actuaciones pertinentes.

2.2.2. Funciones

Su principal función es comprobar que el presupuesto de la UE se ejecuta correctamente, tanto desde el punto de vista de la obtención de los ingresos, como de su gasto. Su trabajo contribuye así a garantizar que el sistema financiero de la UE funcione de forma transparente y eficiente.

Para llevar a cabo esta función, el Tribunal puede llevar a cabo investigaciones sobre cualquier persona o entidad que maneje fondos europeos. Su actividad de control desemboca en informes que transmite a la Comisión y a los Estados miembros, alertando de posibles irregularidades o problemas.

Otra de sus funciones clave es presentar anualmente al Consejo y al Parlamento Europeo un informe sobre la ejecución del presupuesto del ejercicio anterior. Sobre la base de este informe, el Parlamento decide aprobar o no la gestión de la ejecución presupuestaria llevada a cabo por la Comisión Europea. Finalmente, si el Parlamento adopta la decisión de descargo de la Comisión, el Tribunal de Cuentas envía al Consejo y al Parlamento una declaración de fiabilidad en la que confirma que el dinero de los contribuyentes europeos se ha utilizado correctamente.

5
Organización política y administrativa de la CAPV

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

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

1.1. **Antecedentes y génesis del Estatuto Vasco**

1.1.1. Antecedentes históricos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. **Contenidos del Estatuto Vasco**

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

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

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

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

A continuación, el Título II se refiere a los poderes del País Vasco y comprende un Capítulo Preliminar, con un sólo artículo, y otros cinco capítulos que se ocupan: el 1.° 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. Cierran el Estatuto nueve Disposiciones Transitorias.

1.3. **El Título Preliminar del Estatuto Vasco**

1.3.1. Constitución de la Comunidad Autónoma y denominación (art. 1)

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

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

1.3.2. Territorio (art. 2)

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

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

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

1.3.3. Incorporación de enclaves (art. 8)

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

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

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

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

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

1.3.4. Sede de las instituciones (art. 4)

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

1.3.5. Símbolos (art. 5)

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

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

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

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

1.3.6. Lenguas oficiales (art. 6)

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

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

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

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

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

1.3.7. Condición política (art. 7)

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

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

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

1.3.8. Derechos y deberes fundamentales (art. 9)

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

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

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

1.4.1. Bases Constitucionales Y Estatutarias

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

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

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

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

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

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

1.4.2. Ley de Territorios Históricos y normativa institucional foral

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

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

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

1.5. **Reforma del Estatuto**

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

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

1.5.1. Procedimiento general (art. 46)

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

a) *La iniciativa*

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

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

No se contempla, por tanto, la iniciativa popular.

b) *Aprobación por el Parlamento Vasco*

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

c) *Aprobación por las Cortes Generales*

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

d) *Aprobación del electorado por Referéndum*

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

1.5.2. Procedimientos especiales (art. 47)

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

a) *Reorganización de los poderes del País Vasco*

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

En ese caso el procedimiento previsto es el siguiente:

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

b) *Incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma*

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

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

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

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

2.1. **Conceptos básicos y bases constitucionales**

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

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

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

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

2.2. **Tipos de competencias**

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

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

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

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

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

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

1. Demarcaciones territoriales municipales, respetando las competencias de los Territorios Históricos, según lo establecido en el art. 37 del propio Estatuto.
2. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.
3. Legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, pero respetando las competencias de los Territorios Históricos, según lo establecido en el art. 37 del Estatuto.
4. Régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, pero respetando la competencia del Estado en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios.
5. Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los Territorios Históricos y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.
6. Normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y organización propia del País Vasco.
7. Bienes de dominio público cuya titularidad sea de la Comunidad Autónoma y servidumbres públicas en materia de sus competencias.
8. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, respetando la competencia del Estado en legislación básica en estas materias.
9. Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
10. Pesca en aguas interiores, marisqueo y agricultura, caza y pesca fluvial y lacustre.
11. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas 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.

21. Cámaras Agrarias, de la Propiedad, Cofradías de Pescadores, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, respetando las competencias del Estado en comercio exterior.
22. Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, respetando la legislación estatal del régimen jurídico de los Colegios profesionales y del ejercicio de las profesiones tituladas, con respeto a lo establecido en el art. 139 de la Constitución, esto es, igualdad de derechos de todos los españoles y prohibición de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. Nombramiento de notarios, de acuerdo con las Leyes del Estado.
23. Cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos, conforme a la legislación general del Estado en materia mercantil.
24. Sector público propio del País Vasco.
25. Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.
26. Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de ahorro, pero respetando las bases que sobre ordenación del territorio y la banca dicte el Estado y en el marco de la política económica general.
27. Comercio interior, pero respetando la política general de precios, la libre circulación de bienes en territorio del Estado y la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores, denominaciones de origen y publicidad, en colaboración con el Estado.
28. Defensa del consumidor y usuario en los términos del apartado anterior.
29. Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y valores, respetando la legislación mercantil.
30. Industria, excepto la instalación y ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario, y aquéllas que precisen de legislación específica y las que requieran contratos previos de transferencia de tecnología extrajera. En lo referido a reestructuración de sectores industriales, la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca es únicamente de desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado.
31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
32. Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio 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 señala las siguientes materias:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. EL PARLAMENTO VASCO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. **Funciones del Parlamento**

3.3.1. Panorámica general (art. 25)

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

3.3.2. Funcion legislativa (27.4 y 27.5)

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

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

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

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

3.3.3. Funciones de impulso y control del Gobierno

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

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

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

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

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

3.3.4. Función financiera (arts. 25, 42, 44-45)

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

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

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

3.3.5. Otras funciones del Parlamento (art. 28)

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

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

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

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

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

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

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

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

4. EL GOBIERNO VASCO Y EL O LA LEHENDAKARI

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

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

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

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

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

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

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

4.2. **El o la Lehendakari**

4.2.1. Definición y estatuto personal

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

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

4.2.2. Designación y nombramiento

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

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

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

4.2.3. Competencias y facultades

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

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

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

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

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

4.2.4. Suspensión, cese y sustitución

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

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

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

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

4.3. **El Gobierno**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.1. Consejeros y Consejeras

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

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

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

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

4.4.2. Vicepresidentes y Vicepresidentas

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

4.4.3. Altos Cargos

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

4.4.4. Otras cuestiones

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

6

Aspectos generales de la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la CAPV y las Instituciones Forales de los Territorios Históricos. El Concierto Económico

Sumario: 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.

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 y Parlamento Vascos) 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.° del Estatuto), y las recogidas en el 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, éste recoge todo lo relativo al sistema de Concierto Económico y afirma que las instituciones competentes de los Territorios Históricos: i) 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 a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma; ii) que 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 su alta inspección; iii) que las instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos Territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al Territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

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. De ahí que el Estatuto de Autonomía diga en su artículo 37.2, que lo dispuesto en el mismo no supone alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio Histórico.

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. Ello explica que las normas estatutarias que atribuyen competencias a los Territorios Históricos se encuentren desperdigadas a lo largo del texto estatuario y que en éste no aparezca prevista ninguna Ley específicamente destinada a establecer con carácter general el reparto competencial interno.

Como el Estatuto no recoge un detallado y exhaustivo reparto de competencias entre las Instituciones Comunes y las de los Territorios Históricos y tampoco contempla expresamente una Ley de distribución de competencias entre dichas Instituciones, para que el sistema funcionase, hubo que hacerse 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 veinticinco años, es la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (más conocida como Ley de Territorios Históricos o LTH, denominaciones que se seguirán 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. En efecto, su artículo 1.° dice 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 la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía».

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 aquéllas 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»). Finalmente, el artículo 6.2 reserva en exclusiva al Parlamento Vasco la facultad de dictar normas con rango de Ley, lo que ha dado lugar a la polémica en torno a la naturaleza jurídica y el rango de las Normas Forales emanadas de las Juntas Generales de los Territorios Históricos.

El problema consiste en que una de las partes, el Parlamento Vasco, el único que tiene competencias para dictar disposiciones con rango de Ley, puede modificar a su gusto y de manera unilateral el sistema de reparto de competencias entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos, simplemente modificando la LTH, que es una Ley ordinaria que no requiere ninguna mayoría específica, siempre que su modificación no afecte al núcleo de la foralidad, que resulta intocable. Así, la LTH no tiene ninguna «inmunidad» o «intangibilidad» frente a cualquier otra Ley del Parlamento Vasco y puede ser modificada por el legislador vasco en cualquier momento y por mayoría simple, lo que ha planteado problemas de inseguridad jurídica, ya que otras Leyes del Parlamento Vasco posteriores a la LTH han derogado no expresa sino tácitamente algunos artículos de la LTH (aplicando el criterio general de que la Ley posterior deroga la Ley anterior). Para evitar las modificaciones o derogaciones implícitas o tácitas de la LTH por parte de otras leyes posteriores, como había ocurrido anteriormente, el único límite que la Comisión Arbitral ha establecido por seguridad jurídica en su Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, es que si el Parlamento Vasco desea alterar el esquema de distribución de competencias, debe hacerlo o bien a través de una modificación de la propia LTH que permita luego una regulación concreta de la materia, distinta a la existente hasta entonces y conforme al nuevo texto de la LTH, o bien mediante una Ley singular o sectorial que expresamente delimite la nueva distribución competencial que se propone realizar junto con la modificación del esquema de reparto competencial de la LTH.

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

[1] Los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en las siguientes materias: 1. Organización, régimen y funcionamiento de sus Órganos Forales; 2. Régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores; 3. Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico; 4. Elaboración de sus propios Presupuestos y Cuentas, así como de las operaciones de crédito y financieras en los términos establecidos por el Título II de la Ley; 5. Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales; 6. Las establecidas en el art. 41 del Estatuto de Autonomía (es decir, las derivadas del Concierto Económico); 7. Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales; 8. Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos; 9. Montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del art. 10.8 del Estatuto de Autonomía; guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales; 10. Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Gobierno Vasco (si bien se consideran obras hidráulicas de interés general, las que así se definen en la Ley de Aguas del Parlamento Vasco, en las cuales corresponde a la Agencia Vasca del Agua la proyección, ejecución y gestión de dichas obras, así como las demás funciones que dicha Ley le encomienda en relación con tales obras); 11. Régimen de los cuerpos o secciones de Forales, Miñones y Miqueletes dependientes a efectos de representación y tradicionales de las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Gobierno Vasco, como mando supremo de la Policía Autónoma; 12. Archivos, bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía, de titularidad del Territorio Histórico; 13. Creación y mantenimiento de organismos culturales, de interés del Territorio Histórico.

[2] Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en las siguientes materias: 1. Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros (si bien corresponde a la Agencia Vasca del Agua el ejercicio de las funciones que la Ley Vasca del Agua le atribuye en relación con el abastecimiento, saneamiento, depuración y riego, incluida la de elevar al Gobierno Vasco la propuesta de Decreto que éste aprobará para regular el régimen jurídico del riego, con el contenido mínimo establecido en esa Ley); 2. Producción y sanidad animal; 3. Régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética; 4. Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres, que se ejercerá de conformidad con lo previsto en la Ley de Aguas del Parlamento Vasco; 5. Conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico; 6. Fomento del deporte, programas de deporte escolar y deporte para todos.

ejecución (art. 7 c)[3] y atribuye el resto de las competencias a las Instituciones Comunes. Es decir, todas las materias que no estén en el listado del artículo 7, corresponden a las Instituciones Comunes, salvo que sean transferidas a los Territorios Históricos. En definitiva: el fondo de poder está en las Instituciones Comunes y no en los Territorios Históricos. Por eso la cláusula residual del art. 6.1 de la LTH dice que «es competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución de 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».

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 competencia exclusiva de los Territorios Históricos les corresponden a éstos cuatro tipos de potestades:

a) La *normativa*. Se habrá observado que se habla de potestad normativa y no de potestad legislativa, a diferencia de lo que suele ocurrir en las competencias exclusivas, ya que el art. 6.1 de la LTH sólo permite que sea una Institución común, el Parlamento Vasco, quien dicte normas con rango formal de Ley. La LTH está pensando en las Normas Forales de las Juntas Generales y de su propio texto se desprende que las Normas Forales aunque no sean leyes formales son algo más que normas reglamentarias, puesto que a la potestad reglamentaria se refiere en la letra b) y no a) y porque dice que en aquellas materias de competencia exclusiva de los Territorios Históricos sus Normas Forales predominan por razón de la materia sobre normas con rango formal de Ley. Un ejemplo típico de potestad normativa exclusiva sería una Norma Foral tributaria: pensemos, por ejemplo, en la Norma Foral del Impuesto de Sociedades.
b) La *reglamentaria*. Evidentemente, quien puede lo más puede lo menos, y 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.
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

[3] Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias: 1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco; 2. Desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil, de la tercera edad, ocio y esparcimiento, sin perjuicio de la acción directa en estas materias por parte de las Instituciones Comunes del País Vasco; 3. Administración de espacios naturales protegidos. 4. Defensa contra incendios. 5. En materia de urbanismo, corresponden a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos. Se entenderá por determinaciones de planeamiento de rango superior las comprendidas en los instrumentos de Ordenación Territorial. En tanto no se aprueben éstos cumplirán tal función los criterios de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en lo que se refiere a la cuantificación del desarrollo residencial, industrial y de servicios; infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, actividades y materias cuya ordenación por razón de su objeto no sea competencia de los Territorios Históricos. En consecuencia, corresponde a los Territorios Históricos la aprobación de todos los instrumentos de Ordenación Urbanística, excepto los planes especiales de ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las Instituciones Comunes que desarrollen instrumentos de Ordenación Territorial o Urbanística; 6. Las facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas que puedan establecerse en suelo urbano residencial, siempre que no afecte a más de un Territorio Histórico o Ente Público extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a los Entes Municipales.

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

a los Territorios Históricos en las materias en que compete a los mismos el desarrollo normativo y la ejecución. El ámbito es menor, por tanto, que en las competencias exclusivas, puesto que aquí no hay potestad normativa originaria, sino sólo 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 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*.

Es claro que la competencia de *desarrollo normativo y ejecución* de los Territorios Históricos no permite que éstos dicten normas preferentes a cualquier otra de las Instituciones Comunes, sino que deben atenerse a las normas dictadas por las Instituciones Comunes, a las que desarrollan y que ejecutan. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma Vasca, en este tipo de competencias, las Instituciones Comunes tendrían la competencia para dictar normas básicas y los Territorios Históricos la normativa de desarrollo. La potestad normativa de las Instituciones Comunes debe limitarse a regular lo «básico», pues de lo contrario, nos encontraríamos con un vaciamiento de la competencia de los Territorios Históricos de desarrollo normativo y ejecución, convirtiéndose en una competencia de simple ejecución.

Para concluir este apartado, hay que advertir también que el art. 7 d) de la LTH establece que corresponde a los Territorios Históricos, el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuidas a la competencia exclusiva de aquellos.

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. Por su parte, el art. 11 de la LTH dice que una Ley del Parlamento Vasco regulará la alta inspección por parte del Gobierno Vasco de las actividades de ejecución en las materias que el art. 7 c) de la Ley atribuye a los Territorios Históricos. 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.

El art. 9 de la LTH prevé que las Diputaciones podrán realizar estadísticas para sus propios fines y competencias y participar, con carácter consultivo, en la elaboración del Plan Estadístico de la Comunidad Autónoma. El art. 10 afirma que corresponden a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma la legislación, desarrollo normativo, alta inspección, planificación y coordinación en materia de transportes mecánicos por carretera, ejercitando los Territorios Históricos, los que ostentaba el Territorio de Álava según los convenios vigentes con el Estado.

Para finalizar, el art. 12 de la LTH prevé que la Comunidad Autónoma, por Ley del Parlamento Vasco, puede transferir o delegar a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, competencias no atribuidas a los mismos en la LTH y el art. 13 que el Gobierno Vasco, bien por su propia iniciativa o si se lo solicitan los Órganos Forales de los Territorios Históricos, podrá delegar en las Diputaciones Forales, la gestión y prestación de servicios de la competencia de la Comunidad Autónoma, con el alcance y duración que se establezca en el correspondiente Decreto. Pero en todo caso, el Gobierno Vasco se reservará las siguientes facultades: dictar Reglamentos de ejecución, establecer directrices y elaborar programas de gestión y recabar información sobre la gestión y formular requerimientos para subsanar las deficiencias observadas.

1.3. **La Comisión Arbitral**

Dada la particular estructura de las Instituciones propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde coexisten dos tipos de 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 propias, 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 el artículo 39 del Estatuto 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. Los y las vocales deberán tener la condición política de vascos o vascas, ser licenciados o licenciadas en Derecho con acreditada experiencia como juristas y no podrán ser designados vocales aquellos o aquéllas que sean miembros de las instituciones legitimadas para actuar ante la Comisión Arbitral ni quienes mantengan una relación de empleo o servicio activo con dichas instituciones. La Comisión Arbitral se constituyó en diciembre de 1996 y, como ya hemos visto, sus resoluciones y la doctrina que han ido creando tienen una gran importancia para resolver los conflictos que pueden plantearse entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos.

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). Esta Ley permite que tanto el Gobierno Vasco como el Parlamento Vasco puedan plantear cuestiones de competencia con respecto a proyectos o proposiciones de norma foral y que, a su vez, tanto las Diputaciones Forales como las Juntas Generales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava puedan hacerlo en relación con Proyectos o Proposiciones de Ley.

Si la Comisión Arbitral admite a trámite la cuestión de competencia, se suspenderá automáticamente la tramitación del Proyecto o Proposición de Ley o de norma foral hasta que la Comisión Arbitral emita su decisión excepto en lo que se refiere a los Proyectos de Ley o de norma foral relativos a los Presupuestos Generales y los Proyectos de Ley relativos a las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma Vasca (pactados anteriormente en el Consejo Vasco de Finanzas y cuyos Acuerdos, juntamente con el informe del Consejo son sometidos al Parlamento Vasco como Proyectos de Ley de artículo único, según se establece en los artículos 22 y 29 de la Ley de Territorios Históricos). Completado el procedimiento previsto en los arts. 47-52 de la Ley, en el plazo de un mes, a contar desde el último trámite efectuado, la Comisión Arbitral en pleno, emitirá una Decisión determinando si el proyecto o Proposición de Ley

o de norma foral es conforme con la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes y Forales que se establece en el Estatuto de Autonomía, indicando también si modifica o afecta al sistema competencial o a la distribución de competencias ente las Instituciones Comunes y Forales establecidos en la legislación en vigor (arts. 50-54).

Si la Decisión declarara la conformidad de la iniciativa con el ordenamiento jurídico, se acordará el levantamiento de la suspensión del procedimiento de su elaboración, continuándose la tramitación en el Parlamento o en las Juntas Generales respectivas. Pero si la respuesta es contraria, hay que distinguir varios supuestos (arts. 55-56):

1.° Si la Decisión declarara que el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Vasco es contrario a las competencias forales previstas en el Estatuto de Autonomía, el Gobierno deberá proceder a su retirada.
2.° Si la Decisión declarara que el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Vasco supone la modificación de la delimitación competencial entre Instituciones Comunes y Forales establecidas en leyes que no sean el Estatuto de Autonomía, el Gobierno decidirá si mantiene o no el Proyecto.
3.° Si la Decisión declarara que la Proposición de Ley del Parlamento Vasco es contraria al Estatuto de Autonomía, la Mesa del Parlamento convocará al Pleno para que la conozca y la cumpla, realizando en su caso la adaptación de la Proposición.
4.° Si la Decisión estableciera que la Proposición de Ley del Parlamento Vasco supone la modificación de la delimitación competencial entre las Instituciones Comunes y las Forales establecidas en leyes que no sean el Estatuto de Autonomía, el Parlamento decidirá respecto al mantenimiento de la iniciativa.
5.° Si la Decisión declarara que el Proyecto de Norma Foral presentado por una Diputación Foral es contrario al Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral correspondiente deberá proceder a su retirada.
6.° Si la Decisión declarase que un Proyecto de Norma Foral presentado por una Diputación Foral es contraria a las leyes que delimiten competencias entre las Instituciones Comunes y las Forales que no sean el Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno de dicha Diputación correspondiente deberá proceder a su retirada.
7.° Si la Decisión declarara que una Proposición de Norma Foral presentada en las Juntas Generales es contraria al Estatuto de Autonomía, la Mesa de las Juntas Generales convocará al Pleno a fin de que la conozca y la cumpla, realizando en su caso la adaptación de la Proposición.
8.° Si la Decisión declarara que una Proposición de Norma Foral presentada en las Juntas Generales es contraria a las leyes que delimiten competencias entre las Instituciones Comunes y las Forales que no sean el Estatuto de Autonomía, la Mesa de las Juntas Generales convocará al Pleno a fin de que la conozca y la cumpla, realizando en su caso la adaptación de la Proposición.

Es decir, que, 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 la 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 el texto viola el Estatuto de Autonomía (en ese caso procede la retirada o la adaptación) o si 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).

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 aque-

llos 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. En todo caso, el conflicto versará exclusivamente sobre la titularidad de la competencia sin que quepa incluir otras cuestiones relativas al control de legalidad de dichos actos, acuerdos y normas reglamentarias, cuestiones que corresponden en todo caso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el supuesto de conflicto positivo, el órgano reclamante tendrá que presentar un requerimiento al órgano ejecutivo superior de la Administración de la que la disposición, resolución o acto proceda, en el plazo de veinte días desde su publicación o notificación. En los veinte días siguientes a la notificación del rechazo del requerimiento o pasado un mes desde que fue presentado sin haber obtenido respuesta alguna (transcurrido el cual se entiende que el requerimiento ha sido rechazado), el órgano requirente podrá plantear el conflicto ante la Comisión Arbitral. La Comisión Arbitral, reunida no en Pleno sino en la Sección Territorial correspondiente (compuesta por el Presidente o Presidenta de la Comisión, el o la vocal designado por el Gobierno Vasco adscrito a dicha Sección Territorial y el o la vocal designado por la Diputación Foral correspondiente), dará traslado a la otra parte, quien dispondrá de veinte días para presentar sus alegaciones.

Además, los legitimados y las legitimadas podrán pedir a la Comisión la suspensión del acto, disposición o resolución. En ese caso, la Comisión dará traslado a la otra parte para que pueda hacer sus alegaciones en el plazo de diez días. Tras ello, resolverá en el plazo máximo de diez días, sin que quepa ulterior recurso contra la suspensión. El asunto termina por medio de una Resolución de la Sección Territorial correspondiente de la Comisión Arbitral, quien, salvo prórroga excepcional (de un mes, si se acuerda por unanimidad de los miembros de la Sección Territorial), dictará la misma en el plazo máximo de un mes desde el último trámite efectuado en el proceso conflictual. La Resolución declarará con carácter definitivo a qué institución le corresponde la competencia, sin que quepa ningún recurso contra dicha Resolución. Finalmente, y como consecuencia de la Resolución de la Comisión Arbitral y en ejecución de la misma, el órgano del que provenga la disposición o acto viciado de incompetencia deberá derogarlo o anularlo (arts. 65-68).

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 ésta para que las ejercite. Si su requerimiento es desatendido y la Diputación en cuestión se declara incompetente, o si se produce la inactividad de ésta 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 los veinte días siguientes a la conclusión del plazo señalado en el requerimiento o, si éste hubiere sido contestado expresamente y en sentido desestimatorio, en los veinte días siguientes a dicha contestación. 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 éste 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 éste 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 en los veinte días siguientes a la conclusión del plazo señalado en el requerimiento o, si éste hubiere sido contestado expresamente y en sentido desestimatorio, en los veinte días siguientes a dicha contestación. La interposición del conflicto negativo se realizará siguiendo los trámites del artículo 26 de la Ley, y al escrito de formalización del conflicto se la acompañarán los documentos que acrediten haber agotado el procedimiento previsto y los acuerdos adoptados. La Comisión Arbitral dará traslado a la otra parte del escrito de iniciación para que pueda presentar alegaciones en un plazo de veinte días. El asunto termina con la Resolución de la Sección Territorial de la Comisión Arbitral en el plazo máximo de un mes desde el último trámite efectuado en el proceso conflictual (salvo prórroga excepcional de un mes más, como hemos visto antes), que declarará con carácter definitivo y sin que quepa recurso alguno, a qué institución corresponde la competencia controvertida.

En todo caso, la Resolución que solucione el conflicto de competencias (sea éste positivo o negativo) se fundamentará en el Estatuto de Autonomía de Gernika, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos

Forales de sus Territorios Históricos (la conocida como Ley de Territorios Históricos) o, en general, la legislación en vigor que delimite las competencias entre las instituciones comunes y forales y, recordémoslo una vez más, no cabrá contra ella ningún tipo de recurso.

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

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

Con la aprobación de la Constitución de 1978, la Disposición Adicional Primera de la misma establece expresamente el reconocimiento y amparo de los derechos históricos de los Territorios Forales, estableciendo que la actualización general de dicho régimen foral se llevaría a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Dado que el Concierto Económico es uno de los derechos históricos cuyo amparo establece la propia Constitución, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, estableció en su artículo 41 que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio, y recogió los principios y bases del contenido del régimen de Concierto. En cumplimiento de dicho mandato, se promulgó la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprobaba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, previo acuerdo entre la Administración del Estado y los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los

Territorios Históricos Vascos. Se reparaba así la injusticia histórica de 1937 y ahora tanto Bizkaia como Gipuzkoa, además de Álava (que no había llegado a perderlo), disfrutarían del histórico sistema de Concierto Económico.

El Concierto de 1981 tenía una vigencia de veinte años, y fue modificado en cinco ocasiones[5] previo acuerdo de ambas partes (la Administración del Estado y los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y de los Territorios Históricos) para actualizarlo y adaptarlo a las nuevas circunstancias, pues se trata de un pacto bilateral, realizado entre dos partes (la que representa al Estado y la representación vasca —compuesta a su vez por representantes de las Instituciones Centrales de la Comunidad Autónoma y de los Órganos Forales de sus Territorios Históricos—), al que sólo se puede llegar si ambas partes están de acuerdo. Cuando terminó la vigencia del Concierto de 1981, es decir, en 2001, se planteó un problema grave pues no hubo acuerdo entre las partes y la Administración del Estado impuso una prórroga unilateral del Concierto de 1981 por un año más, mediante Ley 25/2001, de 27 de diciembre, lo que provocó una gran tensión con las autoridades vascas, ya que rompía las bases del sistema: la bilateralidad y el consenso. Afortunadamente, durante 2002 se siguió negociando y se llegó a un nuevo acuerdo entre ambas partes, siguiendo el procedimiento de acuerdo bilateral. De este modo, el nuevo Concierto fue negociado en la Comisión Mixta de Cupo, en la que participan tanto los representantes de la Administración del Estado como los representantes de 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 2007, siguiendo el procedimiento bilateral para su modificación previsto en el propio Concierto, que es el mismo procedimiento utilizado para su aprobación (Disposición Adicional segunda del Concierto). La modificación ha tenido lugar principalmente para adaptar el Concierto a las últimas modificaciones en el ordenamiento jurídico tributario del Estado (relativas al IVA, al Impuesto especial sobre determinados medios del transporte, al Impuesto sobre las Ventas minoristas de determinados hidrocarburos, a la introducción del impuesto sobre el carbón y a lo relativo a la devolución del Impuesto sobre Hidrocarburos a profesionales, agricultores y ganaderos, etc.) y para mejorar el sistema de intercambio de información entre el Estado y las instituciones del País Vasco. Tras el acuerdo de ambas partes, la Comisión Mixta del Concierto (que sustituye ahora a la antigua Comisión Mixta de Cupo), aprobó la modificación el 30 de julio de 2007. Dicho acuerdo fue elevado a las Cortes Generales, quienes aprobaron la modificación del Concierto por Ley 28/2007, de 25 de octubre.

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 los siguientes principios: a) las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán

[5] Dichas actualizaciones han tenido lugar por Ley 49/1985, de 27 de diciembre; Ley 2/1990, de 8 de junio; Ley 27/1990, de 26 de diciembre; Ley 11/1993, de 13 de diciembre y Ley 38/1997, de 4 de agosto.

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) las Instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas; d) la aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma; e) para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado, se constituirá una Comisión Mixta integrada por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos por el Gobierno Vasco y de otra por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El Cupo se aprobará por Ley, con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto; f) el régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

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

2.2.1. El ámbito tributario

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

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

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

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

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

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

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

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

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. Finalmente, las facultades de tutela financiera que en materia de Entidades Locales desempeña el Estado, corresponden a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las Entidades Locales inferior al que tengan las de régimen común.

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

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

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

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

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

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

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 las modificaciones y adaptaciones del mismo y de llevar a la práctica el principio de colaboración que aparece enunciado en su ar-

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

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

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

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

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

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

7

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

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

1. ANÁLISIS PREVIO DE LA DISPOSICIÓN

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

2. CONTEXTO-ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. **Objeto y fin**

El objeto de esta Ley es «establecer los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres, así como regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato[1] de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, a promover la autonomía y a fortalecer la posición social, económica y política de aquéllas».

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

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

3. PRINCIPIOS GENERALES

La Ley recoge 8 principios generales que son los que orientarán la actuación de los poderes públicos vascos[2] en materia de igualdad, y que se enumeran a continuación:

---

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

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

3.1. **Igualdad de trato**

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

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

— La *discriminación directa* se producirá cuando «una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de su sexo o de circunstancias directamente relacionadas con el sexo, como el embarazo o la maternidad». Además se añade que el acoso sexista en el trabajo se considerará discriminación directa por razón de sexo. Se trata por lo tanto de un trato desigual y desfavorable que se lleva a cabo de forma expresa.
Un ejemplo: Una empresa busca contratar una persona para cubrir un puesto de trabajo y publica un anuncio en el que se puede leer «Se busca director de ventas. Se busca hombre con disponibilidad para viajar…». Este anuncio es un ejemplo claro de discriminación directa ya que excluye directamente a las mujeres.

— La *discriminación indirecta* se producirá cuando «un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo».
Un ejemplo: Que en una empresa el hecho de contar con un contrato a tiempo completo pueda servir como un criterio a puntuar para la promoción interna parece a priori que no es una medida discriminatoria, ya que tanto mujeres como hombres en esa empresa pueden contar con un contrato a tiempo completo. Sin embargo, en realidad sí puede ser discriminatoria por cuanto que, son hombres la mayoría de quienes tienen contrato a tiempo completo y son mujeres quienes tienen la mayoría de los contratos a tiempo parcial[3], por lo que las mujeres quedarían fuera de esa posibilidad de promoción.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

3.2. **Igualdad de oportunidades**

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

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

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

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

3.3. **Respeto a la diversidad y a la diferencia**

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

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

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

3.4. **Integración de la perspectiva de género**

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

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

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

3.5. **Acción positiva**

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

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

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

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

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

3.6. **Eliminación de roles y estereotipos en función del sexo**

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

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

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

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

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

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

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

3.7. **Representación equilibrada**

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

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

3.8. **Colaboración y coordinación**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Todas las miradas de las personas, están sesgadas por distintos condicionantes sociales —etnia, sexo, edad, religión, ideología, etc.—. En el caso que nos ocupa, existen dos formas de mirar en las que el sesgo que se introduce es por sexo: el androcentrismo[4] y el sexismo[5], ambas sesgan la realidad y se reflejan en el uso que se hace del lenguaje.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

a) Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de éstas sea inferior al 40%, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo.
   Para posibilitar la aplicación de esta medida, «los órganos competentes en materia de función pública de las correspondientes Administraciones Públicas han de disponer de estadísticas adecuadas y actualizadas».
b) Una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada.

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

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

> «El órgano administrativo que promueva la norma o disposición administrativa habrá de establecer indicadores[7] que permitan realizar la evaluación del grado de cumplimiento y de la efectividad de las medidas referidas en los párrafos anteriores, de cara a la consecución del objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres».

Se recoge la posibilidad de que excepcionalmente pueda justificarse el no cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos anteriores[8]. Para ello, será necesario un informe motivado y aprobado por el órgano competente. Puede darse el caso, por ejemplo, de que un tribunal esté formado en función del cargo de las personas integrantes, por lo cual no es posible la elección de las personas en base al sexo para lograr esa representación equilibrada.

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

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

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

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

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

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

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

8

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

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

1. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN

— Disposición: Ley ordinaria.
— Número: 11/2007.
— Título: Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
— Aprobación: 22.06.2007.
— Publicación en BOE: 23.06.2007.
— Entrada en vigor: el día siguiente al de su publicación en el BOE.
— Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de los derechos:

1. A partir de 31 de diciembre de 2009, la Administración del Estado habrá adaptado todos sus procedimientos para que los derechos reconocidos en la Ley puedan ejercitarse.
2. A partir de 31 de diciembre de 2009, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, habrán adaptado sus procedimientos a la Ley, si sus disponibilidades presupuestarias lo permiten.

2. ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

3. OBJETO Y FINALIDADES DE LA LEY

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

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

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

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

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

4. ÁMBITO DE APLICACIÓN

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

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

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

5. PRINCIPIOS GENERALES

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

Son principios generales de la Ley:

1. Principio de integridad de garantías de la ciudadanía. La gestión electrónica de los procedimientos ha de ser equivalente cuando se tramiten en papel y en soporte electrónico. La ciudadanía tiene un nivel equivalente de garantías en uno y otro medio de gestión. Esto no significa que los trámites sean idénticos, pues el medio electrónico puede condicionar la forma del trámite.
2. Principio de legalidad y reserva de Ley. Es necesario regular mediante una Ley la imposición a la ciudadanía del uso necesariamente de medios electrónicos para realizar sus gestiones administrativas. No es necesaria la Ley cuando:

   a) Se trate de gestiones administrativas internas.
   b) Se mantenga la gestión en papel junto con la electrónica.
   c) Reglamentariamente, las Administraciones establezcan la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando medios electrónicos, cuando las personas interesadas sean personas jurídicas o físicas con acceso y disponibilidad a los medios electrónicos.

3. Principio de igualdad y principio de proporcionalidad. El principio de igualdad tiene por objeto evitar las discriminaciones de las personas que se relacionen con las Administraciones por medios no electrónicos. Lo que este principio garantiza es que no desaparezca la Administración en papel para aquellas personas que no saben o pueden usar las nuevas tecnologías.

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

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

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

6. DERECHOS

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

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

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

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

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

Este derecho implica:

a) Obtener informaciones. Hay que poner a disposición de la ciudadanía medios electrónicos para que ésta pueda obtener la información que precise sin tener que desplazarse hasta las oficinas administrativas.
   Por ejemplo: la Administración que convoca una Oferta de Empleo Público informará acerca de la misma a través de Internet, teléfono y cualesquier otro medio del que disponga.
b) Realizar consultas y alegaciones. Las personas interesadas en un expediente podrán realizar alegaciones y consultas a su expediente a través de medios electrónicos.
   Continuando con el ejemplo anterior, la persona que tome parte en un proceso selectivo convocado por una Administración podrá conocer el transcurso del mismo y consultar sus calificaciones a través de medios electrónicos como Internet.
c) Presentar solicitudes. Las Administraciones adaptaran sus procedimientos para que la ciudadanía pueda iniciarlos por medios electrónicos. En todas las Administraciones se crearán registros electrónicos para dar entrada a las solicitudes electrónicas. Estos registros emitirán justificantes de entrada por medios electrónicos.
   La persona que quiera tomar parte en el proceso selectivo podrá presentar su solicitud electrónica a través de la página Web de la Administración convocante. La constancia de la presentación será el recibo electrónico que reciba con fecha y hora de entrada.
d) Efectuar pagos y realizar transacciones. Las Administraciones crearán aplicaciones para que los pagos que, en su caso, deba efectuar la ciudadanía pueda realizarlos por vía electrónica.
   En el ejemplo de la participación en un proceso selectivo por medios electrónicos, la persona participante podrá pagar la cuantía que le corresponda por su participación a través de un canal electrónico, esto es, sin necesidad de desplazarse a su banco o caja de ahorros.
e) Interponer recursos contra las resoluciones y actos administrativos. De igual forma que las solicitudes, se podrán presentar recursos contra las actuaciones administrativas por medios electrónicos.
   Por finalizar con el ejemplo anterior, si la persona participante en un proceso selectivo no está de acuerdo con el resultado del mismo, podrá recurrir a través del canal electrónico disponible para ello. Obtendrá un justificante de la presentación del recurso y la Administración tramitará su recurso en las mismas condiciones que si lo hubiera interpuesto por escrito.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. SERVICIOS ELECTRÓNICOS

7.1. **Sede electrónica**

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

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

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

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

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

7.2. **Registros electrónicos de las Administraciones Públicas**

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

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

En el registro electrónico se pueden presentar:

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

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

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

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

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

7.3. **Comunicaciones y notificaciones electrónicas**

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

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

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

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

II

Fuentes del Derecho Administrativo y procedimiento administrativo

9

Fuentes del Derecho Administrativo: la Ley: concepto y clases. Reglamento: titularidad de la potestad reglamentaria y sus límites. Jerarquía normativa. El principio de legalidad en la Administración Pública

Sumario: 1. La Ley: concepto y clases. 1.1. Concepto. 1.2. Reserva de Ley. 1.3. Leyes del Estado y Leyes de las Comunidades Autónomas. 1.4. Leyes ordinarias y Leyes Orgánicas. 1.5. Otras normas con rango de Ley.—2. Reglamento: titularidad de la potestad reglamentaria y sus límites. 2.1. Concepto y titularidad. 2.2. Límites de la potestad reglamentaria.—3. Jerarquía normativa.—4. El principio de legalidad en la Administración Pública. 4.1. El principio de legalidad en la CE. 4.2. La vinculación a la Ley en sentido formal. 4.3. La vinculación a las normas reglamentarias.

1. LA LEY: CONCEPTO Y CLASES

1.1. **Concepto**

La Ley es, junto con la Constitución (CE), la única norma del ordenamiento que goza de directa legitimidad democrática, ya que es producto de la actividad normativa de la representación del pueblo, es decir, de las Cortes Generales, y por tanto, constituye la *expresión de la voluntad de éste*. A través de la Constitución y la Ley quedan legitimadas el resto de las instituciones y órganos del Estado que no son elegidos por el pueblo.

La Ley es la categoría normativa inmediatamente subordinada a la Constitución. El contenido material de ésta constituye un *límite a la actividad del legislador*, que no puede contradecir lo que aquélla dispone. Ello no significa que dicha actividad se convierta en un mero desarrollo de los preceptos constitucionales. La Constitución, más que recoger unos mandatos políticos detallados a desarrollar por la Ley lo que hace es establecer un marco dentro del cual el legislador goza de libertad para elegir entre diversas políticas legislativas. Esta *libertad de acción política* del legislador constituirá una manifestación del pluralismo político, valor reconocido en el art. 1 CE. No hay que olvidar que la Constitución también recoge los valores y principios que deberán inspirar toda la obra del legislador, sea de la naturaleza que sea.

Desde un punto de vista formal, entenderemos por Ley aquella norma elaborada como tal por el Parlamento. Sin embargo, como veremos, aunque puede seguir considerándose una categoría normativa única, en la actualidad la misma encuentra expresión mediante formas diversas, todas ellas con la misma fuerza y rango y subordinadas únicamente a la Constitución.

1.2. **Reserva de Ley**

Se conoce con esta expresión a la reserva que hace la Constitución de determinadas materias para ser reguladas obligatoriamente por Ley. Constituye una garantía constitucional destinada a asegurar la regulación de ciertas materias de especial importancia por el órgano que representa la soberanía popular y titular ordinario del poder legislativo, es decir, las Cortes Generales, o, cuando menos, por normas de igual rango y fuerza (aun cuando dictadas por el Ejecutivo: Decretos-Leyes y Decretos Legislativos).

Esta reserva de Ley podrá ser, a su vez, más o menos intensa según sea mayor o menor la presencia que se permita al reglamento en la regulación de la materia en cuestión. En todo caso, se

excluye una reserva reglamentaria, es decir, la existencia de materias que deban ser obligatoriamente reguladas por reglamento. Ello hubiera otorgado al Gobierno, titular de la potestad reglamentaria, hegemonía en un ámbito de materias del que quedaría excluido el Parlamento, órgano representante de la soberanía popular.

La reserva de Ley se puede entender:

— En un sentido material, según el cual sólo por Ley se pueden adoptar determinadas regulaciones. La Constitución va formulando a lo largo de su articulado supuestos de reserva de Ley.
— En un sentido formal (principio de la congelación del rango, que supone que una norma sólo puede ser sustituida o innovada por otra de por lo menos igual rango): al ser regulada una materia por Ley su rango queda «congelado», siendo necesaria una Ley para poder intervenir posteriormente en esa materia.

1.3. **Leyes del Estado y Leyes de las Comunidades Autónomas**

La función legislativa se puede definir como aquélla cuyo objeto es la elaboración de normas, expresión de la voluntad popular, y cuya fuerza prevalece sobre cualquier otra fuente jurídica, quedando sólo sometida a la Constitución. Esta función es ejercida de manera ordinaria por el órgano del Estado de carácter representativo (Parlamento), y, extraordinariamente, por otros órganos (normalmente el Gobierno) que pueden dictar, dentro de ciertos límites, normas dotadas de igual fuerza que las Leyes.

La CE atribuye a las Cortes la potestad legislativa del Estado. Ahora bien, la estructura territorial del Estado, con la existencia de Comunidades Autónomas dotadas de autonomía política y Parlamentos propios, hace que se entienda que la CE también atribuye potestad legislativa a los Parlamentos de las CC.AA. Las Leyes del Estado y las de las CC.AA. tendrán el mismo rango y fuerza, si bien, unas y otras se desplegarán dentro del ámbito material que viene determinado por el «bloque de la constitucionalidad» (conjunto de normas integrado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y ciertas Leyes estatales distributivas de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas). Ese bloque o conjunto normativo determina en qué materias actúa o es competente (principio de competencia) cada legislador (estatal o autonómico).

1.4. **Leyes ordinarias y Leyes Orgánicas**

Son Leyes Orgánicas exclusivamente aquéllas que tratan sobre determinadas materias prefijadas por la Constitución, que tienen un procedimiento especial de aprobación también previsto expresamente por la norma constitucional (sólo el legislador estatal puede dictar Leyes Orgánicas). Leyes ordinarias (o simplemente, Leyes) serán todas las restantes, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Las Leyes Orgánicas se hallan reguladas en el art. 81 CE. En el primer apartado se señalan cuáles son las *materias* que deben regularse por Ley Orgánica: «las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución». La lista es cerrada. No podrán regularse con rango de Ley Orgánica otras materias distintas de las constitucionalmente reservadas a este tipo de Ley.

La jurisprudencia del TC ha considerado, sin embargo, la necesidad de una *interpretación restrictiva* de estas materias. De lo contrario, el procedimiento agravado que se exige para la aprobación de este tipo de Leyes (mayoría cualificada) conduciría a una excesiva rigidez del ordenamiento jurídico. Así, ha entendido, en concreto, que la reserva de Ley Orgánica sólo se refiere a los derechos y libertades de la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I, excluyendo a los demás de-

rechos recogidos en el Título I. Además, y con carácter general, no todo lo que afecta a estas materias ha de estar regulado por Ley Orgánica, sino solamente sus aspectos esenciales.

Desde un *punto de vista formal*, la Ley Orgánica posee un procedimiento específico de aprobación. El apartado 2 del art. 81 CE establece que «la aprobación, modificación o derogación de las Leyes Orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto». En la práctica resulta frecuente que se aprueben Leyes en las que sólo una parte se define como Ley Orgánica. En este caso, sólo estos preceptos, que deben ser indicados de forma expresa, deberán someterse al procedimiento agravado de aprobación.

Leyes orgánicas y Leyes ordinarias poseen el mismo rango y fuerza de Ley. Aunque la cuestión no está unánimemente admitida, parece que la relación entre ambas vendría dada por los distintos ámbitos materiales en los que actúan, y no tanto en virtud de un principio de jerarquía. Así, una Ley ordinaria no puede modificar lo establecido por una Ley Orgánica, de la misma forma que una Ley Orgánica no puede entrar a regular una materia distinta de las taxativamente señaladas en la Constitución.

La CE contempla, además, tanto respecto a las Leyes Orgánicas como a las ordinarias, procedimientos especiales que dan lugar a Leyes específicas. Así, los Estatutos de Autonomía son Leyes Orgánicas sometidas a un procedimiento específico de aprobación, que poseen además una relevancia institucional propia y ocupan una posición relevante en el ordenamiento jurídico. Dentro de las Leyes ordinarias, la Ley de Presupuestos posee también un procedimiento de elaboración específico constitucionalmente previsto.

1.5. **Otras normas con rango de Ley**

La Constitución contempla la existencia de otras normas que, sin ser Leyes y sin proceder de las Cortes, tienen su mismo rango y fuerza. Nos referimos a normas dictadas por el Gobierno en virtud de potestades que integran también la función legislativa del Estado y que le son atribuidas para ejercerlas en los supuestos tasados por la propia Constitución y bajo estricto control parlamentario. La razón de este control se debe a que la atribución de estas potestades se hace a un órgano constitucional —el Gobierno— que no es titular de la función legislativa (su potestad normativa «ordinaria» es la potestad reglamentaria, que le habilita para dictar únicamente normas de rango inferior a la Ley). Con el control parlamentario se pretende evitar que el Parlamento, titular ordinario de la función legislativa, pierda su posición preeminente en el ejercicio de ésta.

1.5.1. Los Decretos Legislativos

Se trata de normas con fuerza de Ley dictadas por el Gobierno en virtud de una autorización expresa de las Cortes denominada «delegación legislativa». El art. 82 CE permite a las Cortes atribuir al Gobierno, mediante una Ley de delegación, la potestad de dictar una norma con fuerza de Ley, denominada «Decreto Legislativo», en los términos previstos en la propia Ley de delegación y dentro de los límites y requisitos constitucionalmente contemplados.

Características generales:

— La Constitución prohíbe efectuar una subdelegación en autoridades distintas del propio Gobierno.
— Queda excluida la posibilidad de delegaciones implícitas. La delegación debe ser expresa.
— Ha de hacerse para una materia concreta y ha de fijar un plazo para su ejercicio, transcurrido el cual decae la habilitación contenida en la delegación.
— La delegación se otorga para su ejercicio por una sola vez: una vez ejercitada, se agota (el Gobierno no puede producir sucesivos Decretos Legislativos sobre esa materia, aunque el plazo de la delegación no haya vencido).
— La CE prohíbe que la delegación legislativa verse sobre materias reservadas a la Ley Orgánica.

La CE prevé dos *tipos de delegación*:

a) Una tiene por objeto la formación de textos articulados y se efectúa mediante una Ley de bases. Esta Ley de bases debe delimitar con precisión el objeto y el alcance de la delegación. También debe delimitar con igual precisión los «principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio». Además, de acuerdo con la CE, la Ley de bases no podrá autorizar al Gobierno su propia modificación, ni tampoco le podrá facultar para dictar normas con carácter retroactivo.
b) La otra tiene por finalidad refundir varios textos legales en uno solo, y se otorga mediante una Ley ordinaria.

Control de la potestad legislativa delegada

De la Constitución y de la naturaleza de esta institución se pueden deducir tres tipos de control:

— El control del Tribunal Constitucional, por cuanto sólo a éste corresponde el control de constitucionalidad de las Leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley. La inconstitucionalidad se producirá tanto por infracción de los preceptos constitucionales relativos al procedimiento o porque el contenido del Decreto Legislativo vulnera cualquier precepto constitucional.
— El control de los tribunales ordinarios (la CE se refiere a la «competencia propia de los tribunales»). El alcance de la competencia de estos tribunales ha sido, sin embargo, cuestión discutida. Parece que sí correspondería a ellos el conocimiento de las irregularidades en el procedimiento administrativo de emanación del Decreto Legislativo.
— El control del propio Parlamento, si así se prevé en la propia Ley de delegación. Estas «fórmulas adicionales de control» podrán ser previas o posteriores a la promulgación del Decreto Legislativo.

1.5.2. Los Decretos-Leyes

El art. 86 CE contempla la posibilidad de que el Gobierno dicte normas con fuerza de Ley «en caso de extraordinaria y urgente necesidad». Estas disposiciones, que tienen un carácter provisional, adoptan la forma de «Decretos-Leyes». A diferencia del caso anterior, aquí el Gobierno tiene atribuida la potestad de dictar Decretos-Leyes directamente por la Constitución, sin necesidad de una intervención «previa» del Parlamento. La «extraordinaria y urgente necesidad» ha sido interpretada por el TC no como una circunstancia de excepción sino como una situación imprevista, más o menos grave, que requiere una intervención de urgencia, sin la dilación que supondría la intervención del legislativo.

Materias excluidas de su regulación por Decreto-Ley

La CE prohíbe expresamente que los Decretos-Leyes entren a regular materias que afecten:

— Al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado (aquéllas previstas en la Constitución y que requieren Ley de desarrollo).
— A los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I.
— Al régimen de las Comunidades Autónomas (el TC ha entendido que se refiere al contenido en la Constitución, los Estatutos y las Leyes competenciales).
— Al Derecho electoral general.

Control de los Decretos-Leyes

El Congreso lleva a cabo un control *a posteriori* de los Decretos-Leyes, como manifestación de la primacía parlamentaria en el ejercicio de la función legislativa. El Decreto-Ley entra en vigor tras su promulgación y consiguiente publicación. En un plazo máximo de 30 días desde su promulga-

ción deberá ser sometido a debate y votación de totalidad en el Congreso. Dentro de este plazo deberá ser convalidado o derogado. En caso de convalidación el Decreto-Ley sigue en vigor, ya sin carácter provisional. En este supuesto, y dentro del plazo de 30 días, las Cortes podrán tramitarlo como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

Como toda norma con fuerza de Ley, el control jurisdiccional de los Decretos-Leyes corresponderá al Tribunal Constitucional.

2. REGLAMENTO: TITULARIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA Y SUS LÍMITES

2.1. **Concepto y titularidad**

La potestad reglamentaria se define, con carácter general, como la capacidad atribuida al poder ejecutivo de dictar normas de rango inferior a las Leyes, normalmente en desarrollo o aplicación de éstas. La CE (art. 97) confiere esta potestad reglamentaria expresamente al Gobierno, cabeza del poder ejecutivo, que la ejercerá «de acuerdo con la Constitución y las Leyes»

La misma comprende:

— Los llamados reglamentos ejecutivos (*secundum legem*): se dictan en virtud de remisiones normativas de la Ley en favor del Reglamento. Responden a la necesidad de completar y desarrollar la Ley en que se apoyan.
— Los llamados reglamentos independientes (*extra legem*): no derivan de mandatos legales. Únicamente caben en el ámbito de las materias organizativas. La propia Constitución recoge algunas reglas de organización administrativa, e incluso reserva a la Ley la formulación de unos principios básicos sobre los órganos de la Administración del Estado. Pero dentro de este marco constitucional y legal la Administración tiene la facultad de disponer sobre sí misma sin necesidad de una Ley previa que le habilite.

Esta potestad reglamentaria se encuentra estrechamente unida a la función ejecutiva del Gobierno, ya que, a través de los reglamentos, el Gobierno garantiza el cumplimiento del ordenamiento jurídico, ya sea, como hemos señalado, a través de reglamentos de ejecución (precisando y detallando las disposiciones legales) o de reglamentos de organización interna (regulando y organizando los instrumentos necesarios para la actuación administrativa).

Diferencias entre la Ley y el Reglamento, entre otras:

— Los reglamentos, en virtud de los principios de legalidad y jerarquía normativa, se sitúan en una posición inferior a las Leyes: no pueden por ello contravenir lo dispuesto en ellas y, a la inversa, pueden ser modificados por Leyes posteriores. La primacía de la Ley es absoluta.
— El reglamento no puede entrar en el ámbito de materias reservadas a la Ley, ya sea orgánica u ordinaria. No existe, por el contrario, una reserva reglamentaria.
— Los reglamentos, a diferencia de las Leyes, sí pueden ser objeto de control por los jueces y tribunales ordinarios. Las Leyes y demás normas con rango de Ley son controladas por el Tribunal Constitucional.

2.2. **Límites de la potestad reglamentaria**

2.2.1. Límites externos o formales

Competencia para emanar reglamentos

La CE atribuye únicamente al Gobierno la potestad reglamentaria. Ahora bien, el Gobierno actúa mediante diversos órganos. Así, la potestad reglamentaria atribuida «de acuerdo con la Constitución y las Leyes» puede ser ejercida bien por el Gobierno en pleno (Consejo de Ministros), o bien por otros órganos gubernamentales (Presidente, Vicepresidente, Ministros). La Ley del

Gobierno 50/1997 atribuye al Consejo de Ministros la competencia de aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, competencia que ejercerá mediante Reales Decretos; y a los ministros, la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, que ejercerán mediante Órdenes ministeriales. También reconoce esta potestad reglamentaria al Presidente del Gobierno

Los reglamentos del Gobierno (Reales Decretos del Presidente y del Consejo de Ministros, y Órdenes ministeriales) constituyen un cuerpo normativo jerarquizado. Sólo estos reglamentos están directamente comprendidos en el art. 97 CE. Las demás disposiciones reglamentarias emanadas de órganos administrativos inferiores requerirán de una habilitación legislativa o de los propios reglamentos dictados por el Gobierno o sus ministros para que puedan considerarse incluidas dentro de las normas reglamentarias del art. 97. Fuera de estos casos, se tratará únicamente de meras instrucciones o directrices internas dirigidas a la organización del trabajo administrativo (Circulares, Instrucciones, Resoluciones), órdenes jerárquicas que no constituyen Derecho objetivo afectante a los ciudadanos.

La Constitución también reconoce la autonomía de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses. Con ello estaría reconociendo a estas entidades territoriales, como contenido de dicha autonomía, una potestad normativa que incluiría, como mínimo (en el caso de la Administración Local también como máximo), la potestad reglamentaria. En todo caso, la potestad reglamentaria de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas exigirá de Leyes subconstitucionales que organicen estos entes territoriales y definan sus competencias.

Además de esta potestad reglamentaria atribuida al poder ejecutivo, hay que mencionar las potestades reglamentarias internas de otros órganos del Estado dotados de autonomía reglamentaria, que dan lugar a los reglamentos de organización y funcionamiento de dichos órganos. En todo caso se trata de reglamentos que proyectan sus efectos tan sólo al interior de dichos órganos, sin que sean de aplicación a los ciudadanos ajenos al mismo. Así, entre otros, poseen autonomía reglamentaria interna las Cámaras legislativas, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial.

Hay que señalar que los reglamentos de las Cámaras encuentran su fundamento directamente en la Constitución, sin necesidad de ninguna habilitación legal. No están subordinados a ninguna Ley, sino que, como ha indicado el TC, su posición sería análoga a la de las Leyes y sometido al mismo control de constitucionalidad que éstas.

La jerarquía normativa y principio de legalidad

Ver puntos 3 y 4.

El procedimiento para la elaboración de reglamentos

La normativa legal relativa a la Administración del Estado regula los procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general, exigiendo que la misma se inicie con los estudios e informes previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, que los proyectos sean sometidos a informe de diversos órganos administrativos y, en su caso, a información pública. En concreto, los decretos de desarrollo y ejecución de una Ley han de ser sometidos preceptivamente a un dictamen del Consejo de Estado.

El procedimiento constituye un límite importante al ejercicio de la potestad reglamentaria desde el momento en que un defectuoso cumplimiento del mismo supondría la nulidad de la disposición en cuestión.

Los Reglamentos estatales deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado como condición para la producción de efectos jurídicos. El mismo mandato se dirige a las Administraciones autonómicas (en el Diario Oficial que corresponda en cada caso). Por su parte, la Ley de Bases del Régimen Local establece un procedimiento de elaboración de Ordenanzas municipales, que incluye un trámite de información pública e informe de interesados, y exige su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

2.2.2. Límites sustanciales

Respeto a los principios generales del derecho. Prohibición de la arbitrariedad

Un Reglamento, aunque respete los límites antes mencionados, incluyendo la Ley, no será válido si se opone de alguna manera a los principios generales del Derecho. El sometimiento pleno de la Administración «a la Ley y al Derecho», debe entenderse también como sometimiento a los principios generales del Derecho, en cuanto ideas sustanciales que inspiran el ordenamiento en su conjunto

En concreto, cuando la Constitución afirma la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos, está remitiendo, para una valoración concreta de esta arbitrariedad, a criterios de justicia material que sólo pueden buscarse en los principios generales del Derecho. Así, por ejemplo, no serán válidos los Reglamentos que impongan medidas desproporcionadas o incongruentes con la finalidad que persigan, que aboquen a resultados «manifiestamente injustos», que sean contrarios a la buena fe, a la confianza legítima de la ciudadanía,... etc.

Las técnicas de control de la discrecionalidad

La potestad reglamentaria, en su ejercicio concreto, es en muchas ocasiones una potestad discrecional. Pero esta discrecionalidad, en cuanto que es una potestad así atribuida por el ordenamiento, sólo puede producirse legítimamente cuando respeta los elementos reglados de dicha atribución. El cumplimiento de estos podrá ser controlado por los Tribunales. Además, esta discrecionalidad de la Administración también puede ser controlada a través de los principios generales del Derecho (respeto al principio de buena fe, principio de igualdad, proporcionalidad entre la infracción y la sanción impuesta, prohibición de la arbitrariedad,...).

Irretroactividad

El Reglamento no puede, de acuerdo con el art. 9.3 CE, establecer normas que afecten a los administrados más que para el futuro.

La materia reglamentaria

El Reglamento, como producto de la Administración que es, actuará en principio dentro del campo de funciones que la Administración tiene atribuidas. Pero dentro de estas materias administrativas debemos distinguir entre aquéllas que pertenecen al ámbito interno o doméstico de la Administración, y aquellas otras que además afectan a los derechos y deberes de la ciudadanía. En el primer caso, el ámbito organizativo propiamente dicho será el campo por excelencia de ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración. En el segundo, cuando, aun tratándose de materias administrativas, su regulación implica la imposición de obligaciones y deberes o la limitación de los derechos de la ciudadanía, entonces el Reglamento deberá limitarse a actuar como complementario de la Ley. En este último supuesto, además de la potestad reglamentaria, la Administración necesitará una habilitación legal específica que la Ley haya hecho al Reglamento. Esta habilitación legal no será necesaria cuando el Reglamento actúe sobre el ámbito organizativo interno de la Administración.

3. JERARQUÍA NORMATIVA

El principio de jerarquía normativa, con carácter general, significa la existencia de diversas categorías de normas jurídicas, cada una con un rango determinado, que se relacionan jerárquicamente entre sí, de manera que las de rango superior prevalecen, en caso de conflicto, sobre las de rango inferior, las cuales no pueden en ningún caso contradecir a aquéllas.

El respeto al principio de jerarquía es decisivo para determinar la validez de una norma. Una norma que contradiga a otra superior, no sólo no tiene fuerza para derogar a ésta, sino que presenta un vicio de validez desde su origen. Será una norma contraria a Derecho, que no podrá incorporarse al ordenamiento jurídico. Esta invalidez, no obstante, deberá ser declarada por los órganos jurídicos aplicadores del Derecho (los tribunales competentes y, en ciertos supuestos, la propia Administración), permaneciendo hasta ese momento dentro del ordenamiento.

La aparición histórica del principio de jerarquía se halla ligada a la del Estado liberal, en consonancia con la jerarquización que se opera entonces entre los diferentes poderes públicos con capacidad normativa. Así, se establece la superioridad de la Ley sobre el Reglamento, al emanar la primera del órgano que encarna la voluntad popular, esto es, el poder legislativo (el Parlamento), frente al cual el Ejecutivo se encontrará en una posición subordinada.

En España este principio se recoge de forma bastante tardía. En 1957 aparece consagrado de manera solemne en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE). La actual CE establece una garantía general del principio de jerarquía normativa en el art. 9.3.

Contenido material del principio de jerarquía normativa

—Consecuencias positivas: este principio supone la atribución a cada norma, en función de su colocación en un determinado nivel de la escala jerárquica, de un cierto grado de capacidad innovadora, activa y pasiva, frente a las restantes normas del sistema. Activa, porque una norma puede modificar o derogar todas las que se encuentren en niveles inferiores (salvo que se hallen protegidas por los principios de competencia o de procedimiento); y pasiva, porque dicha norma sólo podrá ser válidamente modificada o derogada por las del mismo o superior nivel, pero no por las de nivel jerárquico inferior.

—Consecuencias negativas: la aplicación de este principio conlleva la nulidad de la norma inferior que contraviene los preceptos de la superior, nulidad que podrá ser declarada con efectos *erga omnes* (frente a todos) por el Tribunal competente en cada caso. En muchos casos la nulidad no se predicará de la norma en su totalidad, sino sólo de aquella parte de ella que específicamente produce la contradicción.

Ámbito de actuación

El principio de jerarquía en nuestro ordenamiento reviste cierta complejidad, pues no todas las normas se relacionan entre sí por vínculos de jerarquía. En principio, la jerarquía posee un ámbito de actuación intrasistema, es decir, opera dentro del sistema normativo del Estado o dentro de cada subsistema autonómico o dentro de otros ordenamientos supranacionales de aplicación en el Estado, pero no funciona en las relaciones entre normas de diferentes sistemas. Así, por ejemplo, una Ley del Estado no será ni superior ni inferior a una Ley del Parlamento vasco ni a un reglamento del Gobierno Vasco.

La función central del principio de jerarquía se ha visto matizada por otros principios, entre ellos, el de competencia. Este *principio de competencia* explica que dentro de un mismo nivel jerárquico (p. ej. el de la Ley) existan diversas categorías de normas (Leyes del Estado, Leyes de las Comunidades Autónomas, Leyes ordinarias, Leyes Orgánicas, ...), todas con igual rango y fuerza, operando cada una dentro de un ámbito material de competencia. Este principio de competencia, de forma sintética, podemos decir que presenta una triple dimensión:

— Una dimensión territorial: son válidas las normas o actos procedentes de los órganos de un ente territorial (Comunidades Autónomas) cuando se han dictado dentro de la competencia de dicho ente.
— Una dimensión orgánica: serán normas válidas las emanadas por los órganos que tienen reconocida la potestad normativa para ello, esto es, los órganos «competentes» (por ejemplo, la potestad del Congreso y el Senado para dictar sus Reglamentos organizativos).
— Una dimensión normativa: supone que determinadas categorías de normas (p. e. Leyes Orgánicas) tienen un ámbito material prefijado por la Constitución, al cual queda limitada su «competencia».

Jerarquía normativa en el ordenamiento español

La única norma que guarda un vínculo jerárquico con todas las restantes es la Constitución, superior a todas ellas, cualquiera que sea su tipo, contenido o naturaleza. A ella estarán sometidas todas las demás normas (sean estatales, autonómicas o locales).

Este carácter de norma superior de la Constitución resulta de:

— Su protección frente a posibles intentos de reforma del legislador ordinario (así, se exigen procedimientos especiales para la reforma constitucional —Título X CE—).
— Su defensa frente a cualquier norma que vulnere sus contenidos (el Título IX CE establece el control de constitucionalidad de las Leyes y otras garantías. Las Leyes inconstitucionales serán declaradas nulas por el Tribunal Constitucional).

Por otro lado, la subordinación de las disposiciones de carácter general, de naturaleza reglamentaria, a las Leyes, aparece recogida en diferentes Leyes administrativas generales. Así, el art. 62.2 LRJPAC[1] establece que «serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las Leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, ...». Igualmente, la Ley del Gobierno de 1997 señala que «los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de Ley, ni infringir normas con dicho rango...».

Por lo que respecta a la jerarquización de los reglamentos entre sí, la Ley del Gobierno establece las siguientes normas «de competencia y jerarquía» a las que habrán de ajustarse los reglamentos: «1.° Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente de Gobierno o del Consejo de Ministros. 2.° Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial». Y finalmente añade que «ningún reglamento podrá vulnerar preceptos de otro de jerarquía superior».

Así, mientras las Leyes, cualquiera que sea su tipo o denominación (siempre dentro de un mismo sistema normativo), son jerárquicamente iguales entre sí, los reglamentos no constituyen un nivel jerárquico unitario, sino que resultan jerarquizados entre sí en función del nivel del órgano del que emanan (todos los Decretos del Gobierno son iguales entre sí, pero jerárquicamente superiores a cualquier Orden ministerial).

No está determinado el rango que los Tratados Internacionales ocupan en relación a las Leyes. Sin embargo, la subordinación de estos a la Constitución resulta incuestionable desde el momento en que ésta no admite la celebración de tratados que contengan disposiciones contrarias a ella, y admite el control por el TC de su constitucionalidad. En su relación con las Leyes, sin embargo, no se puede afirmar con total rotundidad que tengan una superioridad jerárquica. Hay que entender, más bien, que estos tratados forman parte de un ordenamiento externo, y, por lo tanto, sus relaciones con las Leyes no operarán en términos de jerarquía.

4. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1. **El principio de legalidad en la CE**

El principio de legalidad constituye una manifestación esencial del Estado de Derecho. La CE insiste en él de manera reiterada. Ya en su Preámbulo reconoce como uno de sus objetivos el de «consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular»; el art. 9.3 proclama expresamente que «la Constitución garantiza el principio de legalidad»; y, en concreto, recuerda que el Gobierno deberá ejercer sus funciones «de acuerdo con la Constitución y las Leyes» (art. 97), y que la Administración Pública actuará «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 103.1).

El principio de legalidad supone una manifestación singular del principio de obligatoriedad general de las normas jurídicas: todos los sujetos, no sólo los ciudadanos, sino también todos y cada

[1] Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

uno de los poderes públicos, tienen la obligación de obedecer la totalidad de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico. Dentro de este contexto más general, el principio de legalidad supone el específico sometimiento de la Administración a las normas emanadas por el poder legislativo. Como hemos señalado, su actuación deberá llevarse a cabo «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». En resumen, este mandato constitucional se entiende:

— Como reiteración de la regla de sometimiento a la totalidad del sistema normativo (no sólo a las Leyes del Parlamento, sino también a las restantes normas del ordenamiento jurídico).
— La sujeción «plena» se refiere a la «completa juridicidad de la acción administrativa»: toda su actuación se realizará teniendo presentes las normas del ordenamiento jurídico, sin espacios libres, y podrá ser valorada en base a estas normas (ya sean escritas, o, donde éstas no existan, en base a los principios generales del Derecho).

4.2. **La vinculación a la Ley en sentido formal**

Se refiere a la forma específica en que la Administración se encuentra sometida a las normas con rango de Ley. Conviene recordar que la sujeción a la norma puede ser de dos tipos:

— Sujeción positiva: la norma se erige en fundamento previo y necesario de una determinada acción. Sin dicha habilitación normativa, la acción debe considerarse como prohibida (lo que no está permitido, se considera prohibido).
— Sujeción negativa: la norma constituye un mero límite externo a la acción del sujeto, que puede actuar libremente sin necesidad de previa habilitación siempre que no contradiga los mandatos o prohibiciones contenidos en las normas (todo lo que no está prohibido por la norma se entiende que está permitido).

¿Cuál de estos dos modelos es el que rige en el caso del sometimiento de la Administración a la Ley?

Aunque la CE no dice nada la respecto, parte de la doctrina ha entendido que la necesidad de habilitación previa existirá en todas aquellas actuaciones de la Administración que afectan a las situaciones jurídicas de los sujetos de manera extintiva o limitativa. La libertad de los ciudadanos no puede verse limitada en estos casos por la Administración si no existe una Ley previa que lo autorice. Las actuaciones de la Administración que no tuvieran este efecto limitativo se regirían por la regla de la vinculación negativa. Así, se entiende que no tendría sentido limitar la libertad de iniciativa de la Administración en el ámbito, por ejemplo, prestacional o de fomento.

Para otros autores en la actualidad se impondría el principio de vinculación positiva de la Administración. De acuerdo con éste, no habría ningún espacio «libre de Ley» en que la Administración pudiera actuar con un poder ajurídico y libre. Todos los actos y disposiciones de la Administración han de ser conformes a Derecho. El principio de legalidad supone la cobertura legal de toda actuación administrativa. Sólo cuando cuenta con esta cobertura legal previa la actuación de la Administración será legítima. La legalidad atribuye potestades a la Administración; sin esta atribución, la Administración, simplemente, no podría actuar.

Esta atribución de potestades debe de ser expresa y específica (el poder atribuido debe ser concreto y determinado, con un ámbito de ejercicio lícito, fuera del cual no existiría esa potestad). Además, esta atribución expresa y específica puede realizarse de dos modos:

— La Ley puede determinar de forma exhaustiva todas las condiciones para el ejercicio de la potestad. En estos casos (*«potestades regladas»*) la Administración se limita a constatar que se da el supuesto de hecho legalmente definido y, de ser así, a aplicar lo que la Ley también ha previsto para el supuesto en cuestión.
— La Ley puede establecer algunas de las condiciones de ejercicio de la potestad, dejando a la estimación subjetiva de la Administración el resto de ellas. Destacar que también en estos supuestos (*«potestades discrecionales»* de la Administración) las facultades discrecionales de la Administración encuentran su fundamento en una Ley que expresamente las permite. Sólo cabe discrecionalidad en virtud de la Ley y en la medida que la Ley haya dispuesto.

La discrecionalidad supone la existencia de una pluralidad de soluciones entre las cuales la Administración puede elegir libremente, todas ellas igualmente aceptables, en principio. El control de la discrecionalidad supondrá el control de la observancia de los límites de elección establecidos por la Ley y el Derecho. Así, procederá la anulación de la decisión discrecional cuando se hayan rebasado o excedido dichos límites. En todo caso, es importante distinguir entre esta discrecionalidad permitida a la Administración y una arbitrariedad expresamente prohibida a los poderes públicos por la Constitución (art. 9.3 CE).

Las potestades administrativas encierran la posibilidad de una actuación concreta de la Administración, actuación que puede ser de cinco clases, según su naturaleza jurídica: reglamentos (potestad reglamentaria), actos administrativos en sentido estricto o declarativos, contratos, ejercicio de la coacción y la llamada actividad técnica de la Administración. Todas estas formas de actuación administrativa son manifestaciones o ejercicio de potestades previamente atribuidas.

4.3. **La vinculación a las normas reglamentarias**

Las normas de rango inferior a la Ley, desde el momento en que entran a formar parte del ordenamiento, obligan también a la propia Administración que las dictó. Esta sujeción a las propias normas reglamentarias se manifiesta en dos principios:

— El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos: son nulas las resoluciones administrativas de carácter particular o singular que vulneren lo establecido en un Reglamento, aunque aquéllas hayan sido dictadas por un órgano de igual o superior jerarquía a aquél que dictó el reglamento. La Administración no puede excepcionar para un caso concreto la aplicación del Reglamento. Tampoco puede dispensar a terceros del cumplimiento de sus propios reglamentos, salvo que estos mismos lo prevean para casos concretos y justificados (lo contrario vulneraría el principio de igualdad en la aplicación de las normas).
— El principio de reglamentación previa de la actuación administrativa. La emisión de actos administrativos formales por la Administración exige una norma previa (del rango —ya sea Ley o reglamento— que en cada caso sea necesario) que establezca el órgano competente, el procedimiento y el contenido que pueden tener.

10

La organización administrativa: los órganos administrativos

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

Conviene aclarar que descentralización y desconcentración no son sinónimos.

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

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

Para ello hay que tener en cuenta que la organización de cada Administración Pública puede venir establecida con mayor o menor detalle en leyes específicas: ésta es la razón de que empecemos haciendo una descripción de la estructura actual de las principales Administraciones territoriales.

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

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

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

2. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1. **La organización de la Administración General del Estado**

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

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

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

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

2.2. **La Administración autonómica**

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

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

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

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

2.3. **La organización de la Administración local**

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

2.3.1. Diputaciones

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

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

2.3.2. Ayuntamientos

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

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

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

2.3.3. Otros entes locales

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

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

3. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN

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

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

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

3.1. **El principio de competencia**

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

3.1.1. Titularidad de la competencia

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

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

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

3.1.2. Ejercicio de la competencia

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

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

3.2. **El principio de jerarquía**

3.2.1. Concepto

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

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

3.2.2. Instrucciones y órdenes de servicio

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

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

3.3. **El principio de eficacia**

3.3.1. Concepto

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

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

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

3.3.2. Relaciones interorgánicas

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

3.3.3. Conflictos interorgánicos

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

4. EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

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

4.1. **Reglas especiales de ejercicio de competencias**

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

4.1.1. La delegación de competencias

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

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

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

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

4.1.2. Otras figuras afines

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

— *Avocación:* Técnica que, en virtud del principio de jerarquía, permite a los órganos superiores el ejercicio para un caso concreto de una competencia atribuida a algún órgano inferior. También es posible la avocación de competencias delegadas. Formalmente, la avocación requiere un simple acuerdo motivado en circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial. No es necesario publicar este acuerdo aunque sí notificarlo a los interesados en el expediente de que se trate. Contra dicho acuerdo no cabe recurso (art.14 LPC).

— *Encomienda de gestión:* En cierto modo es una técnica de cooperación interorgánica e incluso interadministrativa. Con ella se posibilita la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios por órganos administrativos distintos de los realmente competentes. Se entenderá mejor con un ejemplo. Supongamos que en un expediente sancionador en materia de vertidos resulta imprescindible el análisis de muestras del agua contaminada. El órgano competente podría recurrir a laboratorios privados, para lo cual debería seguir la regulación de los contratos administrativos. Pero también podría recurrir a laboratorios públicos de la misma o de distinta Administración. En este último caso, estaríamos ante una típica encomienda de gestión que debería regirse por el artículo 15 LPC y no por la legislación de contratos [artículos 4.1.n) y 26.4 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, LCSP].

— *Delegación de firma:* Técnica puramente doméstica que, en principio, no afecta ni a la titularidad ni al ejercicio de las competencias atribuidas a cada órgano. A los límites comunes del artículo 13 LPC se añade la prohibición de delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador y la innecesariedad de su publicación (artículo 16 LPC).

— *Suplencia:* Es una técnica que permite que un órgano administrativo siga funcionando pese a vacante, ausencia o enfermedad de su titular. El artículo 17 LPC recogía una regla para designar al sustituto y atribuía esta facultad precisamente al órgano competente para el nombramiento del titular. Esto sí se ha declarado inconstitucional por la STC 50/1999, de 6 de abril. El mismo precepto contempla otro supuesto que, más que suplencia, parece posibilitar una acumulación de atribuciones.

4.2. **La regulación de los órganos colegiados**

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

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

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

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

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

4.3. **El principio de imparcialidad de los órganos administrativos**

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

4.3.1. Causas

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

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

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

4.3.2. El deber de abstención

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

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

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

4.3.3. El derecho de recusación

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

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

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

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

11
El acto administrativo

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

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. **Concepto**

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

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

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

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

1.2. **Producción**

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

1.2.1. Órgano administrativo competente para dictar el acto

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

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

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

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

1.2.2. Acto administrativo y procedimiento

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

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

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

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

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

  Los actos que agotan la vía administrativa en el ámbito de la Administración General del Estado vienen determinados en la Disposición Adicional 15.ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). En el ámbito de la Administración Local dicha relación aparece en el art. 52.2.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no existe normativa específica sobre la materia, más allá de lo señalado con carácter general en la LRJPAC.
— Actos que no agotan la vía administrativa. Antes de su posible impugnación ante los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo, ha de interponerse obligatoriamente un recurso administrativo de alzada (u otro que legalmente lo sustituya) ante el órgano superior jerárquico del órgano que los dictó (art. 114.1 LRJPAC). No hay una definición legal de este tipo de actos, teniendo un carácter residual respecto de los anteriores (son todos aquellos actos definitivos diferentes de los que agotan la vía administrativa).

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

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

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

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

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

1.3. **Contenido**

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

1.3.1. Elementos reglados y elementos discrecionales en el contenido del acto

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

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

1.3.2. Requisitos de validez por razón del contenido

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

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

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

1.3.3. Determinaciones accesorias

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

1.3.4. Clases de actos por razón de su contenido

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

1.4. **Motivación**

1.4.1. Actos de obligada motivación

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

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

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

1.4.2. Requisitos de la motivación

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

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

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

1.5. **Forma**

1.5.1. Forma de manifestación externa

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

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

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

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

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

1.5.2. Estructura interna

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

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

2. LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. **Presunción de validez de los actos administrativos**

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

2.2. **Ejecutoriedad de los actos administrativos**

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

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

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

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

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

3. LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1. **Eficacia temporal**

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

3.2. **Retroactividad de los actos administrativos**

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

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

3.3. **Suspensión de los actos administrativos**

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

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

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

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

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

3.4. **Notificación de los actos administrativos**

3.4.1. Sistema ordinario de notificación

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

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

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

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

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

3.4.2. Notificaciones anómalas

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

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

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

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

3.5. **Publicación de los actos administrativos**

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

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

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

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

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

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

3.6. **Ejecución forzosa de los actos administrativos**

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

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

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

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

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

4.1. **La invalidez de los actos administrativos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 62.2 LRJPAC). Este apartado, no obstante, se está refiriendo a normas reglamentarias o reglamentos (disposiciones administrativas), no a actos administrativos.

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

4.3. **Actos anulables: supuestos legales y regulación**

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

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

Pero hay un régimen especial para dos supuestos específicos:

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

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

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

4.4. **Irregularidades no invalidantes**

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

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

4.5. **Revocación de los actos administrativos**

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

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

5. SILENCIO ADMINISTRATIVO

5.1. **La obligación de resolver y notificar en plazo**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.1. En procedimientos iniciados a solicitud del interesado

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.2. En procedimientos iniciados de oficio

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

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

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

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

12

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

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

1. PRINCIPIOS GENERALES

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

1.1. **Significado y finalidad del procedimiento administrativo**

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

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

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

procedimiento administrativo el trámite de audiencia «cuando proceda». Esta puntualización denota que dicho trámite no tiene la misma trascendencia en todo tipo de procedimientos administrativos. Así, por ejemplo, será un trámite ineludible en los procedimientos que puedan culminar con la imposición de una sanción, mientras que no será necesario en un procedimiento competitivo en el que se trata de seleccionar a personal funcionario.
Por su parte, cada vez adquiere mayor importancia la consideración del procedimiento administrativo como medio de participación de la ciudadanía en las funciones administrativas. Esta percepción se contempla sobre todo en aquellos procedimientos cuyas decisiones afectan a intereses colectivos, caso de los relacionados con el medio ambiente.

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

1.2. **Previsiones constitucionales sobre el procedimiento administrativo**

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

1.2.1. Art. 105 de la Constitución

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

1.2.2. Art. 149.1.18 de la Constitución

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

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

1.3. **Regulación del procedimiento administrativo**

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

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

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

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

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

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

1.4. **Ámbito de aplicación de la Ley 30/92**

1.4.1. Ámbito subjetivo

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

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

1.4.2. Ámbito objetivo

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

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

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

2. INTERESADOS

2.1. **Distinciones terminológicas previas**

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

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

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

2.2. **Capacidad jurídica y capacidad de obrar**

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

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

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

2.2.1. Circunstancias modificativas de la capacidad de obrar

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

a) *Nacionalidad*

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

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

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

b) *Vecindad administrativa: el domicilio*

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

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

c) *Antecedentes penales*

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

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

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

d) *Edad*

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

e) *Enfermedad y condiciones físicas*

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

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

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

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

2.3. **Posiciones jurídicas de los administrados frente a la Administración**

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

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

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

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

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

2.3.1. Situaciones activas

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

a) *Derechos subjetivos*

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

b) *Intereses legítimos*

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

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

c) *Intereses simples*

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

2.3.2. Situaciones pasivas

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

a) *Deberes*

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

b) *Obligaciones*

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

2.3.3. Situaciones mixtas

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

2.4. **Concepto de interesado**

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1. La acción pública

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

2.5. **Derechos de los interesados**

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

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

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

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

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

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

2.6. **La representación**

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

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

3. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13

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

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

1. LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA. PRECISIONES INICIALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De modo general, hay que pensar que estamos ante una sociedad y unos principios esenciales para el gobierno de la misma, en la que el secreto y la reserva son la excepción y la transparencia y el acceso a la información son la regla. Por ello, al hablar de la información que la Administración nos proporciona, es necesario relacionar el acceso a la información administrativa y a los archivos y registros públicos, que es un derecho de los ciudadanos, con el principio de la transparencia administrativa, el cual debe guiar la vida de los poderes públicos. Estamos ante un derecho subjetivo y un principio objetivo básico para entender la imagen de la Administración y el funcionamiento del sistema. Ambas perspectivas derivan del artículo 105. b) de la Constitución que, al ocuparse del Gobierno y de la Administración, dice 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».

También estas dos perspectivas se reflejan en la Ley 30/92, la cual, con carácter general, reconoce y regula en sus artículos 35, apartado h) y 37 el «derecho» de acceso a la información contenida en los archivos y registros administrativos, siendo ello, como es obvio, consecuencia directa del principio constitucional de que la Administración está al servicio de los ciudadanos.

A la hora de examinar esta regulación, ha de tenerse en cuenta que es muy amplia la información que habitualmente proporciona la Administración a los ciudadanos por su propia iniciativa, sin necesidad de que ninguna persona lo solicite, lo cual va mas allá de las obligaciones legales de publicidad de las normas, planes, proyectos, convocatorias, licitaciones, nombramientos y otros actos administrativos. De este modo, cumple tanto con las exigencias de publicación de las disposiciones normativas, como con las previsiones más específicas, entre otras, lo dispuesto en el artículo 37.9 que exige publicar «la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetas a un régimen especial de publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares». También en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.10 asistimos a una publicación regular de las instrucciones y respuestas a consultas que los particulares u otros órganos administrativos formulen y que entrañen una interpretación de las normas vigentes. Como consecuencia de ello es frecuente que algunos órganos consultivos publiquen sus informes incluso en sus páginas Web.

Hay que apreciar que la información que nos suministra la Administración a través de cualquier medio, y en especial a través de medios informáticos o telemáticos, comprende los datos relativos a la organización y funcionamiento de la Administración, incluidas sus sedes y unidades, los requisitos y actuaciones que *los interesados* precisan o han de realizar en sus relaciones con

la Administración, los derechos y prestaciones que les corresponden, aparte otros muchos datos sobre planes y proyectos de la Administración, actuaciones ya realizadas y sus resultados, datos estadísticos, etc. Toda esta información general, que como se acaba de comentar se encuentra muchas veces en la red, constituye una herramienta importante de cara al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35, apartado g), norma que impone a los empleados públicos la tarea de facilitar a quien lo solicite una respuesta sobre «los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar», siendo pues una información que el ciudadano tiene derecho a obtener siempre y que se proporciona a todo el mundo sin necesidad de acreditar legitimación alguna.

Para terminar, ha llegado el momento de ocuparse de las actuaciones o solicitudes concretas que los ciudadanos pueden emprender para hacer efectivo el repetido derecho de acceso a la información. Conviene aquí destacar que este derecho informativo es de titularidad universal, corresponde incluso a los extranjeros residentes en un municipio; corresponde, por tanto, a toda persona, física o jurídica.

A pesar de que el artículo 37 se refiere al acceso a los «archivos y registros administrativos», realmente el objeto de este derecho son los documentos administrativos que obren en un expediente, con independencia de que esté o no en un archivo. El acceso va a estar abierto a cualquiera que sea el soporte material apto para contener información y del de los actos a consultar: «cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren».

En cuanto a la legitimación para ejercer el derecho el tema es distinto y es más restringida dado que los ciudadanos en general sólo pueden acceder a los documentos relativos a procedimientos ya terminados (art. 37.1). En el caso de procedimientos en curso aún no terminados (art. 35.a), se reserva el acceso a aquellos particulares que tengan la condición de interesados.

Por lo demás, en ningún caso cabe el acceso a documentos que no se integran en un expediente, o que formen parte de otros expedientes que se estén instruyendo por la Administración.

Importa, a su vez, destacar que el derecho de acceso, como cualquier otro derecho, no es total sino que está sujeto a ciertos límites, los cuales son debidos a la necesidad de protección de determinados derechos y principios constitucionales. Entre los límites por razones de interés público está el que el documento no se encuentre clasificado como secreto por afectar a la seguridad y defensa del Estado o a la averiguación de los delitos. Los límites de interés privado se justifican en la protección de derechos fundamentales, fundamentalmente en el derecho a la intimidad de las personas. En éste último caso, el acceso se limita a las personas afectadas, que podrán exigir, cuando haya causa para ello, completar o modificar los datos del registro o archivo consultado, salvo que se trate de expedientes caducados de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno (art. 37.2 y 3). Las demás limitaciones se tratan, sin embargo, de manera difusa, estableciendo que el acceso podrá ser denegado «cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo en tales casos dictar el órgano competente resolución motivada» (art.37.4).

En cualquier caso, deberá denegarse este derecho, además de en los supuestos expresados en el artículo 105.b) de la Constitución, también en relación con los expedientes que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo, en los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial y a la política monetaria (art. 37.5). Por el contrario, nos encontramos con una remisión a la legislación específica cuando se refiere al acceso a los archivos de materias clasificadas, los datos sanitarios personales, los regulados por la legislación electoral, los estadísticos, el Registro Civil, el de Penados y Rebeldes y los fondos documentales de los Archivos Históricos (art. 37.6).

El derecho debe ejercerse de forma individualizada a través de la correspondiente petición, bien de forma oral o, en su caso, de forma escrita; o bien, cuando sea posible, por medios electrónicos o telemáticos, vía ésta última de la que se ocupa la regulación contenida en la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y demás disposiciones dictadas en el ámbito estatal y autonómico para su desarrollo. El solicitante debe indicar qué documento o dato quiere conocer, lo cual cierra paso a formular consultas y pe-

ticiones genéricas o abusivas, las cuales serán denegadas. Resulta excepcional el acceso directo de las personas a los archivos que tan sólo se admite para los investigadores que acrediten el interés histórico, científico o cultural de la consulta, debiendo en todo caso salvaguardarse la intimidad de los datos personales (art. 37.7). Al final, como resultado se entregan copias o certificados de los documentos que se desean conocer, previo pago de las exacciones que se establezcan (art. 37.8). Por lo demás, el acceso no podrá afectar al buen funcionamiento de los servicios públicos.

2.3. **El derecho a ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y los empleados públicos**

En el comentario a este derecho, reconocido en el apartado i) del artículo 35, no se requiere extenderse mucho. Tan sólo decir que en este supuesto no se proclama un nuevo derecho, sino que se declara algo que está explícitamente reconocido en la Constitución, cuyo artículo 10.1 subraya que la persona, el libre derecho de la personalidad y el respeto a los derechos de los demás son fundamentos del orden político y de la paz social.

Por lo demás, configurado como un derecho general, su infracción puede dar lugar a sanción disciplinaria cuando la conducta o la actuación del funcionario o autoridad administrativa actúen en contra del mismo.

3. DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ha llegado el momento de ocuparnos brevemente de los derechos que se reconocen a los interesados ante la Administración responsable de la tramitación de un expediente, y que persiguen una correcta tramitación de los procedimientos, los cuales se exponen a continuación.

—El artículo 35, en su apartado b), recoge *el derecho* «a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos», a saber en todo momento quién es el empleado público responsable de la unidad administrativa que se ocupa de la instrucción del procedimiento; no se habla en el precepto de la autoridad política que va a decidir sobre el asunto. En esta misma dirección, el artículo 35, en su apartado i), señala el deber de la Administración de facilitar a los interesados «el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones».

Pues bien, normas de rango inferior han venido a ocuparse de ello regulando las modalidades de identificación: telefónica, mediante distintivo personal, rótulo de mesa o despacho, tarjeta de visita, firma electrónica, etc. No se trata de un derecho ilimitado sino que cede ante la protección de otros bienes jurídicos que pueden excluir la identificación o que justifican realizarla por medio de un número o clave codificada; a este respecto se puede pensar, por ejemplo, en agentes de policía o personal de la fuerzas del Estado cuya identificación puede poner en riesgo su vida o integridad personal o la seguridad del Estado.

Importa decir que es una medida ineficaz en todos aquellos supuestos en los que la paralización del procedimiento, o la tardanza en su resolución, tiene su origen en la decisión de la autoridad y no en el propio funcionamiento del servicio.

—El artículo 35, en su apartado a), señala el derecho «a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos». Ambas previsiones son una manifestación del derecho a información. Por una parte, el administrado va a tener conocimiento de los trámites que se han producido durante el tiempo que dura el procedimiento desde su inicio hasta su terminación, si bien la respuesta que obtiene de la Administración tiene efectos simplemente informativos y no condiciona la resolución final, sin generar expectativas al respecto. Por ello, desde esta posición de *interesado* va a tener un acceso permanente a los documentos del expediente. Excepcionalmente, como se ha comentado anteriormente, en estos casos puede darse la negativa o la

reserva de la información, por ejemplo cuando se considera que los datos de una empresa son confidenciales o vulnera el honor, la intimidad de las personas u otros derechos legalmente protegidos (art. 38.5).

—El artículo 35, en su apartado c) recoge *el derecho* «a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento». Sigue diciendo el legislador que para su eficacia, «los interesados podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado 4 de este artículo, será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original».

—El artículo 35, en su apartado f), señala el derecho «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante».

A pesar de su reconocimiento, la efectividad de este derecho suscita problemas en la práctica, habida cuenta de la cantidad de documentos que llega a utilizar la Administración. A tal fin, las normas de desarrollo han establecido condiciones tales como la necesidad de que el interesado haga constar la fecha, órgano y dependencia en que los documentos fueron presentados o emitidos y a que no hayan transcurrido cinco años desde la finalización del procedimiento a que corresponda, poniendo de manifiesto que en los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento la Administración pueda requerir su presentación o acreditación.

—El artículo 35, en su apartado e), señala el derecho «a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución». Otros derechos en el ámbito procedimental, recogidos en otras partes de la Ley, van en esta misma dirección; así, derecho al trámite de audiencia o el de proponer actuaciones, practicar pruebas, formular quejas o reclamaciones.

A la hora de su presentación los interesados pueden elegir, en todo momento, los medios electrónicos aportando copias digitalizadas de los documentos, salvo excepción derivada de la Ley, pudiendo optar en cualquiera fase del procedimiento por un medio distinto del utilizado inicialmente. En un principio, se ha establecido por la normativa estatal o autonómica la obligatoriedad de comunicarse con la Administración sólo por medios electrónicos para personas jurídicas o colectivos que tengan garantizada la disponibilidad de las tecnologías precisas. Las referidas comunicaciones electrónicas son válidas siempre que exista constancia de la transmisión, y la recepción, de sus fechas, del contenido de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario.

—El artículo 35, contiene dos apartados referidos al derecho a exigir responsabilidad de la Administración. El apartado j) reconoce el derecho genérico «a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente». El apartado b) recoge un requisito de esa exigencia de responsabilidad consistente en la facultad de los particulares para conocer la identidad de la autoridad o empleado público que tuviesen a su cargo la tramitación o resolución del correspondiente expediente. Esta materia tiene dedicado un capítulo completo de esta Ley —arts. 139 a 146—.

Decir que ello no añade nada nuevo al régimen vigente relativo a la responsabilidad de la Administración y del personal a su servicio. La única novedad se produce en cuanto a la responsabilidad de empleados públicos, dado que la misma deberá exigirse directamente de la Administración correspondiente que, en su caso, asumirá las indemnizaciones que correspondan por los daños y perjuicios que aquellos hubieran causado. En estos momentos no cabe la posibilidad recogida en la legislación anterior de exigir responsabilidad administrativa directamente a las autoridades y empleados públicos. Y será, en su caso, la propia Administración, una vez que haya hecho frente al pago, la que se ocupe después de recuperar lo abonado mediante la denominada acción de regreso, siempre que los mismos hubieran incurrido en dolo o culpa o negligencia grave y teniendo en cuenta el daño producido, la existencia o no de intencionalidad y su relación con la

producción del daño que motivó. Sin embargo, es de sobra conocido que en la práctica este tipo de medidas no se utilizan, a pesar del quebranto que ello, en ocasiones, supone para la Hacienda Pública. Para terminar, importa decir que nada impide a los particulares dirigirse directamente contra el funcionario o funcionaria o la autoridad para exigirles, cuando corresponda, la responsabilidad civil o penal con arreglo a lo dispuesto en la legislación correspondiente.

4. LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

El principio de unidad registral es lo primero que hay que destacar de la regulación básica que plantea el artículo 38 sobre los registros públicos, que los divide en dos tipos, a saber, generales y auxiliares. Dicho principio significa la existencia de un registro general por cada órgano administrativo, el cual se determinará caso por caso en las normas de desarrollo de cada una de las Administraciones Públicas.

En el artículo 38.2 se contempla la creación de registros auxiliares en las unidades administrativas de las que se compone el órgano administrativo, lo cual sirve para facilitar a los ciudadanos la presentación de documentos en las localidades distintas de aquéllas donde radique la organización central del órgano administrativo (en las delegaciones u oficinas territoriales de cada ministerio, departamento u organismo público), debiendo existir una comunicación fluida con el registro general al cual comunicarán toda anotación que efectúen. Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo (art. 38.3).

Además, en este precepto se incluyen dos medidas para facilitar el acceso a los registros. En primer lugar, el establecimiento de los días y horas en que deban permanecer abiertos (art. 38.6). En segundo lugar, la publicación de: a) una relación actualizada de oficinas de registro propias o concertadas; b) los sistemas de acceso y comunicación; c) los horarios de funcionamiento (art. 38.8).

En cuanto a las tasas o tributos que los particulares hayan de satisfacer en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a las Administraciones Públicas, las mismas se harán efectivas, además de por otros medios, mediante giro postal o telegráfico o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, cualesquiera de ellos.

La actividad registral va a tener tres funciones que se recogen en el artículo 38.1, 2 y 3, y que son: recepción, anotación y traslado.

En primer lugar, cabe hablar de recepción como aquel trámite previo que consiste en un juicio sobre la idoneidad para acceder al registro de las solicitudes y escritos presentados y que puede llegar a la inadmisión de aquello que no puede ser objeto de registro. Ello sin perjuicio del examen del cumplimiento de los requisitos formales que exige el artículo 70 para los escritos de iniciación, y, en principio, aplicables para cualquier comunicación con la Administración, los cuales se analizarán posteriormente por parte del órgano competente para tramitar.

En consecuencia, si existe un plazo legal o reglamentario para presentar una solicitud, se entiende cumplido por la presentación de la misma en cualesquiera de los lugares habilitados para ello. Sin embargo, el cómputo de un plazo para la resolución de un procedimiento no empieza a correr hasta que la misma no llega al registro del destinatario.

La anotación consiste en practicar «el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba» en la correspondiente unidad administrativa; y también consiste en anotar, asimismo, «la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares».

Por lo que se refiere al asiento, se establece que éste constará «de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra». Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida.

Finalmente, concluido el trámite de registro, esto es, una vez realizado el asiento, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

La instalación en soporte informático de todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos ha sido un aspecto fundamental para esta actividad en la cual paulatinamente la incorporación de las nuevas tecnologías ha acabado implantándose (art. 38.3).

En cuanto al lugar de presentación, el artículo 38.4 dispone que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) en los registros de los órganos administrativos a que se dirijan; b) en los registros de cualquier otro órgano administrativo de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como en los de aquellas entidades con las que se haya suscrito un convenio a estos efectos; c) en las oficinas de Correos, que ha de realizarse en sobre abierto para hacer constar su recepción con la fecha, hora y lugar en la primera página del escrito; d) en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; e) en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes —por ejemplo, entidades bancarias, cajas de ahorro y entidades de crédito para ciertos escritos dirigidos a la Administración Tributaria y de la Seguridad Social—. Estas previsiones han sido desarrolladas por todas las Administraciones y organismos públicos destacando, en la Comunidad Autónoma Vasca, el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos.

Llegados a este punto, hay que notar cómo la principal novedad de esta Ley reside en el principio de intercomunicabilidad entre los registros de las distintas Administraciones Públicas; principio que se construye para facilitar la actuación del ciudadano ante ellas y que, sin embargo, no se configura como un derecho de este ciudadano de entre los especificados en el artículo 35. Conviene recalcar aquí la importancia de los convenios de colaboración para lograr la intercomunicación registral, lo cual permite hacer realidad el objetivo de la ventanilla única, al menos por lo que respecta a la presentación del documento. El artículo 38 dice así: «Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros».

Por último, hay que tener en cuenta la previsión legal de los registros electrónicos, en particular, los artículos 24 y 25 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, los cuales tienen carácter básico y, por tanto, se aplican a todas las Administraciones Públicas. Estos registros, cada vez más numerosos, permiten la presentación de solicitudes durante todos los días del año y a todas horas. A efectos del cómputo de plazos, si la recepción tuvo lugar en día inhábil se entiende efectuada en el primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. Este tipo de registros expide automáticamente, por el mismo medio, un recibo consistente en una copia autenticada de la solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo fecha, hora y número de entrada.

14

El procedimiento administrativo: la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas: Fases del procedimiento administrativo. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento

Sumario: 1. Introducción.—2. La iniciación del procedimiento administrativo. 2.1 Iniciación de oficio por la Administración. 2.2. La iniciación a instancia de persona interesada.—3. Las medidas provisionales.—4. Ordenación del procedimiento. 4.1. La impulsión de oficio. 4.2. El principio de celeridad. 4.3 Términos y Plazos.—5. Instrucción del procedimiento. 5.1. Sondeos y encuestas. 5.2. Información pública. 5.3. Actos de instrucción llevados a cabo por las partes en el procedimiento. 5.4. Informes.—6. Finalización del procedimiento. 6.1. La resolución. 6.2. Formas anormales de terminación del procedimiento: el desistimiento, la renuncia y la caducidad.

1. INTRODUCCIÓN

Tanto la Administración como los administrados están sujetos a una serie de trámites y pasos durante el desarrollo del procedimiento administrativo. La Ley de Procedimiento Administrativo (30/1992) prevé una serie de fases que no necesariamente deben seguirse en todos los procedimientos administrativos. Sin embargo, como norma común y básica, reguladora de la actividad administrativa, señala qué fases en concreto podría recoger la normativa reguladora de cada uno de los procedimientos específicos y su regulación concreta, señalando las normas deben cumplirse cuando se efectúe cualquiera de esos trámites.

Por ejemplo, en caso de que un ciudadano solicite una licencia al ayuntamiento, no podría abrirse un período de prueba, ya que previamente ha entregado a la Administración la documentación indispensable para que decida si puede concederla o no. Sin embargo, si la autoridad administrativa acusa a un ciudadano de cometer una infracción administrativa, en ese procedimiento sancionador sí tendría sentido abrir un período de prueba, a fin de que la tanto la Administración como el imputado presenten el material probatorio que estimen conveniente. El procedimiento se estructura en tres fases: la iniciación, la instrucción y la terminación. Además, debe cumplir unos principios y reglas para el impulso y la ordenación de todos los trámites. Todo ello se aborda en los siguientes apartados.

2. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Esta materia se encuentra regulada en los artículos 68 a 73 de la Ley de Procedimiento Administrativo. La iniciación del procedimiento conlleva la apertura del expediente administrativo, momento a partir del cual recae sobre la Administración la obligación de notificar a los interesados la resolución en un plazo determinado por la norma reguladora del procedimiento o, en su defecto, por la Ley 30/1992. Posee una enorme importancia para saber si la Administración ha incurrido en el silencio administrativo y, por tanto, si deben aplicarse los efectos derivados del mismo.

El procedimiento administrativo puede iniciarse de dos modos: uno, de oficio por la Administración y dos, a instancia del interesado. A continuación se analizan por separado ambas formas de iniciación.

2.1. **Iniciación de oficio por la Administración**

El órgano competente de la Administración dicta un acuerdo por el que se inicia el procedimiento administrativo. La iniciación de oficio de del procedimiento administrativo puede producirse por las siguientes circunstancias[1]:

a) Orden expresa del superior jerárquico.
b) Petición razonada por parte de otro órgano administrativo.
c) Denuncia de cualquier ciudadano.
d) Iniciativa propia del órgano competente para dictar resolución en ese procedimiento.

El órgano competente puede abrir un período de información previa para asegurarse de que las circunstancias de hecho denunciadas han existido o que concurren indicios de que pudieran ser ciertas[2]. Una vez llevadas a cabo las actuaciones necesarias para esclarecer los hechos, el órgano competente puede decidir la iniciación del procedimiento administrativo o archivar la denuncia presentada.

La denuncia presentada por el particular no supone otorgarle la condición de interesado o persona interesada en un procedimiento administrativo. En ocasiones, podría suceder que coincidiesen la persona del interesado y el denunciante, lo que le permitirá ejercer los derechos derivados de la condición de interesado, como la consulta del expediente y la presentación de alegaciones. En otras ocasiones los interesados son personas distintas. En ese caso el denunciante, no podría ejercer los derechos que le amparan al interesado, como el derecho a recibir contestación por las alegaciones expuestas en la denuncia, o a que le notifique la resolución del procedimiento. Para ello, además de denunciante, debería reunir la condición de interesado.

2.2. **La iniciación a instancia de persona interesada**

A) Forma de la solicitud

El interesado debe presentar un escrito de solicitud ante la Administración, al objeto de que ésta le conteste respecto a aquello que le pide, como la concesión de una licencia, de una beca, de un permiso, etc. La Ley establece los siguientes contenidos imprescindibles que deben incluirse en el escrito de solicitud[3]:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o el lugar que se señale para practicar las notificaciones.
b) Hechos, razones y petición en que se concrete la solicitud.
c) Lugar y fecha.
d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige el escrito.

B) Tipos: solicitudes colectivas y normalizadas

Si se presentaran solicitudes que contengan idénticas pretensiones acerca del mismo objeto, pueden recogerse en una sola solicitud, salvo que la norma reguladora del procedimiento disponga otra cosa[4].

---

[1] Art. 69 1 Ley 30/1992.
[2] Art. 99.2 Ley 30/1992.
[3] Art. 70.1 Ley 30/1992.
[4] Art. 70.2 Ley 30/1992.

En otros casos la Administración está obligada a elaborar modelos normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución de un cierto número de procedimientos administrativos del mismo tipo[5]. Así sucede en los concursos para la obtención de subvenciones o becas e, incluso, en las pruebas de oposición.

En el momento en que se entreguen las solicitudes, los interesados pueden exigirle a la Administración que les estampe el sello en una copia de la solicitud o un recibo de la misma[6]. En ambos casos es imprescindible que conste la fecha de presentación del escrito.

C) Subsanación y mejora de la solicitud

En el caso de que el escrito no reuniese los requisitos materiales y formales señalados anteriormente, la Administración debe requerirle al interesado para que subsane el defecto en un plazo de diez días. Además, debe indicarle que, en caso de no atender dicho requerimiento, se le tendrá por desistido en el procedimiento[7].

Si la Administración declara la petición desistida, debe dictar resolución y notificarla al interesado, haciendo constar que el procedimiento ha concluido por desistimiento. Eso no significa, como habrá oportunidad de señalar en apartados posteriores, que el interesado desistido no pueda presentar una nueva solicitud, siempre que estuviera en plazo para ello. A veces, el plazo de subsanación podría ser ampliado cinco días más, siempre que no se refiera a procedimientos de concurrencia competitiva[8].

El órgano competente para resolver puede pedir al solicitante que mejore la solicitud si lo cree conveniente en los términos que señale ese requerimiento. De todo ello se levanta un acta que se incorpora al procedimiento[9].

D) Presentación de las solicitudes

Una vez recibida la solicitud, el personal al servicio de la Administración debe practicar el asiento correspondiente en el registro. De este modo queda acreditada la efectiva presentación de la solicitud, el lugar, la fecha, la hora, quién lo ha presentado y cuál es el asunto al que se refiere[10]. Los registros generales deben instalarse en soporte informático[11].

Las solicitudes pueden presentarse en los siguientes lugares[12]:

a) En los registros sitos en las sedes administrativas de los órganos a los que se dirija la solicitud.
b) En los registros de cualquier órgano administrativo de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Podría entregarse en las dependencias de la Corporación Local, siempre que ésta hubiese suscrito un convenio con la Administración a la que se dirige el escrito.
c) En las oficinas de correos. Las solicitudes, escritos y comunicaciones deben presentarse en sobre abierto, de modo que en la primera hoja el personal indique en qué fecha, hora y oficina de correos se ha recibido dicha documentación. El remitente podrá hacer una copia de la primera hoja, a fin de que pueda ser sellada y fechada por el personal de correos. Para ello, el empleado de correos debe comprobar que la copia se corresponde con el original[13].
d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

---

[5] Art. 70.4 Ley 30/1992.
[6] Art. 70.3 Ley 30/1992.
[7] Art. 71.1 Ley 30/1992.
[8] Art. 71.2 Ley 30/1992.
[9] Art. 71.3 Ley 30/1992.
[10] Art. 38.2 Ley 30/1992.
[11] Art. 38.3 Ley 30/1992.
[12] Art. 38.4 Ley 30/1992.
[13] Art. 31 Real Decreto 1829/1999, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Postal Universal.

Las Administraciones Públicas también pueden tramitar los procedimientos a través de medios electrónicos. En ese caso, las solicitudes y otros escritos también pueden presentarse de forma virtual, a través de Internet, y guardarse en plataformas informáticas que incorporan un registro. Estos registros electrónicos deben permitir la presentación de solicitudes y otros escritos todos los días del año durante veinticuatro horas[14] y todas las Administraciones Públicas están obligadas a crearlos[15]. Estos registros electrónicos pueden admitir cualquier escrito solicitud, escrito o comunicación aunque no sea documento electrónico normalizado.

Los registros electrónicos emiten un recibo automáticamente, que será una copia autenticada del escrito de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada en el registro[16].

3. LAS MEDIDAS PROVISIONALES

Se definen como aquellas actuaciones administrativas que tienen por objeto garantizar, aunque sea de forma cautelar o provisional, la eficacia de la resolución que pudiera recaer en el procedimiento. La Ley de Procedimiento Administrativo no precisa las medidas en concreto, son las normas reguladoras de otros procedimientos las que las contemplan de un modo más detallado. Por ejemplo, antes o durante el procedimiento sancionador la Administración ordena el decomiso de aparatos, de drogas, de sustancias estupefacientes.

Por ejemplo, si se les permite a las emisoras de radio que continúen emitiendo sin los permisos legales o interfiriendo la señal de otras, la resolución sancionadora posterior no tendría mucha eficacia, ya que dichos procedimientos podrían prolongarse durante años y años en la vía jurisdiccional y las emisoras no legales podrían continuar interrumpiendo la señal. A veces, la medida provisional tiene por objeto evitar daños y perjuicios a los ciudadanos. Piénsese en el procedimiento por el que se declara la ruina de un edificio. En caso de que los técnicos consideren que la construcción puede desplomarse, deberían cortar el paso de las calles próximas, a fin de evitar lesiones graves de viandantes o de conductores de vehículos. Esta medida cautelar impide que una declaración de ruina posterior no sea eficaz para impedir que se produzcan aquellos daños a la integridad física de las personas.

La Ley distingue dos tipos de medidas. Por una parte, las llamadas provisionalísimas y, por otra, las que se denominan provisionales. La diferencia entre ambas estriba en que las provisionales pueden adoptarse una vez que se haya iniciado el procedimiento, mientras que las provisionalísimas pueden ordenarse antes de comenzar el mismo.

Las normas que regulan ambas también son diferentes. Las medidas provisionalísimas sólo proceden por razones de urgencia para proteger los intereses implicados, y sólo una norma con rango de Ley puede autorizar a la Administración para que las adopte. Una vez que se implantan las medidas, la Administración debe dictar el acuerdo de iniciación del procedimiento para mantener las medidas provisionales[17]. En caso contrario, se suprimen las medidas provisionalísimas. Asimismo, en el acuerdo de iniciación la Administración puede decidir que se mantengan, levanten o supriman, si las circunstancias del caso han cambiado[18].

Ambos tipos de medidas comparten algunas normas. Pueden ser adoptadas de oficio por la Administración o a instancia de parte interesada, únicamente si existen elementos de juicio suficientes para ello y siempre que se cumpla uno de estos requisitos[19]:

— No pueden causar perjuicios de imposible o difícil reparación a los interesados.
— No pueden implicar la violación de derechos amparados por las leyes.

[14] Art. 26.2 Ley 11/2007, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
[15] Art. 24.1 Ley 11/2007.
[16] Art. 25.3 Ley 11/2007.
[17] Art. 72.2 Ley 30/1992.
[18] Art. 72.4 Ley 30/1992.
[19] Art. 72.3 Ley 307/1992.

Por último, durante la tramitación del procedimiento las medidas pueden ser modificadas o suprimidas, si han surgido circunstancias que no pudieron tenerse en cuenta en el momento de iniciar el procedimiento. Una vez finalizado el procedimiento, las medidas provisionales o provisionalísimas se extinguen.

4. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La ordenación consiste en una tarea que la Administración debe realizar durante el tiempo que dure la tramitación del procedimiento. Incluso, la ordenación podría prolongarse más allá de la terminación del procedimiento, por ejemplo hasta el archivo del expediente.

A la Administración se le atribuye la labor de ordenar el expediente. Éste puede definirse como el conjunto de documentos y actuaciones que se refieren a un determinado procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contenga. Los actos de ordenación del expediente vienen fundamentados en dos principios: la impulsión de oficio y la celeridad.

4.1. **La impulsión de oficio**

Le corresponde a la Administración asumir la responsabilidad de sacar adelante el procedimiento y de resolverlo en los plazos establecidos al efecto. El interesado no está obligado a impulsar el procedimiento. Para la Administración, en cambio, comporta un deber cuyo incumplimiento podría conducir a la exigencia de responsabilidad patrimonial.

Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos son los responsables directos de su tramitación. Deben, por tanto, adoptar todas aquellas medidas que no impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos. Asimismo, pueden acordar lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.

A) Orden del despacho de los asuntos

En la tramitación de los expedientes la Administración debe guardar el orden riguroso de incoación, siempre que se trate de asuntos de homogénea naturaleza. El titular de la unidad administrativa podría no aplicar esta regla, siempre que se cumplan los siguientes requisitos[20]:

— Decisión expresa y recogida en una orden de la que quede constancia.
— El titular de la unidad administrativa debe motivar dicho acuerdo.

El personal al servicio de las Administraciones Públicas que incumpla esta norma podría incurrir en responsabilidad disciplinaria o sufrir una remoción en el puesto de trabajo, ya que se ocasionaría una discriminación a los ciudadanos que han presentado sus solicitudes en momentos anteriores en el tiempo.

B) La regla de acumulación de procedimientos

El responsable de la ordenación del expediente puede disponer la acumulación de procedimientos distintos para su tramitación conjunta. Sin embargo, entre esos procedimientos debe existir una identidad causal o íntima conexión[21]. Contra el acuerdo por el que se decide acumular los procedimientos no cabe recurso alguno.

[20] Art. 74.2 Ley 30/1992.
[21] Art. 73 Ley 30/1992.

C) Otros ejemplos en materia de impulsión de oficio

El instructor del procedimiento debe adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción e igualdad de los interesados en el procedimiento. La Ley no hace referencia expresa a qué tipo de medidas se consideran necesarias para lograr que todas las partes en el proceso dispongan de las mismas oportunidades para defender sus derechos e intereses[22].

Por otro lado, el responsable de la ordenación ha de posibilitar la práctica de las actuaciones en la forma que resulte más cómoda para los interesados y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales[23].

4.2. **El principio de celeridad**

Aplicando este principio no se pretende que la Administración tome decisiones precipitadas, sino aprovechar el tiempo de un modo razonable. Como se abordará posteriormente, tanto la Administración como los interesados están sometidos a unos plazos que tratan de no retrasar los procedimientos. Su incumplimiento puede producir diferentes efectos en los interesados y en la Administración.

El principio de celeridad se pone de manifiesto en diferentes preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo, que a continuación se analizan más pormenorizadamente.

A) Cuestiones incidentales

Esta es una regla de economía procesal que tiene por finalidad superar los obstáculos que impedirían un ágil desarrollo del procedimiento. De hecho, se establece como regla general la imposibilidad de presentar recursos contra actos de trámite o, como en este caso, la continuación del procedimiento cuando surjan cuestiones incidentales.

Las cuestiones incidentales pueden definirse como aquellos asuntos que, no relacionados directamente con el fondo del asunto, deben ser resueltos por el órgano competente antes de dictar la resolución del procedimiento. Por ejemplo, si un interesado solicita la ampliación del plazo para proponer una prueba o para realizar cualquier trámite, la Administración debe resolver acerca de esa solicitud planteada por el interesado.

Si se plantean tales cuestiones, el procedimiento no se suspende como regla general, de modo que se desarrolle con la mayor rapidez posible. Se establece una excepción a esta regla general. En concreto, si el interesado solicita la recusación del órgano competente para resolver, el procedimiento sí se suspende[24].

B) Impulsión simultánea

Deben acordarse en un solo trámite todos aquellos que, por su naturaleza, puedan cumplirse al mismo tiempo[25]. Por ejemplo, en un mismo acto puede acordarse la petición de informes que deban evacuar otros órganos administrativos. Asimismo, la práctica de las pruebas que sean de la misma naturaleza debería realizarse en un solo acto.

En ocasiones, las mismas normas impiden una impulsión simultánea, debido a que establece el momento preciso en el que debe llevarse a cabo un determinado trámite. Así sucede con los informes que deben emitir los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas o el Consejo de Estado.

[22] Art. 85.3 Ley 30/1992.
[23] Art. 85.1 Ley 30/1992.
[24] Art. 77 Ley 30/1992.
[25] Art. 75.1 Ley 30/1992.

C) La tramitación automatizada y telemática

El órgano encargado de tramitar el procedimiento debe aportar de oficio toda la documentación de que disponga esa misma Administración. Así, la Ley reconoce el derecho de los interesados a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante[26].

Por otro lado, la Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos ha regulado la actuación administrativa automatizada, que puede llevarse a término como consecuencia de un sistema de información adecuadamente programado, sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Puede incluir, además de los actos de trámite y comunicaciones, los actos resolutorios.

4.3. **Términos y Plazos**

Cada uno de los trámites a cumplimentar por el interesado y la Administración están sometidos a unos plazos fijados en la norma reguladora de cada procedimiento o, en su defecto, en la Ley de Procedimiento Administrativo. A continuación se analizan los efectos de la inobservancia de los plazos tanto para la Administración como para el interesado, el modo de computar los plazos y la posibilidad de que sean ampliados.

A) Efectos del incumplimiento de términos y plazos

La obligatoriedad en el cumplimiento de los plazos determina que, en caso de incumplimiento, se produzcan determinadas consecuencias jurídicas. Con carácter general, la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ello no supone vicio de nulidad. Puede conllevar la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo[27].

Si incumple los plazos la Administración, se le exigirán responsabilidades. Además, si no se notifica la resolución en el plazo establecido al efecto, se producirían las consecuencias jurídicas ligadas al silencio administrativo, que se ha abordado en un apartado precedente. De hecho, podría dar lugar a la caducidad del procedimiento sancionador, debiendo la Administración archivar el expediente en tales casos[28].

Si incumple los plazos el interesado, caben tres hipótesis:

a) El interesado podría entregar la documentación antes o el mismo día a aquel en que la Administración le notifique la pérdida del derecho al trámite[29].
b) Si ya se le ha notificado que ha incumplido el plazo para llevar a cabo el trámite, perderá el derecho al mismo. El procedimiento sigue adelante[30].
c) Si el trámite resulta indispensable para resolver, una vez transcurrido el plazo, el procedimiento finalizaría por caducidad, producida por causas imputables al interesado. En ese caso, como se apreciará con posterioridad, la Administración debe notificarle al interesado la conclusión del procedimiento y archivar el expediente[31].

B) El cómputo de los plazos

B.1. *Cómputo por días*

Cuando se computan por días, la regla general es que sólo se tienen en cuenta los días hábiles. Para poder computar todos los días, incluidos los festivos y los domingos, esta circunstancia

[26] Art. 35 f) Ley 30/1992.
[27] Art. 63.3 Ley 30/1992.
[28] Art. 44.2 en relación con el art. 92.3 Ley 30/1992.
[29] Art. 76.3 Ley 30/1992.
[30] Art. 76.3 Ley 3071992.
[31] Art. 92.3 Ley 30/1992.

debe estar prevista por una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario. Las Administraciones deben publicar un calendario cada año, en el que se señalen los días declarados festivos en los respectivos ámbitos territoriales donde se encuentre la Administración[32].

Las disposiciones por las que se implanten registros electrónicos deben indicar la fecha y hora oficial de apertura y los días declarados como inhábiles. En otras palabras, se ha de especificar qué calendario oficial rige en el registro en cuestión, si el de las Comunidades Autónomas o el del Estado[33].

Cuando un día fuese hábil o inhábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, se considerará inhábil en todo caso[34].

B.2. *Fecha de inicio del cómputo*

¿A partir de qué momento comienza a contarse el plazo? Desde el día siguiente a aquél en que se produzca la notificación o publicación del acto de que se trate. También es el día siguiente a aquél en que surta sus efectos el silencio administrativo[35].

En el caso de los procedimientos electrónicos, el inicio del cómputo viene determinado por la fecha y hora de presentación de tales documentos en el mismo registro. Si no se trata de documentos electrónicos normalizados, se tendrá en cuenta la fecha y la hora de entrada en el registro del destinatario. La fecha efectiva a partir de la que empiezan a correr los plazos deberá ser notificada al interesado[36].

B.3. Fecha de finalización del plazo

¿Cuándo termina el plazo?

— Cuando se computa por meses, si en el mes de vencimiento no hubiera un día equivalente, se entiende que finaliza el último día del mes.
— En cualquier caso, cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado el primer día hábil siguiente.

C) La alteración de los plazos

La Administración puede ampliar los plazos legales hasta la mitad de su duración ordinaria. Sin embargo, esta decisión administrativa debe cumplir una serie de requisitos:

a) La ampliación debe realizarse antes del vencimiento del plazo. No pueden resucitarse plazos que ya han vencido[37].
b) La ampliación no puede perjudicar los derechos de terceras personas.
c) La decisión de la Administración debe justificarse en atención a las circunstancias del caso. Se presume dicha motivación cuando se trate de actuaciones en el extranjero o de residentes de fuera de España.
d) El acto por el que se amplía el plazo debe ser notificado a los interesados. Contra dicho acto no puede interponerse ningún recurso[38].

La Administración también puede proceder a la reducción de los plazos establecidos por la norma hasta la mitad de su duración ordinaria. Sin embargo, los plazos para presentar solicitudes o recursos nunca pueden ser objeto de reducción. Aminorar los plazos comporta la declaración de

[32] Art. 48.1 y 7 Ley 30/1992.
[33] Art. 25.6 Ley 11/2007, de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos.
[34] Art. 48.5 Ley 30/1992.
[35] Art. 48.2 Ley 30/1992.
[36] Art. 26.4 Ley 11/2007.
[37] Art. 49.1 Ley 30/1992.
[38] Art. 49.3 Ley 30/1992.

urgencia del procedimiento, siempre que así venga motivado por razones de interés público. Contra esa decisión tampoco cabe recurso alguno[39].

5. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Los actos de instrucción tienen por finalidad la determinación, el conocimiento y comprobación de los datos en que se base la Administración para dictar la resolución correspondiente. Siempre se llevan a cabo por la Administración, sin perjuicio de que los interesados puedan proponer actuaciones que requieran la intervención de aquélla[40].

Un ejemplo clásico de los actos de instrucción puede encontrarse en los procedimientos sancionadores. En ellos la Administración trata de recabar las pruebas necesarias para imponer una sanción al presunto infractor. Éste, por su parte, presentará las alegaciones que crea convenientes para resultar exculpado. Asimismo, la autoridad administrativa podría recabar informes de técnicos especializados o aquellos que deban evacuar otras Administraciones Públicas.

5.1. **Sondeos y encuestas**

Pueden incorporarse los resultados de sondeos y encuestas de opinión, siempre que su elaboración reúna las debidas garantías que permitan acreditar su rigor técnico. También debe expresarse la identificación técnica del proceso seguido para la obtención de esos resultados de las encuestas[41].

En algunos procedimientos administrativos, como los que tienen por objeto la aprobación de normas reglamentarias o planes, la Administración trata de comprobar cuál es la opinión de la ciudadanía y los problemas que presenta la adopción de determinadas medidas.

5.2. **Información pública**

El órgano competente está facultado para someter cualquier tipo de proyecto o solicitud a un trámite de información pública, a fin de que los ciudadanos muestren su parecer respecto a la posibilidad de que se apruebe esa norma o se dicte una determinada resolución. Es un trámite opcional, sin perjuicio de que algunas normas sectoriales lo impongan, en aras de promover la participación de la ciudadanía en la toma decisiones públicas[42]. Por ejemplo, es lo que sucede en los procedimientos para aprobar planes en materia de aguas, costas, montes o solicitudes para la obtención de licencias de actividad o autorizaciones ambientales integradas. Se le pide a la ciudadanía su opinión acerca del contenido de esos planes o de si puede permitirse la implantación de una actividad.

La información pública se anuncia mediante la publicación en el Boletín Oficial de la Administración que vaya a adoptar una decisión. En ese aviso se concede a cualquier persona un plazo, que no puede ser inferior a veinte días, para consultar el expediente administrativo y presentar las alegaciones que crea conveniente.

La posibilidad de que cualquier ciudadano pueda participar en el procedimiento no comporta otorgarle la condición de interesado. Aún así, todos aquellos que hayan presentado alegaciones tendrán derecho a recibir una respuesta razonada de la Administración respecto de ellas. Por el contrario, aquellos interesados que no comparezcan en este trámite conservan todos sus derechos y facultades para presentar los recursos correspondientes contra la decisión administrativa[43].

---

[39] Art. 50 Ley 30/1992.
[40] Art. 78.1 Ley 30/1992.
[41] Art. 78.2 Ley 30/1992.
[42] Art. 86 Ley 30/1992.
[43] Art. 86.3 Ley 30/1992.

Las Leyes podrán establecer otros cauces de participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo. Al respecto, cabe citar las Leyes en materia de medio ambiente y urbanismo. Así, la Ley vasca del suelo prevé la obligación de los municipios de aprobar un programa de participación de los ciudadanos, con anterioridad a la tramitación del proyecto del plan urbanístico. En este programa podrían incluirse fórmulas participativas directas, como las consultas populares.

5.3. **Actos de instrucción llevados a cabo por las partes en el procedimiento**

A) Alegaciones

En cualquier momento anterior al trámite de audiencia, los interesados pueden presentar alegaciones y aportar otros documentos o elementos de juicio. En el momento en que el órgano vaya a dictar resolución, se tendrán en cuenta dichas alegaciones, dando respuesta motivada a lo que han planteado los interesados[44].

Los interesados pueden alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan la paralización o la infracción de los plazos señalados por la norma. Pueden aducir, además, la omisión de trámites subsanables antes de la resolución definitiva del asunto. Esas alegaciones pueden comportar la responsabilidad disciplinaria si hubiera motivos para ello[45].

B) Pruebas

La finalidad de este trámite consiste en acreditar la veracidad de los hechos en los que se base la resolución. En el procedimiento administrativo pueden proponerse todas aquellas pruebas que sean admitidas en Derecho. La decisión, por la que se abre un período de prueba corresponde adoptarla al instructor, cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija[46]. Podrían intervenir testigos, mostrarse documentos públicos o privados o entregar informes periciales.

Una vez que los interesados han propuesto los medios de prueba que creen convenientes, el órgano instructor examina las solicitudes de prueba, admitiéndolas o rechazándolas. En este último caso deberá motivar que resultan manifiestamente improcedentes o innecesarias[47].

En el caso de que admita todas o algunas de las propuestas, el órgano instructor debe comunicar a los interesados el lugar, el día y la hora para proceder su práctica. El interesado puede asistir a dichos actos probatorios con técnicos que le asistan. Cuando deban practicarse pruebas cuyos gastos no deba soportar la Administración, ésta puede exigir a los interesados el anticipo de dichos gastos. Una vez practicada la prueba, la Administración liquidará los importes y devolverá o, en su caso, exigirá a los interesados la diferencia de las cantidades ya entregadas en concepto de anticipo[48].

C) Audiencia

Mediante este trámite los interesados pueden, por un lado, examinar todas las actuaciones y documentación que consten en el expediente y, por otro, presentar las alegaciones que estimen convenientes y aportar nuevos documentos o justificaciones. Como regla general, este trámite es obligatorio. Sin embargo, la Ley introduce algunas excepciones[49]:

---

[44] Art. 79.1 Ley 30/1992.
[45] Art. 79.2 Ley 30/1992.
[46] Art. 80.2 Ley 30/1992.
[47] Art. 80.3 Ley 30/1992.
[48] Art. 81.3 Ley 30/1992.
[49] Art. 83.3 y 4 Ley 30/1992.

a) El instructor puede omitirlo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.
b) Se considera realizado cuando el interesado manifieste su renuncia a que se lleve a cabo.

Al margen de estos dos casos, omitir el trámite de audiencia podría provocar un defecto de forma, ocasionando indefensión a los interesados. Todo ello comportaría la anulabilidad de la resolución administrativa final[50].

El trámite de audiencia debe efectuarse una vez que el procedimiento haya sido instruido y con anterioridad a dictar la propuesta de resolución. El plazo no puede ser inferior a diez días ni superior a quince[51].

5.4. **Informes**

Las Administraciones Públicas afectadas en el procedimiento que se tramite pueden participar en el expediente manifestando sus puntos de vista u opiniones, a fin de asistir al órgano competente para resolver en aspectos técnicos o jurídicos. Con carácter general, queda a elección del órgano competente la petición de los informes, cuando juzgue que sean necesarios para emitir la resolución en el procedimiento que corresponda[52].

Los informes pueden ser preceptivos o facultativos. Los primeros deben ser solicitados por el instructor, ya que así lo exige una disposición legal, mientras que los segundos son opcionales, y serán solicitados en la medida que el instructor lo estime conveniente.

Los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes. Los primeros obligan al órgano competente en aquello que hayan indicado. En los segundos, el órgano competente puede apartarse o no de lo contenido en ellos. Salvo disposición expresa en contrario, los informes son facultativos y no vinculantes[53].

En cuanto a la tramitación, el órgano instructor debe realizar una petición por escrito al órgano al que solicita evacuar el informe, justificando su necesidad y concretando las cuestiones acerca de las que debe emitir un juicio. El órgano que informa tiene un plazo de diez días para hacerlo.

En caso de que no lo hiciera en ese período de tiempo, el procedimiento debe proseguir, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias del órgano que ha incurrido en el retraso. De hecho, el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al dictar la resolución[54]. Se exceptúan los casos en que el informe sea preceptivo y determinante para emitir la resolución, en cuyo caso podrá interrumpirse el plazo de los sucesivos trámites[55].

Al respecto, uno de los casos, en que puede interrumpirse el plazo para notificar la resolución, es la petición de un informe preceptivo y determinante para dictar resolución. La interrupción no podrá prolongarse más allá de tres meses[56].

6. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento administrativo puede terminar de forma ordinaria o normal, mediante una resolución expresa que se notifica al interesado, o bien concluir por medios anormales que no deciden acerca del fondo del asunto. Así sucede en los supuestos en que el procedimiento caduca o cuando se produce el desistimiento o la renuncia del interesado.

---

[50] Art. 63.2 Ley 30/1992.
[51] Art. 84.2 Ley 30/1992.
[52] Art. 82.1 Ley 30/1992.
[53] Art. 83.1 Ley 30/1992.
[54] Art. 83.4 Ley 30/1992.
[55] Art. 83.3 Ley 30/1992.
[56] Art. 42.5 c) Ley 30/1992.

Por otro lado, la ausencia de notificación en plazo por la Administración, en los casos de silencio positivo, se entiende que la Administración ha dictado un acto administrativo, por lo que podría afirmarse que el procedimiento ha finalizado[57]. Cuando se trata de procedimientos que se inicien de oficio y que produzcan efectos desfavorables al interesado, la falta de una resolución en plazo conduce a la caducidad, que también es una forma anormal de terminación del procedimiento[58].

El procedimiento podría considerarse terminado por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que dicte la Administración debe motivarse en todo caso[59].

Además de la clásica resolución administrativa, las Administraciones pueden celebrar acuerdos, pactos o contratos con personas de Derecho Público o Privado, de conformidad con los siguientes requisitos[60]:

a) No pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico.
b) No pueden versar sobre materias no susceptibles de transacción.
c) Deben tener por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado.
d) Pueden tener la consideración de actos administrativos que finalizan el procedimiento o insertarse en los mismos con carácter previo vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.
e) Los acuerdos no pueden suponer alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios.

6.1. **La resolución**

Deben distinguirse las formas de terminación del procedimiento administrativo, por un lado, y las causas de dicha finalización, por otro. Ya se ha mencionado que, entre las formas de terminación, cabe aludir a los convenios, a las resoluciones o al silencio administrativo. Las causas se refieren a aquellas circunstancias subjetivas u objetivas que conducen al órgano competente a emitir la resolución definitiva de un asunto.

Las causas de terminación pueden ser objetivas, cuando, por ejemplo, el objeto del procedimiento ha desaparecido o cuando carecen de contenido las pretensiones del particular. Pueden ser subjetivas si su origen se halla en una acción u omisión de los interesados o de la Administración.

A) Concepto y clases

La resolución es la declaración unilateral de la Administración que pone fin a un procedimiento administrativo. A diferencia de los actos de trámite, deciden sobre el fondo del asunto en un procedimiento administrativo. Por ejemplo, mediante la resolución, una vez que se ha tramitado el procedimiento, la Administración sanciona, concede subvenciones, contrata con particulares y, en último término, reconoce, constituye, extingue derechos y relaciones jurídicas. Es el instrumento que le permite entrar en contacto con terceros ajenos a la estructura administrativa.

Se distinguen dos tipos de resoluciones: resoluciones en sentido amplio y resoluciones en sentido estricto.

Las primeras ponen fin al procedimiento administrativo por cualquier causa, aunque medie imposibilidad material de continuarlo, o se haya producido la caducidad, el desistimiento o la renuncia. En estos casos se dicta una resolución en la que se expongan los hechos que han desembocado en la terminación del procedimiento, así como las normas aplicables. Por ejemplo, si se trata de la caducidad del procedimiento, se alegará el artículo 92 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Las segundas únicamente hacen referencia a todas aquéllas que deciden sobre el fondo del asunto. La Ley establece la necesidad de cumplir determinados requisitos para estas últimas resoluciones, como la obligatoriedad de resolver en todos los procedimientos.

---

[57] Art. 43.3 Ley 30/1992.
[58] Art. 44.2 Ley 30/1992.
[59] Art. 87.2 Ley 30/1992.
[60] Art. 88 Ley 30/1992.

B) Reglas aplicables

Las resoluciones administrativas deben ajustarse a unas normas de carácter formal o material, de modo que se la Administración garantice los principios de seguridad jurídica y, asimismo, evite la indefensión de los interesados.

a) La Administración no podrá abstenerse de resolver sobre el fondo del asunto, sin que pueda alegar como justificación el silencio, la oscuridad o la insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso[61].
   Eso significa que, si la Administración aprecia lagunas o vacíos en las normas, debe emplear otras fuentes que no sean aquéllas para decidir cualquier controversia. Los interesados no pueden quedar sin conocer la voluntad o el juicio de los órganos administrativos, ya que podría provocar inseguridad jurídica.
b) La resolución debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento[62]. Se exige una respuesta congruente por parte de la Administración respecto a todo aquello que haya sido alegado por las partes en el procedimiento.
   Supóngase que se inicia un procedimiento sancionador por la comisión de infracciones en materia de seguridad vial. Sin embargo, con posterioridad, la resolución impone unas sanciones por la comisión de infracciones diferentes de las que se le había acusado al presunto responsable. En este caso, el órgano competente, antes de dictar resolución, debe comunicar a los interesados y a la persona inculpada el cambio de decisión y criterio, a fin de que puedan manifestar lo que sea de su interés y presentar alegaciones.
c) Si se trata de cuestiones conexas al procedimiento que no hubieran sido planteadas por las personas interesadas, el órgano competente podrá resolverlas, siempre que se lo haga saber a aquéllas, al objeto de que puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente en un plazo no superior a quince días. Además, pueden proponer los medios de prueba que estimen necesarios para acreditar sus derechos[63].
d) La prohibición de *reformatio in peius*. La Administración no puede agravar la situación jurídica inicial de la persona interesada[64]. Sí puede iniciar un procedimiento nuevo, si entiende que a aquélla puede restringirle aún más sus derechos.

Cuando se interpone un recurso administrativo, por ejemplo, contra una multa de 1.000 euros, la Administración no puede, mediante el acto por el que se resuelve el recurso, incrementar la multa hasta 2.000 euros. Esta regla encuentra su fundamento en impedir que se genere indefensión. Si la Administración pudiera empeorar la situación de las personas que recurren, buena parte de ellas probablemente no recurriría los actos administrativos, ante el temor de que empeore su situación inicial.

C) Requisitos formales y materiales de la resolución

La Ley contempla el contenido mínimo de cualquier resolución administrativa. Al respecto debe incluir los siguientes elementos[65]:

a) La decisión, que será motivada en los casos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo. Pueden servir como motivación los informes o dictámenes emanados de otras Administraciones Públicas, siempre que se incorporen al texto de la misma.
b) Los recursos que procedan contra esa resolución.
c) El órgano administrativo o judicial ante el que deben presentarse.
d) Plazo para interponer el recurso.

[61] Art. 89.4 Ley 30/1992.
[62] Art. 89.1 Ley 30/1992.
[63] Art. 89.1 Ley 30/1992.
[64] Art. 89.2 Ley 30/1992.
[65] Art. 89.3 Ley 30/1992.

Los interesados podrían interponer cualquier otro recurso, que no hubiera sido señalado en la resolución, contra la resolución administrativa, si así lo estiman oportuno. Estos aspectos también forman parte del contenido de las notificaciones, añadiendo el requisito de que la Administración debe indicar si el acto ha agotado o no la vía administrativa.

Si el interesado interpusiera un recurso que no había sido contemplado en la resolución, o se dirige a un órgano administrativo o autoridad judicial distintos, la Administración no podría responsabilizarse del error de la persona interesada, ya que aquélla cumplió su deber de incluir en la resolución todos los recursos, autoridades a las que deben presentarse y plazos.

El hecho de recoger todos estos aspectos en la resolución posee cierta importancia, pues, gracias a esa información que aporta la Administración, el interesado puede solicitar el amparo de los jueces y tribunales una vez agotada la vía administrativa. Estaría otorgándole al interesado la defensa de sus derechos e intereses legítimos, excluyendo cualquier tipo de indefensión.

Entre los requisitos de forma, la resolución debe emitirse por escrito y notificarse personalmente a las personas interesadas. Algunas resoluciones, o al menos el aviso de su existencia, deben publicarse en los diferentes boletines oficiales o tablones de anuncios, siempre que concurran los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo para la publicación de actos. Para conocer más detalles de la regulación en materia de notificaciones y publicación de actos, es obligada la remisión al capítulo correspondiente del temario.

D) La resolución telemática

En algunos procedimientos, que pueden ser tramitados por la vía electrónica, la Administración puede introducir una resolución en la plataforma informática habilitada para ello, así como notificarla al interesado en el procedimiento. Deben cumplirse ciertos requisitos[66]:

a) La norma reguladora del procedimiento debe preverlo expresamente.
b) Distinción entre el órgano administrativo que se encarga de la supervisión, control, programación y mantenimiento del sistema de información, y el órgano administrativo competente para resolver en ese procedimiento.
c) Los interesados y los órganos que emiten cualquier tipo de resolución deben identificarse a través de un sistema de firma electrónica admitidos en los procedimientos telemáticos.

6.2. **Formas anormales de terminación del procedimiento: el desistimiento, la renuncia y la caducidad**

A) Desistimiento y renuncia

El interesado en un procedimiento administrativo podrá presentar un escrito ante el órgano administrativo competente, por el que desiste de la solicitud planteada. El desistimiento significa que no quiere continuar el procedimiento en el estado en que se encuentre. Sin embargo, siempre que cumpla los requisitos legales, tiene derecho a iniciar un nuevo procedimiento.

Así sucede, por ejemplo, cuando se presenta una solicitud para obtener una licencia de actividad, y el interesado desiste de esa solicitud. Con posterioridad, podrá solicitar la licencia para poder abrir un restaurante o cualquier actividad clasificada.

En la renuncia, en cambio, la persona interesada pierde el derecho que reclamaba en su solicitud. Aquélla ya no podrá alegar los derechos a los que ha renunciado y que se han extinguido.

Si en el escrito de iniciación figurasen más interesados, la declaración de desistimiento o renuncia sólo afecta a aquellos que la hubiesen realizado, no a todas las personas que están incluidas en el escrito inicial de solicitud[67].

---

[66] Art. 38.2 Ley 11/2007, de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos.
[67] Art. 90.2 Ley 30/1992.

En cuanto a la forma en que puede presentarse la renuncia o la solicitud, siempre podría realizarse por cualquier medio que dejara constancia de la voluntad del interesado. La Administración aceptará el desistimiento o la renuncia y concluirá el procedimiento.

La Administración no podrá declarar la renuncia o el desistimiento, si se dan las siguientes circunstancias[68]:

a) Si se presentan otros interesados y le comunican a la Administración su intención de continuar el procedimiento, el procedimiento no finalizará. Su intención deben ponerla en conocimiento de la Administración en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento[69].
b) El asunto tratado en el procedimiento se considera de interés general.
c) Resulta conveniente la tramitación completa para el esclarecimiento y definición de las cuestiones relacionadas con el procedimiento.

No podrá renunciarse al derecho, cuando ello suponga un perjuicio a terceras personas, o esa renuncia esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

B) Caducidad

En esta forma anormal de terminación del procedimiento la Administración o los interesados incumplen los plazos establecidos por la norma reguladora del procedimiento para llevar a cabo trámites indispensables o para notificar la resolución, respectivamente. La caducidad en ambos casos es la consecuencia jurídica que se produce en los procedimientos iniciados a instancia del interesado y en los procedimientos iniciados de oficio.

B.1. *Procedimientos iniciados a instancia del interesado*

La Administración debe notificar al interesado que dispone de un plazo de tres meses para cumplimentar un trámite indispensable para dictar la resolución. En esa notificación también le comunica que, en caso de no hacerlo, declarará la caducidad del procedimiento. Si transcurre el plazo mencionado sin que se hubiera llevado a cabo la actuación requerida por la Administración, la Administración debe dictar resolución por la que se da por finalizado el procedimiento y notificársela al interesado[70].

El trámite debe ser indispensable para dictar resolución. Si no se considera un trámite de estas características, el interesado simplemente perderá su derecho al trámite y continuará el procedimiento, tal y como ya se analizó en el apartado relativo a la ordenación del procedimiento.

La declaración de caducidad no implica que el interesado no pueda iniciar un nuevo procedimiento, siempre que cumpla las normas del procedimiento en cuestión, sobre todo en materia de plazos. Por ejemplo, la solicitud de una licencia de obras, sin el proyecto firmado por técnico competente, impide a la Administración dictar una resolución, al tratarse de un trámite indispensable. Una vez transcurridos tres meses sin que se hubiera presentado el proyecto por el interesado, la Administración declarará la caducidad. Eso no significa que pueda solicitar en otro momento la licencia. En cambio, si la solicitud debiera presentarse en un plazo determinado y ya hubiera finalizado, el interesado no podría iniciar de nuevo el procedimiento.

B.2. *Procedimientos iniciados de oficio*

La caducidad o también llamada perención se produce como consecuencia de que la Administración no le ha notificado al interesado en la resolución en el plazo establecido por la norma, siempre que ese procedimiento produzca efectos desfavorables a la persona interesada. Así su-

[68] Art. 91 Ley 30/1992.
[69] Art. 91.2 Ley 30/1992.
[70] Art. 92.1 Ley 30/1992.

cede, por ejemplo, en los procedimientos sancionadores. La caducidad es el resultado del silencio administrativo en ese tipo de procedimientos[71].

En este caso la Administración podría iniciar un nuevo expediente sancionador, sólo si la infracción o la sanción no hubieran prescrito. Sólo puede perseguirse una infracción si no ha transcurrido un período de tiempo desde su comisión. Por ejemplo, las infracciones graves prescriben a los dos años desde que se cometieron.

Al finalizar el procedimiento por culpa del retraso de la Administración en notificar la resolución sancionadora, el plazo de prescripción de infracciones no se interrumpe[72], volviendo a contarse desde el momento en que se cometió la infracción.

B.3. *Efectos y límites*

Las actuaciones deben archivarse, finalizando el procedimiento. Todo ello sin perjuicio de que la Administración o el interesado decidan reiniciarlo, tal y como se ha expuesto anteriormente.

La caducidad puede no aplicarse cuando la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente tramitarla para su definición o esclarecimiento.

[71] Art. 44.2 Ley 30/1992.
[72] Art. 92.3 Ley 30/1992.

15

La revisión de los actos administrativos en vía administrativa: principios generales. Rectificación de errores materiales. Revocación de actos. Recursos administrativos

Sumario: 1. Introducción.—2. La revisión de los actos administrativos en vía administrativa: principios generales.—3. Rectificación de errores materiales. 3.1. Regulación de la corrección de errores materiales o aritméticos. 3.2. La rectificación de errores materiales y su definición a partir de la distinción del error jurídico o de concepto.—4. Revocación de actos.—5. Recursos administrativos. 5.1. Concepto y finalidad de los recursos administrativos. 5.2. Principios generales aplicables a la interposición, tramitación y resolución de los distintos tipos de recursos administrativos. 5.3. Clases de recursos.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), regula en su *Título VII* la revisión de los actos en vía administrativa. Para ello, divide dicho título en dos capítulos: el *Capítulo I* que contiene la regulación de la denominada *revisión de oficio* y el *Capítulo II* dedicado a los *recursos administrativos*. Se exponen, a continuación los aspectos más destacables de esta regulación.

La Administración puede revisar si se ajustan o no a Derecho sus actos y disposiciones. Esta revisión interna presenta dos rasgos principales: es provisional y tiene carácter previo.

La *provisionalidad* significa que la decisión mediante la que la Administración lleva a cabo la revisión de un acto o disposición que ella misma ha dictado, puede ser, a su vez, revisada por los órganos judiciales, que la conformarán o revocarán.

Se dice que la revisión interna tiene *carácter previo* porque, salvo excepciones, se considera un requisito previo y necesario para poder plantear el conflicto ante los Tribunales.

Actualmente existen tres tipos fundamentales de sistemas de control interno de los actos y disposiciones administrativas:

a) La técnica de control que puede ejercer la Administración sobre sus propios actos, *motu propio* y que se denomina *revisión de oficio*.
b) El control ordinario que consiste en las impugnaciones que realizan los sujetos afectados por los actos y disposiciones de la Administración. Estas impugnaciones se presentan como un trámite previo al planteamiento del conflicto ante los Tribunales contencioso-administrativos y se conocen con el nombre de *recursos administrativos*.
c) Las *reclamaciones previas*, que también consisten en impugnaciones que se exigen como requisito previo para poder plantear un conflicto ante los Tribunales civiles o sociales, en las materias de su competencia.

2. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: PRINCIPIOS GENERALES

Inicialmente conviene determinar qué actos pueden ser objeto de revisión. Los art. 102.1 y 2 de la LRJPAC exigen, en primer lugar, que la actuación de la Administración esté afectada de *nulidad de pleno derecho*. Es decir, la Administración puede revisar:

a) Los *actos* administrativos que incurran en alguno de los supuestos de nulidad recogidos en el art. 62.1 de la LRJPAC.
Recordamos que, según dicho artículo, los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
2. Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
3. Los que tengan un contenido imposible.
4. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
5. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
7. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

b) Los *reglamentos*, en el caso de que incurran también en el mismo vicio de nulidad, regulado en este caso en el art. 62.2. de la LRJPAC.
Recuérdese que según dicho artículo, son nulos de pleno derecho los reglamentos que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Junto a esa primera condición, el art. 102.1 exige, además, para el caso de los *actos* administrativos que:

a) o bien *pongan fin a la vía administrativa* (es decir, que no puedan ser objeto de un recurso de alzada) o,
b) tengan *carácter firme*, por no haber sido objeto de recurso interpuesto en plazo.

Este segundo requisito que se exige a los actos administrativos para que puedan ser reconsiderados por la Administración, nos muestra que la revisión de oficio tiene un carácter subsidiario respecto del recurso administrativo. Es decir, sólo es viable la revisión en el caso de que el recurso no proceda (porque el acto pone fin a la vía administrativa) o, en el caso de que proceda, no se hubiera interpuesto en plazo (y el acto sea firme).

Ha quedado expuesto que el primer requisito que se exige a un acto administrativo para que pueda ser revisado de oficio es que incurra en alguna de las causas de nulidad tipificadas. Pero cabe preguntarse si la Administración puede revisar de oficio los *actos anulables*, es decir «aquellos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder» (art. 63 LRJPAC). La respuesta, en este caso, es negativa, es decir, los actos anulables no pueden ser objeto de una revisión de oficio.

Si la Administración desea actuar eventualmente contra un acto anulable, sólo puede seguir el camino que le indica el art. 103.1 LRJPAC, que consiste en *declarar la lesividad* del citado acto para, posteriormente, proceder a su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Existen dos requisitos imprescindibles que afectan al procedimiento de la declaración de lesividad:

a) La declaración de lesividad debe producirse como consecuencia de un expediente en el que, como mínimo, se dé vista y audiencia a los interesados.
b) La resolución del expediente que declara la lesividad debe producirse:

1. no más tarde de cuatro años desde la fecha en que se dictó el acto administrativo;
2. no más tarde de tres meses desde la iniciación del procedimiento.

3. RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES

3.1. **Regulación de la corrección de errores materiales o aritméticos**

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permite en su artículo 105.2 que la Administración rectifique, en cualquier momento, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. Esta rectificación de errores podrá llevarla a cabo la Administración de oficio o a instancia de los interesados.

3.2. **La rectificación de errores materiales y su definición a partir de la distinción del error jurídico o de concepto**

Es preciso ofrecer una interpretación estricta de lo que ha de entenderse por error material, de hecho o aritmético para poder distinguirlo del error jurídico o de concepto.

El error material presenta las siguientes características:

a) Debe tratarse de una simple equivocación evidente de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos.
b) Ha de ser indiscutible, claro y manifiesto o notorio, sin que sea necesario recurrir a mayores argumentos, pruebas o demostraciones.
c) Para su valoración ha de bastar con tener en cuenta exclusivamente los datos del expediente en que se advierte, sin necesidad de acudir a otra documentación.
d) Su valoración o apreciación no debe conllevar un juicio de valor, ni debe exigir una calificación jurídica.
e) No puede producir la anulación, revocación o una alteración fundamental en el sentido del acto administrativo.

Por lo que se refiere a los aspectos formales, cabe destacar que la rectificación de errores materiales o de hecho:

a) Puede llevarse a cabo bien de oficio o a instancia de cualquier interesado.
b) Puede efectuarse en cualquier momento. Es decir, no existe plazo para su realización.

No se requiere observar ningún procedimiento específico. El único trámite que la Administración debe cumplir inexcusablemente es el de otorgar audiencia al interesado.

4. REVOCACIÓN DE ACTOS

El art. 105.1 de la LRJPAC contiene la regla de que los actos administrativos no declarativos de derechos, es decir, aquellos que suponen un gravamen o son desfavorables para su destinatario, pueden ser revocados por la Administración libremente y en cualquier momento.

No obstante, la Ley establece dos condiciones para que pueda llevarse a cabo la revocación. Concretamente, la LRJPAC exige que la revocación:

a) no suponga una dispensa o exención que no esté permitida en las leyes; y
b) no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

5. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

5.1. **Concepto y finalidad de los recursos administrativos**

Una vez que la Administración ha dictado un acto, el destinatario tiene la posibilidad de impugnarlo cuando estime que es contrario al Derecho administrativo, es decir, de presentar un recurso contra el mismo. Existe, sin embargo, una duplicidad de recursos: a) el que puede presentarse ante la propia Administración que dictó el acto (en este caso se denomina recurso administrativo), y b) el que se presenta ante los Tribunales, concretamente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (conocido como recurso jurisdiccional). En este tema nos ocuparemos de los primeros.

Es preciso puntualizar, que contra las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos) no se puede interponer recurso administrativo.

Los recursos administrativos tienen como finalidad servir de garantía a los particulares, al permitirles reaccionar y responder contra los actos que conlleven perjuicios y sean contrarios a Derecho. Esta garantía que suponen los recursos administrativos, alcanza a todo tipo de actos que no pongan fin a la vía administrativa pero, sin embargo, tiene un alcance limitado. Los recursos administrativos se interponen ante la propia Administración que dictó el acto objeto del recurso y es dicha Administración quien resuelve el recurso, actuando como juez y parte. No cabe duda de que existe una gran distancia entre la posición de la Administración cuando procede a resolver un recurso que se le ha planteado y la posición que puede adoptar un órgano jurisdiccional.

Por ello, sin restar importancia a la garantía que los recursos administrativos suponen para los particulares, es preciso matizar que dicha garantía no debe entenderse en términos absolutos.

Para corroborar lo anterior, se ha de añadir que los recursos administrativos constituyen también un requisito o presupuesto procesal para poder acceder a la tutela judicial. Esto significa que la vía administrativa de recurso tiene carácter obligatorio si se desea acudir a los Tribunales. Es necesario, por tanto, agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso-administrativo. Este requisito supone un privilegio para la Administración y una carga para los particulares que se ven obligados a someter ante ella los conflictos antes de poder elevarlos a los Tribunales, cuya decisión neutral e independiente queda así aplazada.

5.2. **Principios generales aplicables a la interposición, tramitación y resolución de los distintos tipos de recursos administrativos**

La LRJPAC regula en sus artículos 107 a 113 una serie de aspectos singulares que han de aplicarse a los procedimientos que tienen como finalidad la resolución de recursos.

5.2.1. Elementos subjetivos

A) *La autoridad competente para resolver los recursos*

La naturaleza propia de los recursos administrativos hace que estos se planteen ante la propia Administración y que sea ella misma quien los resuelva.

Sólo cabe añadir que, tal y como precisa el art. 13.2. c) de la LRJPAC, la competencia para resolver un recurso administrativo no puede delegarse en los órganos administrativos que hayan dictado el acto objeto de aquél.

B) *El recurrente*

Los particulares afectados son quienes pueden recurrir un acto administrativo. En este caso han de aplicarse las reglas generales de legitimación, que exigen que el recurrente ostente la condición de interesado conforme a los artículo 31 de la LRJPAC y 19 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ).

La jurisprudencia añade a lo anterior que no se le puede negar al interesado la legitimación para recurrir por su eventual ausencia en el procedimiento administrativo previo a la adopción del acto que se pretende impugnar, es decir, por no haber comparecido en el expediente administrativo del que deriva el acto.

Además de los particulares, también las entidades públicas pueden verse afectadas por actos dictados por otras Administraciones Públicas. En estos casos, se ha sustituido el recurso administrativo por un trámite de requerimiento previo a la Administración autora del acto que tiene carácter potestativo. Si ésta no atiende dicho requerimiento la Administración que presentó el requerimiento puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 44 LJ).

Esta sustitución del recurso administrativo por el trámite de requerimiento previo en los litigios entre Administraciones Públicas, deja a salvo lo dispuesto sobre esta materia en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). En esta norma se permite impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico a los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. La jurisprudencia extiende esta regla y admite la legitimación tanto de los concejales para impugnar los actos del Alcalde, como de las diputadas y los diputados provinciales de régimen común para recurrir los actos de la Presidenta o Presidente de la Diputación.

5.2.2. Elementos objetivos

El objeto de los recursos administrativos se centra en la pretensión dirigida a revocar o reformar el acto administrativo impugnado. Los reglamentos no son, por tanto, susceptibles de recurso administrativo.

Se exige, además, que los actos objeto de un recurso administrativo sean actos definitivos. Esto significa que, como regla general, los actos de trámite no pueden recurrirse de forma autónoma. No obstante, es preciso matizar que sí pueden ser objeto de recurso administrativo los actos de trámite cualificados, que son aquellos que:

a) deciden directa o indirectamente el fondo del asunto,
b) determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o
c) producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (art. 107.1 LRJPAC).

5.2.3. Elementos formales

A) *El principio de libertad de formas*

Para la interposición del recurso administrativo no se requiere otra cosa que un simple escrito en el que deben constar:

— El nombre y apellidos del recurrente, así como su identificación personal.
— El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
— Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
— Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige (art. 110.1 LRJPAC).

Además, existe la posibilidad de componer cualquier defecto en relación con el cumplimiento de estos requisitos. El art. 71 de la LRJPAC dispone que la Administración, requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

Esta libertad de formas para ejercitar el derecho de recurso se manifiesta también en la falta de trascendencia que se le otorga al error en la calificación del recurso por parte del recurrente. El art. 110.2 de la LRJPAC determina que dicho error no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

B) *El carácter preculsivo de los plazos*

En materia de plazos de impugnación, sin embargo, encontramos un extraordinario rigor legal y jurisprudencial. Si transcurre el plazo de impugnación que corresponda según el tipo de recurso sin que éste se haya interpuesto, el acto se convierte en firme y consentido, es decir, se pierde la posibilidad de hacerlo en un futuro.

C) *La regla del efecto no suspensivo de los recursos*

El principal efecto de interponer en plazo un recurso administrativo ordinario es que se interrumpe el proceso de adquisición de firmeza del acto recurrido. Éste queda así sometido a revisión o nuevo examen y la Administración queda obligada a pronunciarse expresamente sobre su legalidad.

No obstante, la interposición del recurso no suspende por sí misma la eficacia del acto impugnado, salvo en los concretos supuestos en que una disposición así lo establezca expresamente con carácter excepcional (art. 111 LRJPAC).

D) *Exigibilidad del trámite de audiencia*

La LRJPAC no contiene normas especiales en la tramitación de los recursos administrativo, por lo que se aplican íntegramente las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, excepto en lo que respecta al trámite de audiencia. En este aspecto hay que advertir que el legislador no estima necesario repetir un trámite que ya tuvo lugar en los mismos términos en el procedimiento de elaboración de la decisión recurrida, salvo que «hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario». Si se diera este supuesto, los interesados disponen de un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, para formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimen procedentes (art. 112.1 LRJPAC).

El trámite de audiencia es también una exigencia cuando existan terceros interesados, a los que se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo anteriormente citado aleguen cuanto estimen procedente (art. 112.2 LRJPAC).

Por último, es obligada la realización del trámite de audiencia cuando el órgano que decida el recurso estime necesario pronunciarse sobre cuestiones conexas que no hayan sido abordadas por la resolución recurrida, ni planteadas por los interesados (art. 113.3 LRJPAC).

E) *La terminación del procedimiento en vía de recurso*

El procedimiento en vía de recurso puede terminar de cualquiera de las siguientes formas previstas en el art. 87 de la LRJPAC: mediante una resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud (siempre que tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico), la declaración de caducidad, así como por la imposibilidad material de continuar el procedimiento debido a causas sobrevenidas.

La resolución expresa del recurso administrativo puede consistir:

a) En la estimación total o parcial del mismo, en su desestimación, o en su inadmisión (art. 113.1 LRJPAC).
b) También se contempla la posibilidad de que la resolución no estime procedente pronunciarse sobre el fondo y se limite a declarar la nulidad de las actuaciones y a ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido (art. 113.2 LRJPAC).

El órgano que resuelva el recurso está obligado a decidir cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. Esta amplia facultad se ve condicionada por una importante limitación que consiste en la prohibición de la *reformatio in peius*. Con ella se hace referencia a la imposibilidad de que la resolución del recurso agrave en ningún caso la situación inicial del recurrente (art. 113.3 LRJPAC).

5.3. **Clases de recursos**

5.3.1. Recursos administrativos ordinarios

Se denomina recursos administrativos ordinarios a aquellos que pueden basarse en cualquier vicio de nulidad o anulabilidad. Pueden interponerse contra cualquier clase de actos y pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. El recurso de alzada y el recurso de reposición se encuentran en esta categoría.

A) *Recurso de alzada*

1. Órgano competente para tramitar y resolver el recurso de alzada

El recurso de alzada consiste en apelar al órgano superior jerárquico de aquel que dictó el acto administrativo objeto del recurso. Esta apelación, el alzarse ante el superior jerárquico es el modo normal de agotar la vía administrativa. La Administración Pública está compuesta internamente por órganos jerárquicamente ordenados y saber en cada caso cuál es el superior jerárquico ante el que se debe interponer el recurso no debe plantear problemas. En caso de duda, la propia LRJPAC dispone cuál es el criterio a seguir para determinar el órgano competente. Existen dos situaciones concretas que se rigen por reglas específicas:

a) Cuando el acto que se desea recurrir en alzada ha sido dictado por Tribunales, órganos de selección de personal y equivalentes, se considera órgano superior jerárquico al órgano al que estén adscritos o, en su defecto, al órgano al que haya nombrado a su presidente (art. 114.1 LRJPAC).
b) Cuando el acto que se desea recurrir haya sido adoptado por delegación, se considerará dictado por el órgano delegante, de modo que el recurso de alzada habrá de interponerse ante el órgano superior jerárquico de éste (art. 13.4 LRJPAC).

No obstante, cualquier problema que surja con la determinación del superior jerárquico ante el que interponer el recurso de alzada desaparece desde el momento en que el art. 114.2 de la LRJPAC permite también presentar este recurso ante el órgano que dictó el acto impugnado para que sea éste quien lo remita a su superior.

2. Actos que pueden recurrirse en alzada

Para que un acto administrativo pueda ser objeto de un recurso de alzada, se exige que no ponga fin a la vía administrativa, se trate de un acto definitivo o de un acto de trámite cualificado. Cabe recordar que los actos que ponen fin a la vía administrativa son, a tenor del art. 109 de la LRJPAC:

a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, que sustituyan al recurso de alzada, porque así lo ha dispuesto una Ley en supuestos o ámbitos determinados y cuando la especificidad de la materia así lo justifique.
c) La resolución de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

3. Plazo de interposición del recurso de alzada

El plazo para interponer un recurso de alzada varía en función de las siguientes circunstancias (art. 115.1 LRJPAC):

a) Si el acto que se pretende recurrir es un acto expreso, el plazo de interposición es de un mes. Recordar que cuando —como en este caso— el plazo se fija en meses, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el día siguiente a aquél en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo (art. 48.2 LRJPAC).
b) Si el acto recurrible es un acto presunto, el plazo de interposición es de tres meses. El cómputo del plazo se realizará a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Si en el mes de vencimiento no existiera día equivalente a aquél en que comienza el cómputo, se entiende que el plazo expira el último día del mes.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente (art. 48.3 LRJPAC).

Se entenderá inhábil, en todo caso, cuando así lo sea en el municipio o Comunidad Autónoma en que el interesado tenga su domicilio, o en el que se encuentre la sede del órgano administrativo competente (art. 48.5. LRJPAC). Como ya se ha adelantado, que el recurso de alzada puede interponerse, a elección del recurrente, ante el órgano que dictó el acto recurrido o ante su superior jerárquico, el «órgano competente» que menciona el art. 48.5 citado puede ser cualquiera de los dos.

Transcurridos estos plazos sin que se haya interpuesto el recurso de alzada, el acto será firme a todos los efectos.

4. Tramitación del recurso de alzada

Si el recurso de alzada se hubiera presentado ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días para su instrucción y resolución. Es responsabilidad del titular del órgano que dictó el acto recurrido remitirlo acompañado de un informe y de una copia completa y ordenada del expediente (art. 114.2. LRJPAC).

El plazo máximo que tiene la Administración para resolver un recurso de alzada y notificar su resolución a los interesados, es de tres meses. La regla general es que si ha transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución, el recurso puede entenderse desestimado. Es decir, la falta de resolución expresa se interpreta como silencio negativo, de modo que el interesado entiende que su recurso de alzada ha sido desestimado y puede acudir ya ante la jurisdicción contencioso-administrativa debido a que contra la resolución del recurso de alzada no cabe ya interponer ningún otro recurso administrativo (art. 115.3 LRJPAC).

Esta regla general sólo cede en el supuesto de que el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud. En este caso, si transcurren los citados tres meses sin que recaiga resolución expresa, se puede entender que el recurso de alzada ha sido estimado. Se trata de una situación de doble silencio administrativo, ya que la Administración deja sin resolver la solicitud inicial y posteriormente deja de nuevo sin resolver el recurso de alzada contra la desestimación presunta anterior. El segundo silencio se interpreta, por tanto, de forma positiva.

B) *Recurso de reposición*

El recurso de reposición se interpone contra los actos que ponen fin a la vía administrativa (art. 109 LRJPAC) y tiene carácter potestativo, es decir, el interesado decide voluntariamente si utilizarlo o acceder directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 116.1 LRJPAC).

Este recurso se interpone ante el mismo órgano que hubiera dictado el acto que es también el encargado de resolverlo. La finalidad del recurso de reposición es, por tanto, solicitar al órgano autor del acto que reconsidere su primera decisión. A pesar de que pueda no ser muy efectivo, la prudencia aconseja mantenerlo, y que sea el interesado quien discrecionalmente decida su interposición. Si se decide interponer el recurso de reposición, el interesado deberá esperar a que se resuelva para poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, contra la resolución del recurso de reposición no puede interponerse de nuevo el mismo recurso (art. 117.3 LRJPAC).

El régimen del recurso de reposición es parecido al del recurso de alzada. El plazo para su interposición es también de un mes, cuando el acto recurrido es expreso, y de tres meses cuando se trate de un acto presunto. Por tanto, si han transcurrido estos plazos sin que se haya interpuesto el recurso de reposición, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo (art. 117.1 LRJPAC).

La única especialidad del recurso de reposición es la relativa a su régimen de silencio. En este caso, el plazo del silencio es sólo de un mes, de modo que si ha transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución expresa, se entiende que el recurso de reposición ha sido desestimado.

5.3.2. Recursos administrativos extraordinarios: el recurso extraordinario de revisión

1. *Naturaleza y motivos de interposición*

Este tipo de recursos sólo pueden interponerse cuando concurran determinados motivos de impugnación y se encuadra dentro de esta tipología el recurso de revisión, que se presenta como un remedio excepcional frente a algunos actos administrativos que han ganado firmeza en vía administrativa, pero que presentan dudas sobre su legalidad debido a datos o acaecimientos que han sobrevenido con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El recurso extraordinario de revisión se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto, que también será el competente para resolverlo y sólo puede interponerse por los siguientes motivos expresamente tasados por la Ley (art. 118.1 LRJPAC):

1. Que al dictar el acto administrativo se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que aunque sean posteriores, pongan en evidencia el error de la misma.
3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, ya sea anterior o posterior a la resolución que se recurre.
4. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. *Plazos de interposición del recurso de revisión*

El art. 118.2 de la LRJPAC establece distintos plazos para la interposición del recurso de revisión:

a) Cuando se trate del motivo de impugnación tasado número 1, el recurso de revisión deberá interponerse en el plazo de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada.
b) En los demás motivos de impugnación, el plazo para la interposición del recurso de revisión es de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial adquirió firmeza.

3. *Aspectos específicos de su tramitación*

El art. 22. 9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado exige que la Comisión Permanente del Consejo de Estado sea preceptivamente consultada cuando se tramite un recurso administrativo de revisión.

Sin embargo, el art. 119.1 de la LRJPAC permite, posteriormente, que el órgano competente para resolver el recurso de revisión acuerde motivadamente su inadmisión, sin necesidad de recabar dictamen de dicho órgano consultivo, en los siguientes casos:

a) cuando el recurso no se haya fundado en alguno de los motivos previstos y expresamente tasados en el art. 118.1 de la LRJPAC;
b) cuando se hayan desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

4. *La resolución del recurso de revisión*

La resolución y notificación del recurso de revisión debe realizarse en el plazo máximo de tres meses, transcurridos los cuales sin que recaiga resolución el recurso puede entenderse desestimado (art. 119.3 LRJPAC).

Cuando la resolución sea expresa, debe contener un pronunciamiento no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido. En todo caso, la resolución, expresa o presunta, del recurso de revisión puede impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

5.3.3. Recursos administrativos especiales

Son aquellos recursos que a pesar de basarse, como sucede con los ordinarios, en cualquier motivo de impugnación, el legislador los ha previsto sólo para materias concretas.

Los recursos administrativos especiales no aparecen regulados en la LRJPAC. Sin embargo, sí se encuentran en esta Ley las reclamaciones económico-administrativas (art. 107.4) que se presentan como una especialidad en materia tributaria. Asimismo, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público incorpora en su art. 37 un nuevo recurso especial en materia de contratación pública.

16

La responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio: tipos de responsabilidad; concepto y principios generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública

Sumario: 1. Regulación y fundamento de la responsabilidad de las Administraciones Públicas. Tipos de responsabilidad.—2. Los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración. 2.1. La causa de la responsabilidad. 2.2. La relación de causalidad. 2.3. El daño.—3. Ejercicio del derecho a obtener una reparación.—4. La responsabilidad de las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas.

1. REGULACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. TIPOS DE RESPONSABILIDAD

La responsabilidad es la situación jurídica en que se encuentra quien legalmente ha de asumir la consecuencia que un hecho lesivo produce en un bien jurídico protegido. La responsabilidad puede ser de dos tipos: contractual y extracontractual. Aquella parte que incumple una obligación derivada de una relación jurídica determinada tiene la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados a la otra parte (responsabilidad contractual). Con independencia de una relación jurídica previa, quien infringe el deber de no causar daños a terceros tiene la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados al tercero (responsabilidad extracontractual). Si, además, la producción del daño encaja en una conducta tipificada en el Código Penal, el causante del daño debe responder también penalmente (p. ej., por un delito o falta de lesiones, de imprudencia o de daños).

De acuerdo con el art. 1.902 del Código Civil, «el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado». El art. 1.903 CC establece que «la obligación que impone el artículo anterior es exigible, no sólo por los actos propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder», y a continuación se refiere a la situación de los, padres, tutores, dueños o directores de una empresa y a los titulares de un centro docente de enseñanza superior. Hasta 1991 el art. 1.903 CC también incluía una referencia al Estado: «El Estado es responsable por este concepto cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior».

Parece claro que, sin especiales dificultades, los artículos 1.902 y 1.903 CC podían haber sido aplicados también a los daños producidos a los particulares por las Administraciones Públicas o por las autoridades y demás personal al servicio de éstas. Sin embargo, en la práctica las mencionadas disposiciones no se consideraron suficientes para fundamentar la responsabilidad de la Administración. Se entendió que, para que surgiera efectivamente la obligación de la Administración de responder por los daños causados a los particulares, tenía que estar prevista específicamente en una Ley. Así, durante largo tiempo, hasta mediados del siglo XX, solamente en los casos determinados y tasados en los que existiera una previsión legal semejante podía exigirse a la Administración la reparación de los daños causados.

La situación cambió definitivamente en 1954, con la aprobación de la Ley de Expropiación Forzosa. Esta Ley contenía por primera vez en el ordenamiento español una cláusula general de

reconocimiento de la responsabilidad de la Administración. El artículo 121.1 de la mencionada Ley, todavía vigente, dispone lo siguiente: «1. Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo». La cláusula fue reiterada en leyes posteriores, entre otras en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (que estuvo en vigor hasta 1997).

Con la aprobación de la Constitución de 1978, la responsabilidad de la Administración se garantiza en la norma superior del ordenamiento. El fundamento constitucional de la responsabilidad de la Administración es el art. 106.2 CE, que establece lo siguiente: «Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia de los servicios públicos». La Constitución contiene otras referencias a la responsabilidad de los poderes públicos en general o de algún poder en particular. El art. 9.3 CE proclama «la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». El art. 121 CE contiene una disposición específica referida a la Administración de Justicia: «Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley». Por último, el art. 149.1.18.ª CE atribuye al Estado la competencia legislativa plena sobre «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas».

En virtud del art. 149.1.18.ª CE, el Estado reguló el régimen jurídico de la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. El art. 139.1 LRJPAC establece que «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos».

El fundamento de la responsabilidad extracontractual entre particulares y el de la responsabilidad patrimonial de la Administración son distintos. El fundamento de la responsabilidad extracontractual entre particulares es, como establece el mencionado art. 1.902 CC, la culpa o negligencia. Esto es, en principio, y salvo que leyes especiales establezcan otra cosa (cada vez hay más leyes que introducen supuestos de responsabilidad objetiva entre particulares, en especial en las llamadas actividades de riesgo), la responsabilidad es subjetiva, por una falta imputable al causante del hecho lesivo. Entre particulares están prohibidos los daños producidos mediando culpa o negligencia.

En cambio, el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración no es la culpa o negligencia de la Administración, o del funcionario o la funcionaria que lleva a cabo la actividad causante del daño, sino el hecho de que el particular sufre un daño antijurídico que no tiene el deber de soportar. Si la actividad administrativa, dirigida al bien común, produce a una o varias personas individualizadas una lesión que no tienen el deber de soportar, no parece justo que esas personas padezcan una merma de su patrimonio por una actividad que, en principio, beneficia a toda la sociedad. En suma, el fundamento de la responsabilidad de la Administración es más simple: la responsabilidad de la Administración es objetiva.

El cambio de perspectiva es notable: de atender al ámbito volitivo del sujeto causante del daño a considerar únicamente el plano objetivo de la lesión; en lugar de la culpa del causante, el centro de interés pasa a la lesión al particular. La lesión no consiste meramente en la producción de un daño a un particular. El concepto de daño es económico: la desaparición o pérdida de valor de un bien o interés jurídico. En cambio, el concepto de lesión es normativo. La Administración debe indemnizar por aquellos daños que el particular afectado no tiene el deber de soportar; en otras palabras, por los daños antijurídicos. La antijuridicidad es un elemento del concepto de lesión. Esto significa que la Administración puede producir y el particular tiene que soportar todos aquellos daños que sean conformes con el ordenamiento jurídico (sanciones, órdenes de demolición,

clausura de establecimientos, etc.), pero la Administración no puede causar y, en consecuencia, tiene que indemnizar los daños que no sean conformes con el ordenamiento jurídico (tratamiento sanitario erróneo, obra pública mal ejecutada, etc.).

El fundamento objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración comporta una notable garantía para los particulares, los cuales no tienen que demostrar que ha existido culpa o negligencia por parte de la Administración o falta personal alguna por parte de alguna persona empleada pública, sino, simplemente, que se les ha producido un daño que no tienen el deber de soportar y que ese daño es consecuencia de una actividad administrativa.

La responsabilidad jurídica de la Administración es exclusivamente patrimonial, esto es, responde con su patrimonio (al cual contribuye toda la ciudadanía). En cambio, las personas que trabajan al servicio de la Administración Pública pueden incurrir también en otros tipos de responsabilidad jurídica por los daños causados en el marco de su actividad: además de la responsabilidad patrimonial (denominada civil o extracontractual en las relaciones entre particulares), también en la responsabilidad penal o la responsabilidad disciplinaria. Cada una de estas formas de responsabilidad jurídica tienen sus procedimientos formales y requisitos específicos, y deben ser diferenciadas de la llamada «responsabilidad política», a la también que están sujetas las personas que ocupan los órganos superiores de la Administración, en virtud de la cual deben rendir cuentas ante los órganos de representación de la ciudadanía y de control de la Administración (Cortes Generales, Parlamento autonómico, Juntas Generales, Pleno municipal), por ejemplo, por su mala o ineficaz gestión.

2. LOS REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Para que la Administración Pública responda con su patrimonio de los daños causados a un particular, deben reunirse tres requisitos: la causa de la responsabilidad, el daño, y la relación de causalidad. Estos requisitos son básicamente de elaboración doctrinal y jurisprudencial.

2.1. **La causa de la responsabilidad**

Tradicionalmente se ha designado «el funcionamiento de los servicios públicos» como la causa de la responsabilidad. La expresión entrecomillada aparece también en el art. 106.1 CE y en el art. 139 LRJPAC. No obstante, esa expresión tradicional debe interpretarse en un sentido amplio y constitucionalmente conforme. Recordemos que el art. 9.3 de la Constitución proclama el principio de responsabilidad de los poderes públicos de forma absoluta, sin exclusión de ámbitos funcionales. Podemos descomponer el primer requisito de la responsabilidad en tres elementos: existencia de una actividad administrativa, antijuridicidad del daño, e imputación del daño a la Administración.

2.1.1. Actividad administrativa

La expresión «funcionamiento de los servicios públicos» (art. 106.1 CE; art. 139.1 LRJPAC) debe ser entendida ampliamente, no en sentido estricto. Todas las formas de actividad administrativa (limitativa o de policía, de servicio público en sentido estricto, de fomento, etc.) son idóneas para causar un daño del que la Administración debe responder. Así mismo, tanto la actividad material (p. ej., la realización de obras públicas o la prestación de tratamientos sanitarios) o la inactividad como la actividad jurídica (la adopción de reglamentos o actos administrativos o la actividad con arreglo a Derecho privado) son susceptible de desencadenar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Lo que sí es cierto es que son los servicios públicos en sentido estricto (sanidad, transporte, obras públicas, etc.) las fuentes principales de supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2.1.2. Antijuridicidad del daño

El art. 139.1 LRJPAC señala que el daño será consecuencia del funcionamiento «normal o anormal» de un servicio público. La formulación puede parecer sorprendente: ¿cómo un funcionamiento normal puede producir daños? ¿por qué la Administración debe responder si ha actuado correctamente? La redacción del art. 139.1 LRJPAC quiere decir que, en el ordenamiento español, lo relevante no es analizar si el funcionamiento de la Administración ha sido correcto o no (perspectiva, en principio, posible y acogida en otros ordenamientos, que es de hecho la que se aplica como regla general entre particulares), sino examinar si se ha producido un daño a un particular que éste no tiene la obligación de soportar. En otras palabras, lo relevante es la antijuridicidad del daño, no la antijuridicidad de la actuación administrativa (antijuridicidad es un término que significa la disconformidad de un hecho o comportamiento con el Derecho). Aunque se trate de un funcionamiento aparentemente «normal», existe obligación de responder cuando el particular no tenga el deber de soportar el daño producido. Así lo dice el art. 141.1 LRJPAC: «Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley». Para la víctima del daño se simplifica notablemente la fundamentación de su reclamación: no tiene que demostrar que la Administración ha actuado incorrectamente, sino sólo que se le ha causado un daño que no tiene el deber de soportar.

En principio, si la Administración actúa correctamente, lo normal es que no se produzca daño alguno que el particular no tenga deber de soportar: p. ej., si una operación quirúrgica se realiza correctamente pero no consigue el efecto apetecido, el particular no puede reclamar por la falta de éxito de la operación cuando éste no está garantizado; el daño no es consecuencia de la operación, sino de la enfermedad o cuadro previo del enfermo. No obstante, las actividades administrativas son, en cierta manera, actividades de riesgo que pone en marcha la Administración (p. ej., los servicios públicos de transporte o de sanidad), y no puede descartarse que, a pesar de un funcionamiento correcto, en un caso fortuito ocurran daños que el particular no tenga el deber de soportar. La regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración implica que ésta se hace responsable también del riesgo del caso fortuito: esto es una forma de aumentar las garantías de que disfrutan los particulares cuando hacen uso de los servicios públicos. El caso fortuito es un acontecimiento inevitable inherente al funcionamiento del servicio. Solo la fuerza mayor, esto es, una causa cierta e inevitable exterior al funcionamiento del servicio (p. ej., un terremoto o un rayo que afecta al hospital o al transporte público) elimina la responsabilidad de la Administración.

¿Cuándo existe la obligación jurídica de soportar un daño? Los particulares tienen el deber de soportar las consecuencias derivadas del ejercicio legítimo de las potestades administrativas: cuando la Administración ejerce sus potestades administrativas de conformidad con el ordenamiento y, por ejemplo, impone una sanción administrativa, liquida un impuesto, practica un decomiso o un desahucio administrativo, recupera de oficio un bien público o patrimonial propio, lleva a cabo una expropiación, establece una prohibición, procede a demoler lo construido ilegalmente, disuelve una manifestación, detiene a un sospechoso que opone resistencia, etc. Adviértase que el hecho de que la Administración haga uso de una potestad que ostenta legalmente, no significa que su ejercicio sea siempre conforme a Derecho, de forma que el daño producido haya de considerarse no antijurídico: es necesario que se reúnan todos y cada uno de los presupuestos habilitantes y los requisitos jurídicos que regulan el ejercicio de la potestad (dependiendo de los casos: la existencia de una construcción ilegal o un riesgo razonable, la tramitación de un procedimiento previo y existencia de una resolución administrativa, un previo requerimiento, un uso proporcional de la fuerza o de las armas de fuego, etc.). Por la misma razón, tampoco hay obligación de soportar los daños causados por un reglamento o un acto administrativo que no es conforme con el ordenamiento (art. 142.4 LRJPAC).

Determinado personal empleado público realiza actividades de alto riesgo (bomberas y bomberos, militares, agentes de protección civil o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc.). Por su profesión, estas personas tienen la obligación de soportar los daños que se ocasionen en el desempeño de sus funciones. En cualquier caso, tampoco la Administración es la causante de los riesgos a los que están sometidos. Este personal público no está desprotegido jurídicamente frente a esos daños, sino que su protección es específica, no se encauza a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración sino a través de sus propios regímenes estatutarios o convenios laborales

(que incluyen pensiones o seguros especiales). No obstante, si el daño no es producto «natural» de los riesgos a los que están sometidos, sino consecuencia de la propia actividad administrativa (p. ej., se les ha facilitado material defectuoso que no protege del fuego o de las balas), podrían reclamar también a la Administración por el daño antijurídico producido.

Se considera que las «cargas generales» derivadas de la vida en sociedad no tienen carácter antijurídico. Esas cargas generales son producto de potestades administrativas. La declaración como peatonal de una vía pública, la alteración del sentido de la circulación, la eliminación de plazas de aparcamiento en la vía pública, la organización de fiestas populares o eventos deportivos en la vía pública, la apertura de zanjas para implantar redes de gas, telefonía o agua, etc. son decisiones que afectan de alguna manera a la ciudadanía: a unas personas favorece y a otras quizá perjudica. Algunos particulares pueden sufrir importantes pérdidas patrimoniales (p. ej., la propietaria o el propietario de una casa de comidas al borde de la carretera pierde su posición estratégica si el trazado de la carretera se modifica y discurre por otro lugar), pero se considera que nadie tiene derecho al mantenimiento de un determinado trazado viario, del sentido de la circulación, de las plazas de aparcamiento existentes en la vía pública, o a la no celebración de fiestas populares. De lo contrario se petrificaría la ordenación de nuestras ciudades y vías públicas. La vida en sociedad está regida por miles de estas decisiones que no se pueden considerar inmutables. Sin duda, quien viva en una calle que se encuentre en obras con objeto de mejorar la canalización o para implantar una red de telecomunicaciones, sufrirá molestias en forma de ruido, suciedad, falta de aparcamiento, difícil acceso a su vivienda, etc.; pero se considera que son perjuicios socialmente tolerados que entran en la categoría de las cargas generales de la vida en sociedad, que no dan lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración.

2.1.3. La imputación del daño

Para poder imputar el resultado dañoso a una Administración, quien realiza la actividad causante del daño ha de ser una autoridad, un funcionario o un empleado inserto en la organización administrativa, cualquiera que sea la naturaleza de su vínculo.

La Administración también puede responder por los daños causados por sociedades que, desde fuera de la organización administrativa, le prestan ayuda o realizan una función administrativa. Los contratistas de la Administración deben indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Pero, cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación, la Administración será responsable dentro de los límites señalados en las Leyes (art. 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

La Administración responde siempre directamente ante el lesionado y viceversa: el lesionado sólo puede reclamar a la Administración, aunque la autoridad, el funcionario o el empleado causante del daño haya actuado con dolo o negligencia grave. Como se verá posteriormente, una vez satisfecha la indemnización, y sólo entonces, la Administración puede y debe reclamar de oficio a la autoridad, funcionario o el empleado que ha actuado dolosamente o mediando culpa o negligencia grave (art. 145.2 LRJPAC).

Si la autoridad, funcionaria o funcionario o persona empleada pública actúa fuera de sus funciones, o el daño deriva de un delito que ha cometido, entonces no se aplica la responsabilidad patrimonial de la Administración.

2.2. **La relación de causalidad**

Entre la causa (la actividad administrativa que se considera causante del daño) y el daño, debe existir una relación de causalidad. Como dispone el art. 139.1 LRJPAC, el daño ha de ser «consecuencia» del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Ocurre, no obs-

tante, que la naturaleza de la relación de causalidad es controvertida, y existen diversas teorías al respecto.

La teoría de la equivalencia de condiciones señala que cualquier causa que contribuye al resultado final debe considerarse como concausa del daño, con independencia de su mayor o menor relevancia. Esta teoría expande el número de causas: p. ej., se considera también como concausa una señal de tráfico mal colocada o poco visible, aunque el accidente se deba más probablemente a la ingestión de alcohol de la persona conductora A, al exceso de velocidad de la persona conductora B y a la conducción distraída de la persona conductora C.

La teoría de la causalidad adecuada considera como causa del daño aquélla que, en condiciones semejantes, es la más apta para causar un resultado similar al efectivamente producido; esta teoría descarta como causas aquellos hechos que, por sí solos, no son aptos para producir el resultado.

Una tercera teoría, más sofisticada, es la de la imputación objetiva. No bastaría la relación de causalidad, sino que sería además necesario que el resultado dañoso sea imputable objetivamente a la Administración. Esta teoría establece dos requisitos:

— Por un lado, ha de haber un riesgo creado por la Administración suficientemente importante como para ser tenido en cuenta por el Derecho. El riesgo ha de ser general (afecta a todas las personas por igual), típico (inherente al servicio público en cuestión) y socialmente no tolerado. P. ej., en relación con el servicio público de transporte urbano se puede decir que el riesgo de accidente de tráfico es general, típico y socialmente no tolerado; en cambio, el riesgo de secuestro o atentado terrorista no es un riesgo típico, creado por la Administración al establecer el servicio de transporte urbano. Ya hemos visto antes qué daños debemos considerar en principio como socialmente tolerados: el ruido o molestias derivados de las obras públicas, los tropezones involuntarios en la calle, las modificaciones del tráfico con ocasión de fiestas populares, etc. Esta doctrina matiza un tanto el anterior planteamiento para aquellas molestias, fruto de la vida en sociedad, que rebasan lo ordinario. Las molestias que ocasionan las obras efectuadas en nuestra calle quedan compensadas por el beneficio más o menos directo que obtendremos de ellas: una mejor canalización, un mejor pavimento, el acceso o mejora de infraestructuras básicas, etc. (criterio sacrificio-beneficio). En cambio, cuando las molestias ocasionadas, por ejemplo, duran mucho más tiempo de lo ordinario, aquéllas pueden exceder la relación entre sacrificio y ventajas esperadas que, en condiciones semejantes, obtienen otros ciudadanos (criterio del sacrificio especial). Si la implantación del servicio o de la infraestructura causa a unos particulares unos perjuicios individualizados superiores a los ocasionados en circunstancias normales a otros particulares, ese sacrificio especial puede considerarse antijurídico.
— En segundo lugar, el riesgo típico tiene que haberse materializado en el resultado dañoso: p. ej., el vehículo de transporte público urbano ha tenido un accidente de tráfico.

La legislación no acoge ninguna teoría, por lo que la jurisprudencia puede, según las circunstancias, decantarse por una u otra.

A veces, no es la Administración la que produce el daño al particular, sino que está bajo la tutela de la Administración (una persona presa a otra, alguien con enfermedad que esté en un psiquiátrico a otra persona enferma o a alguien de visita o que está fuera del centro). En estos casos se dice que la Administración asume una posición de garante respecto a las personas que se encuentran bajo su tutela (personas presas y enfermas) y, por tanto, responde de los daños causados por esas personas y a esas personas. En realidad, la Administración crea un riesgo típico, general y socialmente no tolerado al privar de libertad a esas personas e internarlas en centros de especiales características, en los cuales sus movimientos están restringidos. No obstante, la jurisprudencia descarta la responsabilidad administrativa cuando la persona presa se evade de la prisión, queda fuera de la tutela administrativa y comete nuevos actos delictivos que causan daños a terceras personas.

Las hechos exteriores a la actividad administrativa (la fuerza mayor, la culpa de la víctima o de un tercero) pueden condicionar, matizar o excluir la relación de causalidad. La fuerza mayor, por definición, excluye la relación de causalidad. Respecto a los otros dos hechos, hay tres posibilidades en pura lógica: relevancia absoluta, relevancia parcial e irrelevancia; de forma que se puede tanto mantener incólume la responsabilidad de la Administración como excluirla o atenuarla, repartiendo

las culpas entre la Administración y la víctima, o la Administración y un tercero. En caso de culpa compartida, habrá que evaluar la contribución de cada causa al resultado dañoso producido.

Desde 1999, de acuerdo con la Ley, no son indemnizables «los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos» (art. 141.1 LRJPAC). Esta exclusión de los llamados «riesgos del desarrollo» se refiere a los daños ocurridos, por ejemplo, en transfusiones de sangre por contagio de SIDA o hepatitis, en un momento en que todavía no se conocía la enfermedad o su forma de transmisión. La exclusión de la responsabilidad patrimonial de la Administración no excluye la previsión de prestaciones asistenciales o económicas para los afectados.

2.3. **El daño**

El daño alegado por el lesionado ha de ser «efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas» (art. 139.2 LRJPAC). El carácter efectivo del daño se refiere a que no son indemnizables los daños hipotéticos. La evaluabilidad económica, no obstante, no descarta los daños inmateriales, como el daño moral o el dolor físico. Por último, el carácter individualizado es lo que justifica la obligación de indemnizar: si la actividad administrativa produce un daño a uno o a varios particulares, es injusto que esas personas concretas padezcan las consecuencias perjudiciales de una acción dirigida al bien común; en cambio, si el daño es general y afecta al conjunto de la población, todos y todas están en la misma situación frente a las ventajas y a las desventajas de la actividad administrativa.

El daño indemnizable al particular puede afectar «cualquiera de sus bienes y derechos» (art. 139.1 LRJPAC). La indemnización debe cubrir la totalidad del daño producido: tanto los daños materiales producidos como el lucro cesante o ingresos económicos que se dejan de percibir (p. ej., por mantener cerrado el establecimiento afectado o no poder ejercer la propia profesión). La indemnización se calcula con arreglo a los valores predominantes en el mercado (art. 141.2 LRJPAC). La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria (art. 141.3 LRJPAC).

La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado (art. 141.4 LRJPAC).

3. EJERCICIO DEL DERECHO A OBTENER UNA REPARACIÓN

El ejercicio del derecho a una reparación por los daños causados por la Administración da lugar a la tramitación de un procedimiento administrativo específico de responsabilidad patrimonial. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados. La LRJPAC ha previsto un procedimiento general y un procedimiento abreviado para resolver la responsabilidad patrimonial. Estos procedimientos han sido regulados por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

El procedimiento abreviado sirve para aquellas reclamaciones cuyas circunstancias (la relación de causalidad, la valoración del daño y la cuantía de la indemnización) son inequívocas y pueden tramitarse de forma simplificada en el plazo de treinta días. Es el órgano competente el que decide acordar el procedimiento abreviado o, en su caso, proponer que siga el procedimiento general (art. 143 LRJPAC).

En cambio, el plazo máximo para resolver el procedimiento general es de seis meses, e incluye además de los trámites de alegaciones y de prueba, la solicitud del dictamen del Consejo de Es-

tado o del orgánico autonómico equivalente (la Comisión Jurídica Asesora, en el caso de la CAPV) cuando se trata de la Administración estatal o de la autonómica, respectivamente.

El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (art. 142.5 LRJPAC). Esto quiere decir que, en caso de daños físicos o psíquicos, el plazo para reclamar está abierto y no transcurre mientras no se hayan curado los daños o no se pueda determinar hasta dónde alcanzan las secuelas.

Cuando el daño se produce dentro de las operaciones de ejecución de un contrato administrativo concluido con la Administración y el lesionado no sabe si el responsable es el contratista o la Administración contratante, el lesionado puede requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños (art. 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público). El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de un año de prescripción de la acción. Se trata de una facultad del lesionado, no de una obligación. En todo caso, la contestación no vincula al lesionado, el cual puede actuar con arreglo a lo que considere más oportuno, y los tribunales pueden acoger un criterio distinto al del órgano de contratación.

Cuando las Administraciones Públicas actúan en relaciones de derecho privado, responden directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, de conformidad con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC (art. 144 LRJPAC). Esto es, la Administración responde siempre ante el particular con arreglo a los mismos principios, el mismo procedimiento y, como veremos después, la misma jurisdicción, con independencia del régimen jurídico de su actuación.

La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial pone fin a la vía Administración. Si no hay resolución expresa, se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización (art. 142.6 y 7 y art. 143.3 LRJPAC). En ambos supuestos, queda libre y expedito el acceso a la tutela judicial.

La jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones de daños y perjuicios causados por las Administraciones Públicas a los particulares, cualquiera que fuese la relación jurídica (Derecho público o privado) o el ámbito (sanitario o administrativo general) en el que se produce, es siempre la jurisdicción contencioso-administrativa. Incluso cuando se quiere demandar al mismo tiempo a una Administración Pública y a un particular como causantes del daño, o a una Administración Pública y a la compañía de seguros con la que la Administración Pública tiene contratado un seguro, la jurisdicción competente es también la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). En suma, la presencia de la Administración como demandada atrae la competencia siempre a la jurisdicción contencioso-administrativa y arrastra hacia esta jurisdicción a las personas codemandadas, como el particular cocausante del daño o la compañía de seguros, cuya jurisdicción «natural» es en principio la civil. Dicho en forma negativa, no es posible que ninguna otra jurisdicción (social, civil, etc.) conozca directamente de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La única posibilidad de que una jurisdicción distinta de la contencioso-administrativa determine la responsabilidad de la Administración es en un procedimiento penal dirigido contra una autoridad o un empleado público, en el cual se fije la responsabilidad civil derivada del delito cometido y al mismo tiempo se declare al Estado como responsable civil subsidiario (esto es, el Estado pagará si el responsable del delito no acredita poseer recursos económicos suficientes).

La exigencia de responsabilidad penal al personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial (art. 146 LRJPAC). En principio, por tanto, un lesionado puede utilizar las dos vías al mismo tiempo: la reclamación de responsabilidad ante la Administración y la querella penal contra el titular del órgano o funcionaria o funcionario supuestamente responsable de una conducta delictiva. En cualquier caso, la Administración sólo paga una vez, por la vía que sea, la indemnización al particular, bien direc-

tamente en virtud de su responsabilidad patrimonial, bien subsidiariamente en virtud de la responsabilidad civil subsidiaria que le incumbe por determinadas conductas penales de sus empleadas o empleados.

4. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y DEMÁS PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La regulación española parte del principio de que, quien responde directamente por los daños y perjuicios causados a los particulares por las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas, es siempre la Administración, y que los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente la indemnización en cuestión (art. 145.1 LRJPAC). Esta regla es una garantía de la ciudadanía: por un lado, no tiene que identificar a la persona empleada responsable ni que demostrar que ha obrado incorrectamente; por otro, tiene la seguridad de que la Administración tiene recursos económicos suficientes para satisfacer la indemnización. Las únicas excepciones son, por un lado, los daños causados fuera del ejercicio de sus funciones (p. ej., accidente de tráfico o daños en el marco de las relaciones de vecindad), donde lo que falla es la posibilidad de imputar el resultado a la propia Administración, y, por otro, la responsabilidad civil derivada del delito, ya que sólo las personas físicas responden penalmente.

Con posterioridad, cuando la Administración correspondiente haya indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa grave o negligencia grave, previa instrucción del procedimiento reglamentariamente establecido (art. 145.2 LRJPAC). Esto no es una facultad, sino una obligación de la Administración. No obstante, mientras la Administración responde ante el particular de forma objetiva (por el daño antijurídico causado), las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones responden de forma subjetiva y además cualificada: sólo por dolo, o culpa o negligencia graves. De ello se extraen dos consecuencias importantes:

— Por un lado, como la culpa o negligencia leves no dan lugar a responsabilidad ante la Administración, esto significa un cierta deferencia para con las autoridades y personal empleado público, de forma que no tengan coacción o intimidación en el ejercicio de sus funciones por la posible responsabilidad en que pueden incurrir por sus actos.
— Por otro lado, como el fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración frente al particular y el de las autoridades y demás personal frente a la Administración son distintos (objetivo versus subjetivo-cualificado), las autoridades y demás personal no tienen por qué responder ante la Administración siempre que la Administración haya indemnizado previamente a los particulares, ni tampoco por qué responder en la misma medida y cuantía.

A la hora de exigir la responsabilidad a las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su relación con la producción del resultado dañoso (art. 145.2 LRJPAC).

A la acción que ejerce la Administración frente a las autoridades y demás personal a su servicio para recuperar todo o parte de lo satisfecho como indemnización a los particulares se le denomina acción de regreso. El ejercicio de la acción de regreso requiere la tramitación de un procedimiento específico, regulado en el art. 21 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en el cual se debe dar audiencia a la propia persona empleada pública interesada. El mismo procedimiento se instruirá a propósito de los daños causados por las autoridades y demás personal al servicio de las Administraciones Públicas en los bienes y derechos de éstas, cuando hubiere concurrido dolo, o culpa o negligencia graves (art. 145.3 LRJPAC).

17

Licencias administrativas: principios generales. Las sanciones: principios generales del derecho sancionador

Sumario: 1. Las licencias administrativas: principios generales. 1.1. Noción. 1.2. Otras características generales de la autorización. 1.3. Clases de autorizaciones. 1.4. Diferencias entre la concesión y la autorización. 1.5. Procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y silencio administrativo. 1.6. Duración, anulación y revocación de autorizaciones.—2. Las sanciones administrativas: principios generales del Derecho Sancionador. 2.1. Principio de legalidad: El caso de los Entes Locales. 2.2. Principio de tipicidad. 2.3. Principio de irretroactividad. 2.4. Culpabilidad. 2.5. Proporcionalidad. 2.6. Principio *non bis in idem*. 2.7. Prescripción.

1. LAS LICENCIAS ADMINISTRATIVAS: PRINCIPIOS GENERALES

1.1. **Noción**

Las posiciones sobre el concepto de autorización (o de sus sinónimos, como licencia o permiso) han sido variadas en la doctrina jurídica, que ha intentado aunar distintos elementos que pueden aparecer en las mismas:

a) La autorización supondría, para unos, la remoción de cualquier obstáculo para el ejercicio de un derecho preexistente. En este caso, la autorización vendría a facilitar que el particular pueda ejercer tal derecho preexistente.
b) Una segunda tesis entiende la autorización como el levantamiento de una prohibición tras la verificación de que la ejecución de la actividad que se prevé realizar no va a ocasionar perjuicios al interés público.

En el ordenamiento jurídico se puede encontrar alguna definición del concepto de autorización. Éste es el caso del Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, sobre adecuación de procedimientos autorizatorios a la LRJPAC, por el que

> «Se entiende por autorizaciones todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés afectado».

Esta definición plantea que la autorización supone:

a) Una decisión administrativa por la que la Administración habilita a los ciudadanos a realizar una actividad que, en principio no está reservada a aquélla.
b) Uno de los diversos medios de intervención de la Administración sobre la actividad de los ciudadanos, que tiene como finalidad controlar preventivamente si el ejercicio de un derecho se ajusta y armoniza con el interés general.
c) La autorización tiene que ver con la validez de la actividad que la precise, no con su eficacia. Sin dicha autorización, la actividad que ejecute el particular sería ilícita.
d) La autorización implica un acto declarativo de derechos, aunque resulta frecuente que incluya aspectos de gravamen, por ejemplo, condiciones a las que se debe ajustar la actividad que es autorizada.

Ahora bien, la complejidad del fenómeno de las autorizaciones administrativas implica en la actualidad que, más de hablar de «autorización», como concepto que englobase una única realidad jurídica, hay que referirse a distintos tipos de autorizaciones que responden a diferentes funcionalidades. De ahí que resulte conveniente aludir a una «escala de dureza» de las autorizaciones, toda vez que pueden llegar a lindar con la figura de la concesión.

En todo caso, la postura que ha mantenido la existencia de un derecho preexistente, que la autorización vendría a garantizar o reconocer, no se puede sostener hoy en día, sobre todo porque existen numerosas actividades que simplemente no cabe llevar a cabo por estar inicialmente prohibidas, necesitándose de una previa autorización para poder ejecutarse. Éste es el caso, por ejemplo, de la autorización para emitir gases con efecto invernadero, prevista en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, o para la valorización y eliminación de residuos (Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos), o para la tenencia de armas, cuya expedición tiene «carácter restrictivo» (Ley Orgánica 1/1992, de 22 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana), lo que supone que nadie podrá poseer éstas sin contar con la previa autorización. El Derecho comunitario europeo incide en esta circunstancia en numerosas normas.

Lo anterior pone de manifiesto que en la actualidad se impone el criterio de que no se puede actuar si no media una previa autorización otorgada por la Administración. Es decir, el dato permanente es el de la previa prohibición.

No obstante, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, señala que solo se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;
b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;
c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

Por otra parte, el ordenamiento administrativo también contempla supuestos en los que no resulta preciso obtener una previa autorización sino simplemente «comunicar» a la Administración la intención de llevar a cabo una actividad, si bien estos casos se reservan inicialmente a actividades de escasa entidad. En este sentido, la Ley 2/2006, del suelo (de la CAPV) dispone:

> «Las ordenanzas municipales podrán sustituir la necesidad de obtención de licencias por una comunicación previa, por escrito, del interesado al ayuntamiento, cuando se trate de la ejecución de obras de escasa entidad técnica, para las cuales no sea necesaria la presentación de proyecto técnico, o para el ejercicio de actividades que no tengan la condición de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, y para aquellas otras actuaciones que prevean las propias ordenanzas. El ayuntamiento podrá verificar en cualquier momento la concurrencia de los requisitos exigidos y podrá ordenar, mediante resolución motivada, el cese de la actuación cuando no se ajuste a lo requerido». (Art. 207.5 de la Ley 2/2006)

De manera general, la regulación de las comunicaciones previas se contiene en la Ley 30/1992 (art. 71 bis, añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). Según esta norma, las comunicaciones previas «producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas».

En otros supuestos, el ejercicio de determinados derechos no queda sujeto a autorización, sino a su comunicación a la Administración, como sucede con el derecho de manifestación (Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio).

1.2. **Otras características generales de la autorización**

Las autorizaciones presentan algunas otras características generales a destacar:

a) Determinan el régimen jurídico concreto al que se debe someter el sujeto beneficiario. Las autorizaciones habilitan al particular para realizar una actividad inicialmente prohibida, constituyendo al mismo tiempo la situación jurídica correspondiente del sujeto beneficiario.
b) Se otorgan sin perjuicio del derecho de tercero y del derecho de propiedad. Esto significa que el otorgamiento de una autorización no altera, en principio, las situaciones jurídicas privadas entre quien es titular de aquélla y otros terceros. La autorización no alteraría, por tanto, los derechos de terceros anteriores a su concesión. Ahora bien, no puede olvidarse que la posible concesión de una autorización puede afectar a los derechos o intereses legítimos de otros terceros, lo que implica que, en este caso, puedan participar como «interesados» en el correspondiente procedimiento, a salvo también del reconocimiento de la acción popular a cualquiera (como sucede con la Ley 3/1998, General de Medio Ambiente del País Vasco, art. 3.4).
c) Pueden tener carácter transmisible. Las autorizaciones suelen ser transmisibles a un tercero, aunque normalmente será preciso hacer una comunicación a la Administración correspondiente por parte del transmitente y adquirente, sin la cual ambos quedarán sujetos a todas las responsabilidades que se derivaran para el titular. Ahora bien, esta posibilidad de transmisión es habitual en el caso de autorizaciones que tengan que ver con una actividad, obra o instalación. Sin embargo, cuando la autorización se ha otorgado en virtud de las cualidades de un sujeto (*intuitu personae*) (licencia de armas o el permiso de conducir), o sobre bienes de dominio público, esta posibilidad no aparece, salvo que así se establezca en la normativa correspondiente.
d) Distintas actividades pueden requerir la concurrencia de diferentes autorizaciones para que se puedan finalmente llevar a cabo, las cuales podrán ser concedidas por otras Administraciones dependiendo de la distribución competencial sobre la materia o materias de que se trate.

1.3. **Clases de autorizaciones**

Existen distintos tipos de autorizaciones, dependiendo de las clasificaciones que se quieran hacer. No obstante, la clasificación más habitual pasa por las siguientes:

1.3.1. Autorizaciones regladas y discrecionales

Las autorizaciones regladas son aquéllas que se han de conceder una vez comprobado que el interesado reúne los requisitos exigidos. En las licencias de carácter reglado la Administración constata el correspondiente supuesto de hecho, esto es, que el solicitante reúne los requisitos establecidos en la norma (habitualmente en la urbanística) y, en ese caso, la concede. Las licencias de obras o de apertura corresponden a este esquema. Igualmente las licencias de actividades molestas o la concesión de la etiqueta ecológica a un producto.

Por otra parte, las hay también de *naturaleza discrecional* en las que existe un margen de apreciación por parte de la Administración que puede resultar mayor o menor, dependiendo de cómo se redacte la Ley que la cree (por ejemplo, control integrado de la contaminación). Este supuesto ocurre sobre todo en el caso de las autorizaciones de funcionamiento, en particular, las ambientales (caso de la autorización ambiental integrada prevista en la Ley 16/2002). En otros casos, como sucede con la licencia de armas, la jurisprudencia ha afirmado que la Administración goza de una «amplia facultad discrecional» a la hora de conceder, denegar y revocarlas en orden a la valoración de las circunstancias concurrentes en razón del interés general, si bien ello no supone quedar inmune al control judicial y convertirse en arbitrariedad (STS de 8 de mayo de 2003, Ar. 3831).

Por tanto, la idea tradicional de que las autorizaciones son regladas ha de matizarse. Esta idea resulta discutible en el supuesto de las llamadas autorizaciones de funcionamiento, aplicables en sectores, entre otros, como el ambiental, industrial, bancario o sanitario.[1] Obviamente, las autorizaciones no serán completamente discrecionales, sino que, aparte de los elementos reglados, habrá otros de naturaleza discrecional, como pueden ser los relativos a las medidas de corrección o compensación que deban aplicar los titulares de las mismas, ya que resulta muy complejo que las normas puedan prever todos los supuestos posibles, dejando su determinación final a la Administración.

1.3.2. Autorizaciones por operación y de funcionamiento

Las autorizaciones *por operación* (las licencias de obras) se consumen con la realización de la actividad en cuestión. En el caso de aquellas otras que son *de funcionamiento* (una actividad sujeta a control integrado de la contaminación o, en general, las ambientales), esto es, actividades que, en principio, no se agotan, se establece una relación entre la Administración y el autorizado que se verá sujeto a posibles variaciones de las condiciones, en la medida en que las anteriores no resulten suficientes para controlar debidamente la actividad. Esto implica que la Administración pueda imponer cambios en la autorización debidos a diversas circunstancias, como puede ser el desarrollo tecnológico, sin que por ello se genere un derecho de indemnización a favor del titular de la autorización. La explicación de la ausencia de tal derecho se localiza precisamente en el carácter continuo de la actividad, lo que implica que la autorización inicialmente concedida no se pueda concebir como inmutable. Un ejemplo adecuado de esta circunstancia se localiza en la mencionada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (art. 26), que establece una serie de supuestos en los que la denominada autorización ambiental integrada puede ser modificada:

— La contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos.
— Resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las mejores técnicas disponibles.
— La seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas.
— El organismo de cuenca, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión o modificación de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias. En este supuesto, el organismo de cuenca requerirá, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, a fin de que inicie el procedimiento de modificación en un plazo máximo de veinte días.
— Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación.

El apartado 2 de esta norma indica a continuación: «La modificación a que se refiere el apartado anterior no dará derecho a indemnización».

Las autorizaciones de funcionamiento asumen un contenido positivo que conduce a que el autorizado quede inmerso en un ordenamiento sectorial determinado. Por ello se las concibe como «acto-condición». La Administración ejerce en estos casos un permanente control de la actividad privada, lo que puede implicar, en última instancia, la modificación del contenido de la autorización o, incluso, su revocación.

1.3.3. Autorizaciones reales y personales (*intuitu personae*)

Habitualmente, las autorizaciones administrativas tienen por objeto una cosa o actividad, por ejemplo, como sucede en el urbanismo. Obviamente, dicha actividad tendrá un titular, pero esta circunstancia no es la central a la que se dirige la autorización. Por el contrario, en las autoriza-

[1] Véase el siguiente epígrafe.

ciones personales las condiciones del solicitante son claves para su concesión o, en su caso, denegación. Éste es el caso, por ejemplo, de la licencia de armas, requiriéndose que quien la solicite reúna las aptitudes psicofísicas adecuadas y acredite los conocimientos necesarios en materia de conservación, mantenimiento y manejo de las armas, o de la licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos, regulada por la Ley 50/1999, de 23 de diciembre.

1.4. **Diferencias entre la concesión y la autorización**

En términos generales, la concesión se corresponde con la cesión al particular de una función de competencia de la Administración. La concesión parte de una eliminación de la actuación privada que, de otra manera, sería inicialmente libre (por ejemplo, en el País Vasco la Inspección Técnica de Vehículos, que se sujeta a concesión). Por el contrario, quien tiene el monopolio de la potestad es la Administración, que puede ejercerla bien directamente o de forma indirecta. Para esta segunda opción se adecua la figura de la concesión. Ésta se encuentra ligada, principal pero no únicamente, a la gestión de los servicios públicos. Igualmente, implica un régimen jurídico estricto para quien es titular de la misma, debido a las potestades que, en virtud de ese mecanismo, puede desplegar la Administración sobre el particular. Estas potestades son ejercitables a pesar de que la figura de la concesión, sobre todo en el contexto de los servicios públicos, responda a un esquema contractual. Por tanto, la figura de la concesión refuerza el carácter «público» de las funciones que se transfieren al particular y su vinculación con la Administración concedente.

Establecer las líneas divisorias entre la concesión y la autorización resultaría, en principio, sencillo:

a) En el caso de la concesión, la actividad es de titularidad de la Administración. Se trata de un monopolio de derecho. De hecho, la concesión viene a crear un derecho *ex novo* para el particular. Tratándose de una concesión sobre bienes de dominio público (por ejemplo, aguas, dominio público marítimo-terrestre) la titularidad resultaría más reforzada y calificable de derecho real. La concesión comporta igualmente una limitación del número de los posibles beneficiarios. De esta manera, el carácter excluyente y privativo resultaría propio de esta figura, frente a la autorización. Además, en la concesión la Administración goza, por lo general, de un margen importante de apreciación o discrecionalidad para el otorgamiento de la misma, a diferencia de la autorización. Con todo, ese margen dependerá de lo que precisen las correspondientes normas.
b) En la autorización, el ejercicio de la actividad sería libre, pudiendo acceder al mismo cualquiera que reúna las condiciones que fije la norma. Esto significa que, como se ha visto, la autorización se dirige a actividades propias de los particulares, levantando los obstáculos que impidan realizarlas. No habría, en principio, margen de discrecionalidad atribuido a la Administración. Se estaría ante un acto reglado otorgable a todos aquellos en los que concurran las condiciones exigidas por la norma. Además, la autorización posee una naturaleza unilateral. No se trata de un negocio jurídico, sino de un límite impuesto a los ciudadanos y que consiste en el sometimiento de su iniciativa al juicio valorativo de la Administración.

Sin embargo, las diferencias entre autorización y concesión se desdibujan por varios motivos:

a) La autorización deja de ser en muchos supuestos un simple medio para permitir el ejercicio de una actividad, pasando a constituir derechos y regular de forma pormenorizada el ámbito en el que se puede mover su titular. De ahí que resulte conveniente referirse a una «escala de dureza» de las autorizaciones, toda vez que pueden llegar a lindar con la figura de la concesión, sobre todo las de funcionamiento.
b) La concesión, por su parte, carece de la unidad que tradicionalmente se le ha predicado. De hecho, el criterio de la limitación de beneficiarios, típico de las concesiones, no es privativo de éstas sino que es igualmente aplicable a algunas autorizaciones, como lo

recuerdan diversas normas sectoriales (Ley 2/2000, de 29 de junio, de transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo (de la CAPV), como europeas (Directiva 2009/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas). Además, las autorizaciones han ido adquiriendo elementos próximos a la órbita de las concesiones, sobre todo en aquéllas de funcionamiento. Por otra parte, no se puede asumir que todo tipo de autorización sea de carácter reglado, cuando concurren igualmente otras en las que se intercalan importantes márgenes de apreciación. Para ello habrá que analizar el marco normativo en el que se integran y el margen de apreciación que se otorgue a la Administración.

La jurisprudencia ha acogido esta posición al señalar: «Ni bajo la denominación de autorización existirá un contenido unívoco ni las concesiones pueden tener un tratamiento homogéneo, sino que habrá que estar a las consecuencias en cada caso establecidas por el Derecho positivo y por el contenido de los acuerdos administrativos que establecieron la concesión o autorización.» (STS de 4 de noviembre de 1997, Ar. 8680).

1.5. **Procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y silencio administrativo**

El otorgamiento de las autorizaciones está sujeto al correspondiente procedimiento administrativo. Sin embargo, no hay un único procedimiento, a salvo de las disposiciones generales que establece la Ley 30/1992. Por tanto, puede ser más o menos complejo dependiendo de las circunstancias de que se trate. No es lo mismo el trámite para otorgar una licencia de obras menores que en el caso de una autorización ambiental integrada. En este segundo supuesto, el procedimiento requiere de la participación de distintas Administraciones que habrán de emitir informes no sólo preceptivos sino también vinculantes para la Administración autonómica (por ejemplo, urbanístico o de cuenca hidrográfica). En estos procedimientos habrá que tener en cuenta, como se ha indicado más arriba, los derechos o intereses legítimos de terceros que puedan verse afectados por dichas autorizaciones. Esto implica que la Administración no sólo deba dar publicidad al inicio del procedimiento, sino también, en algunos casos, a la notificación personal a los vecinos, como se prevé expresamente en el supuesto de la licencia de actividades clasificadas (Ley 3/1998).

Las licencias pueden ser obtenidas, en ocasiones, de manera presunta (silencio administrativo). Esta circunstancia depende de cada norma, a salvo de las previsiones expresas de la Ley 30/1992 en sentido contrario (por ejemplo, dominio público o servicio público). No obstante, hay que tener en cuenta que esta Ley también incluye entre los supuestos de nulidad de los actos administrativos aquellos «presuntos» contrarios al ordenamiento jurídico «por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». En este sentido, el Tribunal Supremo (STS de 28 de enero de 2009) ha indicado, en el caso de las licencias urbanísticas:

> «Pues bien, la regla general es la del silencio positivo, aunque la propia norma contiene la salvedad de que otra norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario, y esto es lo que sucedía con la vigencia antes, en todo el territorio español, del precepto contenido en el aludido artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y ahora con lo dispuesto en el artículo 8.1 b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de suelo de 2008, y, por consiguiente, conforme a ellos, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística, de manera que la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, al declarar lo contrario, es errónea y gravemente dañosa para el interés general porque elimina una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística».

1.6. **Duración, anulación y revocación de autorizaciones**

La duración de cada autorización depende del tipo de que se trate. Como antes se ha visto, existen autorizaciones que se agotan con su realización (por ejemplo, la licencia de obras) mientras que otras perviven en el tiempo, al referirse a actividades continuas. Otras autorizaciones son renovables (caso del permiso de conducir). La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, establece, con carácter general, que no se podrá limitar la duración de la autorización, pero contiene una serie de excepciones a lo anterior:

a) la autorización se renueve automáticamente o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;
b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general;
c) la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general.

Por lo que respecta a la revocación y anulación, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales sigue conteniendo un elenco de supuestos a los que se pueden ver sujetas las autorizaciones. De acuerdo con éste,

> «Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación.
>
> Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivo cuando resultaren otorgadas erróneamente.
>
> La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y anulación por la causa señalada en el párrafo anterior, comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren».

La revocación de una licencia se puede producir por el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad de que se trate. La Administración debe apreciar adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia, en la medida en que la revocación implica dejar sin efecto la autorización (acto favorable) previamente concedida.

Resulta posible también la revocación por desaparición de las circunstancias en las que se haya otorgado la autorización. Este supuesto es distinto de la adopción de nuevos criterios de apreciación, en la medida en que, en el primer caso, se debe tratar de una modificación objetiva de las circunstancias y no como consecuencia de que la Administración haya variado su criterio respecto de una determinada situación. Además, en este segundo supuesto la Administración debe proceder a la correspondiente indemnización. Ésta también se encuentra prevista en el caso de que se hayan otorgado erróneamente.

2. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO SANCIONADOR

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas tiene como base el art. 25 de la Constitución de 1978 (CE) que trata, en general, del derecho sancionador del Estado, aplicable tanto a la vertiente penal como sancionadora administrativa. De esta norma se derivan una serie de principios, algunos expresamente recogidos y otros implícitos, caso del principio de no reiteración de juicio por idénticos delitos que, sin embargo, deriva del Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, a pesar de que tanto el Derecho penal como el sancionador administrativo comparten similares principios, también existen diferencias entre ellos, algunas reflejadas en el

art. 25 CE, por el que las Administraciones no pueden imponer sanciones que, directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad.

2.1. **Principio de legalidad: El caso de los Entes Locales**

Sin duda, el primer principio a mencionar es el de legalidad. De acuerdo con el art. 25.1 CE:

> «Nadie puede ser condenado a sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

La jurisprudencia del TC ha sostenido que el derecho fundamental que se contiene en esa norma incorpora la regla «Ningún delito, ninguna pena sin Ley previa», extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía.

1) De orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.
2) De carácter formal. Se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto que el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

En relación con la segunda garantía (formal) hay que hacer algunas precisiones:

a) Una de ellas tiene que ver con las normas preconstitucionales a las que la reserva de Ley de la CE no alcanza. Sin embargo, las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 CE, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de la CE. La pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como límite infranqueable la imposibilidad de que se actualicen luego, por la misma vía, no respetando así el sistema constitucional de producción de normas.
b) Por otra parte, a diferencia del ámbito penal, en el Derecho administrativo es posible que intervenga el reglamento, pero como colaborador en la definición de los tipos de infracciones o sanciones, con el fin de la más correcta identificación de las conductas o para la más precisa determinación de las sanciones, sin poder incluir otras nuevas. Es decir, Ley no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley.
c) Un supuesto especial es el de las Entidades Locales, ya que no dictan normas con rango de Ley sino sólo reglamentarias. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Ahora bien, tal flexibilidad no sirve para excluir de forma tajante la exigencia de Ley, porque la mera atribución por Ley de competencias a los Municipios, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 7/1985, de Régimen Local, no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. La flexibilidad que reconoce la jurisprudencia del TC se ha reflejado en la Ley 30/1992, al señalar en su art. 129 que la exigencia de Ley es «sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local».

Por tanto, corresponde a la Ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ente Local puede establecer tipos de infracciones, sin que ello implique la definición de tipos, ni siquiera genéricos, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de

aquel Ente a la hora de establecer los tipos de infracción. Tampoco se exige que la Ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada norma local puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifique.

Lo anterior ha tenido su reflejo en la Ley 7/1985 que, en sus arts. 139-142, establece, por una parte, que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes. En segundo lugar, determina una clasificación de infracciones (art. 140) y los límites de las sanciones económicas (art. 141).

2.2. **Principio de tipicidad**

El principio de tipicidad está relacionado con el de legalidad pero no es equivalente a éste. Tiene que ver, en esencia, con la definición de las conductas que puedan sancionarse. Esta definición debe ser lo más precisa posible, como señala el art. 4.1 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En esto radica la especificidad del principio de tipicidad, por lo que no se debe confundir con que tales infracciones deban aparecer en una norma con rango de Ley. La tipicidad también implica:

a) Que las Administraciones se encuentran en una situación de sujeción estricta a las normas sancionadoras.
b) Que les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem*, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan (STC 52/2003). De ahí que la Ley 30/1992 señala que las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica (art. 129.4).

Determinar si la tipificación es correcta es una cuestión que no siempre se puede precisar de manera apriorística. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio no queda infringido en los supuestos en que la definición del tipo incorpore conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación (STC 62/1982). Esto es frecuente en la normativa administrativa al emplearse conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, romper la armonía del paisaje, infringir las mejores técnicas disponibles). Ahora bien, la jurisprudencia constitucional advierte que el empleo de estos conceptos queda subordinado a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente posible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de manera que se pueda prever con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción. El legislador no puede recurrir indiscriminadamente al empleo de estos conceptos. Sólo resultan constitucionalmente admisibles cuando exista una fuerte necesidad de garantizar determinados bienes o valores.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la admitida colaboración del reglamento con la Ley a la hora de concretar la tipificación de las infracciones. Ahora bien, como ha afirmado la jurisprudencia constitucional, el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley. Por tanto, no es posible definir las infracciones administrativas mediante una simple remisión a lo que dispongan las disposiciones reglamentarias, caso de calificar como infracciones leves las contravenciones de las normas reglamentarias «aplicables en cada caso» (STC 60/2000).

Por lo que respecta a las sanciones, el principio de tipicidad implica que la potestad de la Administración para su imposición no sea discrecional, es decir, debe determinarse qué consecuencia jurídica se deriva de la conducta infractora en cada norma sancionadora. Las sanciones más habituales son las pecuniarias (multas), pero no son las únicas, al incluirse también, entre otras, la suspensión o prohibición de llevar a cabo determinadas actividades o las inhabilitaciones.

2.3. **Principio de irretroactividad**

El principio de irretroactividad se establece de manera general en el art. 9.3 CE en el caso de las disposiciones sancionadoras «no favorables» e, igualmente como antes se ha visto, en el art. 25.1 CE, por el que «Nadie puede ser condenado a sancionado por acciones u omisiones que *en el momento de producirse* no constituyan (...) infracción administrativa». Con ello se garantiza que el ciudadano no va ser sorprendido a posteriori con una calificación de infracción o con una sanción no prevista (o más grave) que la señalada al tiempo del hecho ilícito. No obstante, las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor (art. 128.2 de la Ley 30/1992).

2.4. **Culpabilidad**

2.4.1. Concepto. Sujetos responsables

No puede haber sanción sin que concurra un cierto grado de culpa. Esta idea queda reflejada en la Ley 2/1998, art. 3, que señala que «No hay sanción sin dolo o imprudencia, incluida en esta última la simple inobservancia». Por su parte, la Ley 30/1992 (art. 130) emplea la noción de «responsabilidad», señalando que «Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia».

La culpabilidad implica el reproche por la comisión de una conducta que la Ley considera antijurídica y, por ello, sancionable. La apreciación del requisito de la culpabilidad implica la acreditación de imputabilidad. Ésta viene determinada por la concurrencia de dolo o culpa (o imprudencia) de quien comete la infracción y la inexistencia de una causa de inexigibilidad. En consecuencia, en el Derecho administrativo sancionador no cabe la responsabilidad objetiva. Es decir, no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, como consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia, imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable. En este punto hay que distinguir entre:

a) El dolo. Éste implica la voluntad dirigida a llevar a cabo una infracción. Quien la comete ha buscado la realización de tal actuación aceptando las consecuencias que se derivan de la misma.
b) Por su parte, en la culpa o imprudencia no concurre esa voluntad a la hora de cometer la infracción, sino el incumplimiento de un deber de diligencia o de cuidado, es decir, el descuido por parte del infractor para evitar un determinado resultado. Por lo que respecta al caso de la «simple inobservancia», debe concurrir también algún tipo de culpa.

En todo caso, la culpabilidad se predica del autor de la infracción, es decir la persona física o jurídica que realicen el hecho tipificado por sí sola, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirva como instrumento. En el caso de las personas jurídicas, el juicio de culpabilidad se debe hacer respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquélla en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar (por ejemplo, consejo de administración). En estos supuestos, la Ley 2/1998 impide que se pueda sancionar, «por la misma infracción», a dichas personas físicas. Tratándose de varias personas responsables conjuntamente, deben responder de forma solidaria tanto de las infracciones como de las sanciones.

2.4.2. Causas de exención de la responsabilidad

A diferencia de la Ley 30/1992, la Ley 2/1998 afronta las causas de exención de responsabilidad:

a) Sin perjuicio de las específicas que se establezcan en las normas sancionadoras, son de aplicación los supuestos previstos en el Código Penal (art. 20), siempre que sean compa-

tibles con la naturaleza y finalidad de la infracción concreta y de la regulación material sectorial de que se trate, y, en su en su caso, con las matizaciones que se determinen en ella.

b) En el caso del error, la Ley 2/1998 afirma: «No se puede sancionar a quien no pudo conocer la antijuridicidad de su acción y debe atenuarse la responsabilidad de quien no la conoció aunque pudo conocerla, pero se debe ser riguroso (no irrazonable) en la exigencia del deber de diligencia cuando implica el conocimiento de las normas que rigen la actuación del ciudadano, lo que ocurre especialmente cuando son normas que afectan a sectores determinados de actividad (industrial, comercial, deportiva...), cuyos destinatarios son, por ende, los sujetos de dicha actividad, a los cuales se les debe exigir diligencia en el desarrollo de la misma, diligencia profesional en la que se integra el conocimiento de las normas administrativas que disciplinan la actividad».
   De acuerdo con la Ley, el error sobre un elemento del tipo o sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción solamente eximirá de responsabilidad si fuera *invencible*. El error *vencible* únicamente tendrá efecto atenuante si supone disminución del grado de imprudencia. Si el dolo es elemento integrante del tipo infractor aplicado, el error vencible también eximirá de responsabilidad.
c) La edad. La Ley 30/1992 no hace mención alguna de la edad. Por su parte, la Ley 2/1998 deja esta cuestión, en principio, en manos de las normas sancionadoras sectoriales, en atención a la naturaleza y finalidad de la concreta regulación de que se trate y a la capacidad de obrar que en dicha regulación se reconozca a los menores. No obstante, a falta de disposición al efecto, que es lo habitual, no serán responsables los menores de 14 años.
d) En materia de culpabilidad han de tenerse en cuenta también las denominadas causas modificativas de la responsabilidad (bien atenuantes o agravantes) (art. 7 de la Ley 2/1998). La Ley se remite, en el caso de las atenuantes, a las del Código Penal, por ejemplo, actuar a causa de grave adicción a bebidas alcohólicas, arrebato u obcecación). Para las agravantes, la Ley 2/1998 exige que estén previstas expresamente en la propia Ley o en la norma sancionadora de que se trate.

2.4.3. Presunción de inocencia

En el ámbito sancionador rige la presunción de inocencia, es decir, los procedimientos sancionadores deben respetar la presunción de no existencia de responsabilidad «mientras no se demuestre lo contrario» (art. 137 de la Ley 30/1992). El derecho a la presunción de inocencia implica:

a) Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada.
b) Que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia.
c) Que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio (STC 76/1990).

Son admisibles en el Derecho administrativo sancionador las pruebas «indiciarias», es decir aquéllas que se dirigen a mostrar la certeza de unos hechos, que no son los constitutivos de la infracción, pero de los que se puede inferir ésta, así como la participación del presunto infractor por medio de un razonamiento basados en el nexo causal y lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar (STC 174/1985).

Respecto de las actas de inspección (art. 137 de la Ley 30/1992), la jurisprudencia constitucional ha sostenido que aquéllas no tienen una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, lo cual no supone invertir la carga de la prueba, sino actuar contra el acto de prueba aportado por la parte contraria.

2.5. **Proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad implica la debida adecuación entre la gravedad de del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. En este sentido, la Ley 2/1998 señala que el principio de proporcionalidad no se manifiesta sólo en la aplicación casuística del régimen sancionador, sino también en la tarea normativa, y, dentro de ésta, no es únicamente un criterio para la fijación de las sanciones, sino igualmente para la tipificación de las infracciones. La decisión misma de tipificar una infracción y su calificación abstracta en función de su gravedad, deben responder a una necesidad concreta de protección y tener en cuenta el bien jurídico atacado y la gravedad de la lesión o del riesgo que la conducta o el hecho comporte. Por tanto, no basta con una previsión genérica de sanciones. Sin embargo, como advierten tanto la Ley 30/1992 como la 2/1998, la normativa sancionadora debe procurar que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

El principio de proporcionalidad impide que, establecidas unas infracciones sin graduación, se deje abierta a la Administración la elección entre un catálogo de sanciones genéricamente previstas. Para la jurisprudencia constitucional, no resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una de estas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación *ad hoc* de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos. El principio de proporcionalidad también es uno de los fundamentos de la prohibición del *bis in idem*.

2.6. **Principio *non bis in idem***

El principio *non bis in idem* no aparece expresamente en la CE, pero sí en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Protocolo 7, art. 4):

> «Nadie podrá ser perseguido o castigado penalmente por los Tribunales de mismo Estado en razón de una infracción por la que hubiera sido ya absuelto o condenado por sentencia firma conforme a la Ley y al procedimiento penal de ese Estado».

Por su parte, la Ley 2/1998 señala:

> «No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento».

El principio *non bis in idem* tienen una doble dimensión:

a) Material o sustantiva. Ésta impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión con el mismo fundamento y por los mismos hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada que quebraría la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones. La reiteración sancionadora que la CE prohíbe puede producirse a través de una dualidad de procedimientos sancionadores o en un único procedimiento.
b) Procesal o formal. Ésta se concreta en la regla de la preferencia o precedencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código Penal. Esto implica que los actos de la Administración de imposición de sanciones están subordinados a la Autoridad judicial, derivándose de ello tres exigencias:
    1) El necesario control a posteriori por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso.
    2) La imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitu-

tivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos.

3) La necesidad de respetar la cosa juzgada (al haber recaído sentencia firme).

No obstante, hay que puntualizar algunos aspectos:

a) Desde la perspectiva procesal, la prohibición de apertura o reanudación de un procedimiento sancionador cuando se ha dictado una resolución sancionadora firme, no se extiende a cualesquiera procedimientos sancionadores, sino tan sólo respecto de aquellos que tanto en atención a 1) las características del procedimiento (su grado de complejidad), como 2) a las de la sanción que sea posible imponer en él (su naturaleza y magnitud) puedan equipararse a un proceso penal.
Cuando la sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas, impidan equiparar el expediente administrativo sancionador a un proceso penal, no cabe apreciar la vulneración del derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador (STC 2/2003; STC 334/2005).
b) No hay una reiteración punitiva constitucionalmente prohibida cuando, aun partiéndose de la existencia de la imposición de una doble sanción en supuestos de identidad de sujeto, hecho y fundamento, en la posterior resolución sancionadora se procede a descontar y evitar todos los efectos negativos derivados de la previa resolución sancionadora. El descontar dichos efectos provoca que en el caso concreto no concurra una sanción desproporcionada.
c) Como señala el art. 4 del Protocolo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el principio *non bis in idem* no obsta a la reapertura del proceso conforme a la Ley y al procedimiento penal del Estado interesado, cuando los hechos nuevos o revelaciones nuevas, o cuando un vicio esencial en el procedimiento anterior pudieran afectar a la sentencia dictada.

En todo caso, la aplicación del principio exige la concurrencia de la denominada triple identidad, es decir, de sujeto, hecho y fundamento. La primera no presentaría problemas, en la medida en que, como la Ley 2/1998 señala, son autores las personas físicas o jurídicas que realicen el hecho tipificado por sí solas, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirvan como instrumento. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que, en el supuesto de las personas jurídicas, la Ley indica que el juicio de culpabilidad se debe hacer respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquélla en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar. En estos casos, no se podrá sancionar, por la misma infracción, a dichas personas físicas.

Por lo que respecta a los hechos, estos deben determinarse de acuerdo con lo que señale la norma sancionadora (la concreta infracción prevista).

La concurrencia de «fundamento» (bien jurídico protegido por la norma sancionadora) resulta la más problemática de las tres identidades, puesto que no siempre es posible establecer tal diferencia (por ejemplo, sanción penal por realizar un vertido, y sanción administrativa por carecer de autorización de vertido). La Ley 2/1998 entiende que hay identidad de fundamento cuando:

a) La infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el *mismo bien jurídico* frente al *mismo riesgo* que la infracción que se esté considerando.
b) Existiendo ciertas diferencias entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos contemplados, éstas no tengan la entidad suficiente como para justificar la doble punición, por referirse a aspectos cuya protección no requiere la segunda sanción.

2.7. **Prescripción**

La prescripción de la infracción supone una autolimitación o renuncia del Estado a la potestad sancionadora por el transcurso del tiempo. Este principio toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción, lo que ha de ponerse en conexión también con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. La prescripción ha de acogerse en aque-

llos supuestos en los que la Administración, por inactividad o laxitud, deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas o interrumpe el procedimiento de persecución de la falta durante un lapso de tiempo.

De acuerdo con la Ley 30/1992, los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán, en principio, los que determinen las normas que las establezcan. Si éstas no fijaran plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescriben a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

Por su parte, las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año.

La Ley 30/1992 establece que el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde día en que la infracción se hubiera cometido (la Ley 2/1998, lo fija a partir del día siguiente). Se interrumpe la prescripción de la infracción con la iniciación, con conocimiento del presunto responsable, del procedimiento administrativo. La prescripción se reanuda, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquél en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable al presunto responsable, o desde el día siguiente a aquél en que termine el procedimiento sin declaración de responsabilidad.

El plazo de prescripción de las sanciones comienza a partir del día siguiente a adquirir firmeza, en vía administrativa, la resolución por la que se imponga la sanción. Se interrumpe con la iniciación, con conocimiento del sancionado, del procedimiento de ejecución. La prescripción se reanuda, por la totalidad del plazo, desde el día siguiente a aquél en que se cumpla un mes de paralización del procedimiento por causa no imputable al sancionado.

18

Contratos administrativos: capacidad para contratar, procedimientos de adjudicación. Distintos tipos de contratos administrativos

Sumario: 1. Normativa aplicable y ámbito de aplicación de la LCSP.—2. Capacidad para contratar.—3. Procedimientos de adjudicación de contratos. 3.1. Los procedimientos de adjudicación de los contratos. 3.2. Las proposiciones de los interesados. 3.3. La selección del adjudicatario. 3.4. La formalización del contrato.—4. Tipos de contratos administrativos. 4.1. Contratos administrativos y contratos de derecho privado. 4.2. Tipos de contratos administrativos.

1. NORMATIVA APLICABLE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LCSP

Los contratos administrativos se rigen básicamente por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Esta Ley ha sido objeto de un desarrollo reglamentario muy parcial por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. En tanto no se desarrolle plenamente la LCSP la normativa citada debe entenderse completada por el Reglamento General de la antigua Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD 1098/2001, en la medida en que no sea incompatible con ella.

La mayor parte de los preceptos de la LCSP y del referido Reglamento de desarrollo tienen carácter básico, de conformidad con lo previsto en el art. 149.1.18 de la Constitución, de ahí que la legislación autonómica no sea abundante en esta materia.

Si bien el epígrafe de esta lección se refiere a los contratos administrativos, debemos de señalar que desde una perspectiva subjetiva el eje central de la LCSP ya no son sólo las Administraciones Públicas en sentido estricto, es decir aquellas personas investidas de prerrogativas exorbitantes, sino también los distintos sujetos del sector público; y desde una perspectiva objetiva, la LCSP no limita su ámbito de aplicación a los «contratos administrativos», sino que parcialmente se aplica también a los «contratos de Derecho Privado» y a «contratos sujetos a una regulación armonizada».

En el régimen general, la LCSP ha renunciado a establecer mediante listados a quiénes se aplica la Ley, y ha optado por establecer categorías jurídicas abiertas a la interpretación. La Ley distingue 3 grupos de sujetos: i) las Administraciones Públicas en sentido estricto ii) los Poderes Adjudicadores, que es la denominación que se otorga a lo que la Directiva 2004/18 llama Organismos de Derecho Público; y iii) otros sujetos del sector público.

Los Poderes Adjudicadores son aquellas entidades del sector público que reúnen las siguientes tres cualidades: a) tener personalidad jurídica propia, siendo indiferente si la personalidad es de derecho público o de derecho privado; b) haber sido creadas para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y c) una de tres, que otro poder adjudicador financie mayoritariamente su actividad, controle su gestión o nombre a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

La importancia de esa distinción en tres grupos de sujetos radica en el grado de aplicación de la LCSP; simplificando algunos matices, cabría decir que la LCSP es de aplicación «íntegra» a las Administraciones Públicas, «media» o «baja» a los Poderes Adjudicadores que no tienen la consideración de Administración Pública en sentido estricto, y «mínima» a los demás sujetos que forman parte del sector público, y no son ni Administración Pública ni Poder Adjudicador.

Por otro lado, como se ha indicado, la LCSP no limita su ámbito de aplicación a los «contratos administrativos»; aunque no en su integridad, se aplica también a los «contratos de Derecho Privado» y a los «contratos sujetos a una regulación armonizada».

En relación a los «contratos administrativos», además de regular el nacimiento de la relación obligatoria (la preparación del contrato y la selección del adjudicatario), la LCSP también establece el régimen aplicable a la vida de la relación obligatoria (cumplimiento, interpretación, modificación, extinción, resolución o anulación del contrato).

Respecto a los «contratos sujetos a una regulación armonizada» y los «contratos de Derecho Privado», la LCSP regula: i) el procedimiento de preparación del contrato; ii) los trámites de selección de los contratistas; y iii) los criterios de adjudicación.

En cuanto a la relación entre los tres grupos de sujetos y los tipos de contratos el esquema más ajustado al ámbito de la LCSP es el siguiente:

— La Administración Pública en sentido estricto: «contratos administrativos», «contratos sujetos y no sujetos a regulación armonizada» y «contratos de derecho privado».
— Los Poderes Adjudicadores: «contratos sujetos a regulación armonizada (a éstos se aplica la LCSP para la preparación y adjudicación del contrato), «contratos no sujetos a regulación armonizada» (aplicación de principios comunitarios) y «contratos de Derecho Privado».
— Otros sujetos del sector público: «contratos de Derecho Privado».

2. CAPACIDAD PARA CONTRATAR

Para contratar con el sector público, las personas naturales o jurídicas deben tener plena capacidad de obrar, no estar incursas en una prohibición de contratar y acreditar su solvencia económica, financiera, técnica o profesional o estar debidamente clasificadas en los casos que la Ley exija. Los empresarios deben contar, además con la habilitación empresarial exigible para realizar la prestación objeto del contrato.

a) Por lo que se refiere a la *capacidad de contratar,* las personas o empresas contratistas pueden ser españolas o extranjeras. No puede discriminarse en la adjudicación de contratos a empresas o ciudadanos ciudadanía de otros Estados miembros de la Unión Europea ni de Estados signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC. Los contratistas de otras nacionalidades que no sean de los Estados miembros de la Unión Europea deben acreditar que su Estado de procedencia admite a su vez la participación de empresas españolas en la contratación pública, en condiciones sustancialmente análogas.

Además de con profesionales o con empresas singulares, la Administración puede contratar también con uniones temporales de empresas (UTE), unión que debe mantenerse durante toda la ejecución del contrato, quedando todos los empresarios que la forman solidariamente obligados ante la Administración o entidad contratante.

b) La LCSP establece una serie de *prohibiciones de contratar,* causas que impiden adjudicar un contrato en el sector público a determinadas personas o empresas. Es una fórmula administrativa para impedir que las Administraciones y demás sujetos del sector público celebren contratos con empresarios u operadores económicos que vulneren bienes jurídicos protegidos como la honorabilidad, la probidad, o la objetividad de las autoridades y servidores públicos sujetos a un régimen de incompatibilidades. La infracción de las prohibiciones de contratar determina la nulidad del contrato.

Entre estas causas cabe destacar: haber sido condenados los pretendidos contratistas o sus administradores o representantes por delitos de asociación ilícita, corrupción en transacciones internacionales, tráfico de influencias, cohecho, fraudes y exacciones ilegales, delitos contra la Hacienda pública o la Seguridad Social, contra los derechos de los trabajadores, malversación y receptación, delitos contra el medio ambiente; haber sido declaradas las empresas insolventes o estar sujetas a un procedimiento concursal o haber sido intervenidas judicialmente o inhabilitadas; haber sido sancionadas por infracción grave en materia de disciplina de mercado o en materias

profesionales o sociales o de integración laboral y de igualdad de oportunidades; no hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social; incurrir las personas físicas o administradores de las persona jurídica en supuestos de incompatibilidad de altos cargos o empleados públicos contemplados en las leyes; haber dado lugar a la resolución de otro contrato con la Administración por su culpa, etc.

c) En cuanto a la *solvencia;* ésta debe ser previamente acreditada por las empresas, ya que el interés público requiere que se garantice de antemano que los contratistas tienen capacidad real y no sólo jurídica, tanto de carácter económico y financiero como de carácter técnico o profesional, para hacer frente a las obligaciones que van a contraer.

La solvencia debe justificarse por alguno de los medios que establece la propia LCSP, entre ellos, informes de instituciones financieras, presentación de cuentas anuales o declaraciones de la cifra de negocios, en orden a acreditar la solvencia económica; títulos académicos, experiencia del profesional o de la empresa y sus cuadros, medios personales y materiales con que cuenta, certificaciones, declaraciones, homologaciones y controles de diferente tipo, para justificar la solvencia técnica. Los requisitos mínimos de solvencia y la documentación requerida para acreditarlos deben especificarse en el anuncio de licitación y en el pliego del contrato y deben estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.

Para contratar con las Administraciones Públicas obras por importe igual o superior a 350.000 euros o servicios por cuantía igual o superior a 120.000 euros, los empresarios españoles deben haber obtenido previamente la necesaria *clasificación.* La clasificación es una fórmula administrativa para normalizar la verificación de la solvencia de los licitadores en determinado tipo de contratos. El otorgamiento de la clasificación se inscribe en un Registro, lo que facilita a la Administración conocer quiénes tienen una solvencia ya contrastada, y adecuada para la correcta ejecución de los contratos que se licitan. A efectos del licitador, implica una simplificación del cumplimiento de la obligación de acreditar la solvencia, liberándole de la continuada presentación de los mismos documentos, ante distintos órganos de contratación, en cada una de las convocatorias de selección y adjudicación de contratos.

Alcanzar la clasificación implica obtener un reconocimiento de la solvencia para contratar; ahora bien, la solvencia no alcanza de forma general a todos los contratos, sino única y exclusivamente a aquéllos específicos contratos para cuya celebración habilita el acto de clasificación. A estos efectos, los contratos se dividen en categorías, grupos y subgrupos, y el acto de clasificación identifica a cuáles de ellos alcanza la habilitación que confiere.

Hay contratos de obras o de servicios en los que no se exige la clasificación pese a tener un importe o presupuesto igual o superior al ya indicado. Así sucede en los siguientes casos:

1. Algunos contratos de servicios expresamente identificados por la Ley (como por ejemplo, los de servicios financieros, servicios de investigación y desarrollo, servicios jurídicos, de esparcimiento, culturales y deportivos…
2. Contratos que en primera instancia no se hayan podido adjudicar por no concurrir en el proceso de selección ninguna empresa clasificada, siempre y cuando en segunda instancia se convoque un nuevo proceso de selección para el mismo contrato, y en el anuncio y el pliego se precisen los medios para acreditar la solvencia.
3. Por Real Decreto puede exceptuarse la necesidad de clasificación para determinados tipos de contratos de obras y servicios.
4. No se exige clasificación a las Universidades para ser adjudicatarias de contratos de servicios. Tampoco se exige a los organismos públicos de investigación.

La clasificación tiene una vigencia indefinida, mientras se mantengan las circunstancias en que se basó su concesión y puede ser objeto de revisión, de oficio o a instancia de los interesados.

Las Comunidades Autónomas, a través de sus órganos competentes, también pueden adoptar acuerdos de clasificación de empresas para los contratos que ellas mismas o las entidades locales de su territorio o sus respectivas entidades instrumentales adjudiquen. Los empresarios de otros Estados miembros de la Unión Europa pueden acreditar también su solvencia mediante los certificados de clasificación o documentos similares que emitan dichos Estados, documentos que otorgan presunción de capacidad para contratar en nuestro país.

Las adjudicaciones de contratos a favor de personas que carezcan de capacidad o solvencia o incurran en prohibición de contratar son nulas de pleno derecho

d) Los contratistas deben constituir en determinados casos —y siempre en los contratos de obras y concesión de obras públicas— *una garantía* ante el órgano de contratación. La garantía establecida por la Ley con carácter general es de un 5 por 100 del importe de la adjudicación, si bien en casos especiales puede constituirse una *garantía complementaria* que puede alcanzar el 10 por ciento del precio del contrato. Alternativamente, un empresario puede constituir una *garantía global* para afianzar las responsabilidades de la ejecución de todos los contratos que celebre con una Administración Pública o con un o varios órganos de contratación. En fin, en función de las circunstancias, se puede exigir también a los licitadores la constitución de una *garantía provisional* que responda del mantenimiento de sus ofertas hasta la adjudicación del contrato por importe no superior al 3 por ciento del presupuesto del contrato.

Las garantías se constituyen en metálico o en valores públicos o privados, mediante aval bancario o por contrato de seguro de caución o, excepcionalmente, mediante retención en el precio. Su devolución o cancelación procede cuando se ha cumplido satisfactoriamente el contrato o, en el caso de la provisional, inmediatamente después de la adjudicación definitiva del contrato o, en el caso del adjudicatario, cuando constituye la garantía definitiva, salvo que las empresas retiren injustificadamente su proposición, en cuyo caso les será incautada.

3. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS

Dentro de la adjudicación de los contratos alcanzan su mayor expresión los principios de publicidad y transparencia, igualdad, no discriminación y libre concurrencia. La LCSP intenta garantizar estos principios e introduce nuevas fórmulas de adjudicación más ágiles y eficaces. Además de la potenciación del uso de medios informáticos para la presentación de ofertas, o de la realización de subastas informáticas, la LCSP introduce nuevas fórmulas de selección como el diálogo competitivo, el sistema dinámico o la celebración de acuerdos marco.

También establece un nuevo régimen de publicidad en la página Web institucional de los sujetos del sector público, llamado perfil de contratante, que en determinadas circunstancias sustituye a la publicidad en los Boletines o Diarios Oficiales. El llamado «perfil de contratante» es la difusión en *Internet* de la actividad contractual de un determinado órgano, o de un sujeto del sector público. No hay obligación legal de utilizar ese medio de difusión, pues se trata de una opción voluntaria. En caso de optarse por esa fórmula, en la página Web institucional de los sujetos del sector público debe indicarse la forma de acceso al perfil. El perfil puede incluir cualesquiera datos e informaciones sobre la actividad del órgano de contratación (tales como anuncios de información previa, licitaciones abiertas o en curso, la documentación de esos procesos de selección, las contrataciones programadas, los contratos ya adjudicados, los procedimientos anulados, etc.).

En este epígrafe se va a tratar:

1. Los procedimientos de adjudicación de los contratos.
2. Las proposiciones de los interesados.
3. La selección del adjudicatario.
4. La formalización del contrato.

3.1. **Los procedimientos de adjudicación de los contratos**

De conformidad con la legislación europea, la LCSP distingue y regula varios procedimientos de adjudicación de contratos. Son procedimientos de adjudicación el *abierto,* el *restringido,* el *negociado,* y el *diálogo competitivo.*

Los dos primeros son procedimientos ordinarios, mientras que los dos últimos son excepcionales. En todo caso debe justificarse en el expediente el procedimiento utilizado. Además de los pro-

cedimientos citados, la LCSP alude al denominado *concurso de proyectos* y, bajo la rúbrica de racionalización técnica de la contratación, a otras dos modalidades como son *los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición.*

a) *El procedimiento abierto.* En este procedimiento cualquier empresario interesado puede presentar una proposición, quedando excluida la negociación de los términos del contrato con los licitadores. A tal efecto, la Administración debe hacer público el anuncio de la convocatoria de licitación, ya sea en el BOE o bien en los boletines oficiales de las Comunidades Autónomas o provinciales, así como en el perfil de contratante del órgano de contratación, con la antelación que establece la Ley en cada caso respecto de la fecha límite de presentación de las proposiciones u ofertas. Cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada, el anuncio debe publicarse también en el Diario Oficial de la Unión Europea y necesariamente en el BOE.

b) *El procedimiento restringido.* En este procedimiento, la Administración selecciona o invita a participar en la licitación, presentando sus proposiciones, a un número determinado de empresas (no menos de cinco) de entre las que lo soliciten, selección que se realiza en virtud de criterios objetivos de solvencia, que se hacen públicos al anunciarse el procedimiento. Este anuncio debe publicarse también en el BOE o en el de las Comunidades Autónomas o provinciales, así como en el Diario Oficial de la Unión Europea en los mismos casos que en el procedimiento abierto. El plazo para la recepción de solicitudes es, sin embargo, inferior. Una vez seleccionadas las empresas que van a participar, la Administración debe cursarles una invitación para que presenten sus proposiciones, que deben presentar en el plazo que se establezca.

c) *El procedimiento negociado.* En este procedimiento el contrato se adjudica directamente a un empresario o solicitante justificadamente elegido por la Administración, previa consulta con varios candidatos y, en su caso, negociación en los términos del contrato con uno o varios interesados. En la práctica de nuestras Administraciones Públicas esta negociación no siempre existe o se limita a determinados aspectos del contrato, económicos o técnicos, en los términos previstos por el pliego de cláusulas. Lo que define a este procedimiento es el carácter directo de la contratación y la ausencia de verdadera concurrencia.

Este procedimiento tiene carácter excepcional y sólo procede en aquellos supuestos determinados por la Ley para cada tipo de contratos. Se trata, entre otros, de casos en que no ha sido posible adjudicar el contrato en un procedimiento abierto o restringido previo, o en que la especificidad técnica o artística del objeto del contrato impone adjudicarlo a un empresario o persona determinada, en casos de urgencia, en contratos declarados secretos o reservados por su objeto, en el caso de prestaciones complementarias de otro contrato ya adjudicado en concurrencia o, en fin, cuando se trata de contratos que no alcanzan cierta cuantía, establecida por la Ley según el tipo de contrato.

La LCSP ha elevado las cuantías hasta las que puede utilizarse este procedimiento: un millón de euros si se trata de un contrato de obras, 500.000 euros de gastos de primer establecimiento y duración no superior a cinco años si se trata de un contrato de gestión de servicios público y 100.000 euros en los demás casos. Se trata de cantidades bastante elevadas, que permiten eludir la licitación para adjudicar un porcentaje muy elevado de contratos públicos.

Cabe distinguir dos modalidades: el procedimiento negociado *con publicidad y sin publicidad.* En el primer caso, previsto sólo para aquellos casos en que lo exige la legislación europea y, cuando se utilice este procedimiento por razón de la cuantía del contrato, si dicha cuantía es superior a 60.000 euros o a 200.000 en el caso de contrato de obras; se publica el anuncio del procedimiento en el Diario Oficial de la Unión Europea o en el BOE u otros boletines oficiales en los mismos términos que en el procedimiento restringido. El anuncio debe incluir los criterios de selección aplicables. Cualquier interesado puede presentar una oferta y después la Administración negocia con todos ellos, en su caso reduciendo su número en fases sucesivas, hasta elegir la oferta que estima más ventajosa.

En el segundo caso, la Administración elige con gran libertad y directamente al propio contratista, si bien ha de solicitar la oferta de al menos tres empresas siempre que ello sea posible. En todo caso, en el expediente debe quedar constancia de las invitaciones cursadas, de las ofertas recibidas y de las razones para su aceptación o rechazo.

d) *Diálogo competitivo.* Es un nuevo procedimiento aplicable a contratos particularmente complejos y en todo caso al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. Los

poderes adjudicadores dan a conocer primero sus necesidades de contratación mediante un documento descriptivo y entablan después con cada una de las empresas que deseen tomar parte en el procedimiento un diálogo con el fin de desarrollar una o varias soluciones para satisfacer tales necesidades, que sirven de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.

Si se decide limitar el número de empresas invitadas a participar, ese número no puede ser inferior a tres. A través de ese diálogo, que debe respetar la confidencialidad de las soluciones propuestas por cada participante, la Administración puede comparar las soluciones que se le proponen, en su caso descartando algunas en fases sucesivas, hasta que esté en condiciones de determinar la que más se ajusta a las necesidades. Entonces invitará a todos los participantes a que presenten una oferta final basada en la solución elegida. El procedimiento se resuelve en función de la oferta económicamente más ventajosa teniendo en cuenta los criterios de adjudicación previamente determinados, pero no sólo el precio ofertado.

e) *El concurso de proyectos.* Es un procedimiento previsto para la adquisición de planos o proyectos en el campo del urbanismo, la arquitectura, la ingeniería o el procesamiento de datos, principalmente, en el que la selección se confía a un jurado. En realidad es una modalidad de adjudicación de un contrato de servicios con ese objeto, aunque también puede preverse una prima o pago por participar. Las bases del concurso deben publicarse en términos semejantes a los de la convocatoria de un procedimiento abierto (aunque también cabe una selección previa de los concursantes) y lo característico es que el jurado que resuelve se compone de personas físicas independientes, en su caso con la necesaria cualificación profesional, que deciden con absoluta autonomía, examinando los proyectos que se presentan de forma anónima.

El Jurado redacta un informe final, atendiendo a los criterios de adjudicación establecidos, y emite una propuesta que el órgano de contratación sólo puede rechazar de forma motivada.

f) *Acuerdos marco.* La LCSP prevé la posibilidad de que la Administración o entidad contratante celebre acuerdos marco con uno o varios contratistas, de duración no superior a cuatro años, salvo casos excepcionales, para determinar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que se les vayan a adjudicar durante ese plazo, siempre que no se abuse de esta fórmula y con ella no se obstaculice, restrinja o falsee la competencia. El o los contratistas (en número no inferior a tres, si son varios) se seleccionan por los procedimientos generales (abierto o restringido). El acuerdo marco da lugar, pues, a una pluralidad de contratos a celebrar con posterioridad y establece sus términos, sobre todo en lo que se refiere a precios y cantidades, evitándose así la reiteración de procedimientos de contratación en serie con un objeto similar. No obstante, si los empresarios seleccionados son varios y en el acuerdo marco no se establece otra cosa, puede convocarse entre ellos una nueva licitación para adjudicar los contratos derivados.

g) *Sistemas dinámicos de adquisición.* Es una variante del procedimiento restringido que se tramita a través de medios electrónicos y es también útil para contratos en serie (contratación de obras, servicios y suministros de uso corriente y disponible en el mercado). Publicado el anuncio correspondiente, con indicación de que se aplicará este procedimiento y mientras esté abierto (como máximo durante cuatro años), cualquier interesado puede presentar por medios electrónicos una oferta indicativa, que cumpla las previsiones y requisitos del pliego de cláusulas, ofertas indicativas que pueden ser mejoradas en cualquier momento. Dichas ofertas han de ser evaluadas por la entidad contratante en un plazo máximo de quince días, comunicándose al licitador bien el rechazo de su oferta, bien que queda admitido en el sistema dinámico de adquisición. Para cada contrato específico a que se refiera el pliego, la Administración invita a presentar ofertas concretas a los licitadores admitidos en el sistema y sólo a ellos, adjudicando el contrato a la mejor oferta.

3.2. **Proposiciones de los interesados**

En aquellos casos en que los interesados deban presentar una proposición, ésta debe ajustarse al modelo que se establezca en el pliego de cláusulas administrativas particulares e ir acompañada, en sobre aparte, de aquellos documentos que acrediten la personalidad y representación del ofertantes, su clasificación o solvencia, una declaración responsable de no estar incurso en prohibición de contratar y, de ser empresas extranjeras, otra de sometimiento a la jurisdicción

española, además de otros documentos que puedan exigirse en el pliego y en el anuncio correspondiente.

Toda proposición tiene carácter secreto y la Ley impone que así se garantice hasta que tenga lugar la licitación pública. En la actualidad y a tal efecto, las proposiciones se incluyen en un sobre cerrado o plica, y no se desvela su contenido hasta el acto público de adjudicación. Con ello se pretende garantizar la libre e igual concurrencia. Sólo se exceptúa de la regla de secreto general la información que sobre otras ofertas en competencia se proporciona a quienes participen en una subasta electrónica o en un diálogo competitivo, para que puedan mejorar la propia.

Cada licitador sólo puede presentar una proposición, sin perjuicio de ofertar variantes o alternativas cuando esté expresamente previsto (o mejoras en el caso de la subasta electrónica y de las ofertas indicativas del sistema dinámico de adquisición), y no puede concurrir a las vez individualmente y formando parte de una unión temporal de empresas o figurar en más de una de éstas, ni, en el contrato de concesión de obra públicas, pueden presentar distintas ofertas las empresas vinculadas entre sí.

En virtud de a LCSP, la presentación de una proposición u oferta supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas y condiciones del pliego sin salvedad o reserva alguna. Quiere decirse que no cabe formular reservas o exclusiones.

3.3. **La selección del adjudicatario**

En los procedimientos abiertos y en los restringidos, una vez presentadas las proposiciones de los licitadores, la adjudicación del contrato requiere seguir un procedimiento de selección que la LCSP pretender pautar al máximo. En ciertos casos, es posible convocar una subasta electrónica, en sustitución del procedimiento ordinario de selección.

A) Criterios de selección

La LCSP pretende que se adjudique el contrato a la oferta económicamente más ventajosa. Este concepto remite a los criterios de selección establecidos en el pliego de cláusulas y en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo.

El criterio puede ser *sólo uno,* en cuyo caso será el del *precio más bajo*, modalidad que antes se denominaba subasta. Entonces, la resolución que adjudica el contrato es, en principio, reglada, salvo que el órgano de contratación presuma fundadamente que la proposición no puede ser cumplida satisfactoriamente a consecuencia de su inclusión en la misma de valores anormales o desproporcionados.

Lo normal es, sin embargo, que los pliegos establezcan *una pluralidad de criterios de selección,* como en el antes denominado concurso, y así resulta obligado en todos los casos mencionados en el art. 134.4, entre ellos, los contratos de gestión de servicios públicos, de suministros y de servicios, salvo excepción. Tales criterios, vinculados al objeto de contrato, pueden ser además del precio, la calidad, el compromiso de mantener el precio cerrado, la fórmula de revisión de las retribuciones, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de ciertas exigencias sociales, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Si se admite alguno de los criterios indicados, se viene a reconocer un mayor margen de apreciación en manos de la Administración contratante para la valoración de las proposiciones, a efectos de elegir la oferta económicamente más ventajosa. Es necesario que los pliegos o documentos que los sustituyan precisen la ponderación relativa que se atribuya a cada uno de los criterios o, de no ser posible, los criterios deben enumerarse al menos por orden decreciente de importancia.

La LCSP obliga a dar preponderancia a aquellos criterios que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos. Y

si, por el contrario, se otorga una ponderación superior a criterios no evaluables automáticamente sino dependientes de un juicio de valor, debe constituirse un comité de expertos cualificados y no integrados en el órgano proponente del contrato que realice la correspondiente apreciación subjetiva, o bien, debe encomendarse esa evaluación a un organismo técnico especializado e indicado en los pliegos. El informe de aquel comité o de este organismo técnico es vinculante para el órgano de contratación.

Entre los criterios de selección cabe incluir también las denominadas *cláusulas sociales,* siempre que estén vinculadas al objeto del contrato. Además, la LCSP permite otorgar preferencia, en igualdad de condiciones en cuanto a la presentación de la oferta económicamente más ventajosa, a las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social y a entidades sin ánimo de lucro, así como a las alternativas de comercio justo. La Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, también ha previsto que se puedan establecer ciertas preferencias para promover esa igualdad en el mercado de trabajo. Asimismo cabe introducir *cláusulas ambientales* para primar a aquellas empresas que fabriquen productos con etiqueta ecológica o se sometan a auditorías ambientales o sean más respetuosas del medio ambiente, pero siempre que haya una conexión entre tales criterios de adjudicación y el objeto de contrato.

En cambio no es aceptable la inclusión de criterios subjetivos (por ejemplo el domicilio social o el arraigo de las empresas en determinadas zonas geográficas) o que nada tengan que ver con el objeto del contrato.

B) Clasificación de las ofertas y adjudicación del contrato

Presentadas las proposiciones comienza la fase de valoración y clasificación de las mismas. En dicha fase y tratándose de procedimientos abiertos, restringido o negociados con publicidad interviene necesariamente la *Mesa de Contratación,* salvo que la competencia corresponda a una *Junta de Contratación*.

Ante todo, la Mesa debe examinar y calificar los documentos presentados por los interesados acreditativos de su capacidad, solvencia y demás exigencias del pliego, a efectos de determinar si se cumplen o no los requisitos para participar en la licitación. La Mesa no debe excluir una proposición del procedimiento por simples defectos formales fácilmente subsanables, sino que está obligada a conceder un plazo breve de subsanación a los licitadores.

A continuación y en el plazo máximo de un mes desde la presentación de las ofertas, la Mesa debe valorar las proposiciones admitidas, lo que hará mediante la apertura de las mismas en acto público, salvo que se decida la utilización de medios electrónicos, de manera que todos los interesados puedan conocerlas. Además de los casos en que es obligatorio el informe de un comité de expertos o de un organismo técnico especializado, la Mesa puede recabar cuantos informes considere necesarios para formular su propuesta. Tanto la Mesa de Contratación al elevar su propuesto al órgano de contratación como éste al resolver han de motivar la decisión con referencia a los criterios de adjudicación que figuren en el pliego. La Mesa no puede desvirtuar, modificar ni complementar los criterios establecidos en el pliego, ni siquiera con el pretexto de especificarlos o interpretarlos.

La Mesa y el órgano de contratación en virtud de su propuesta deben clasificar las proposiciones por orden decreciente y no pueden declarar desierta la licitación siempre que haya alguna proposición admisible por cumplir todos los requisitos establecidos en el pliego.

La adjudicación al licitador que presente la oferta económicamente más ventajosa no procede si se puede presumir fundadamente, que el contrato sería difícil de ejecutar porque su oferta incorpora valores anormales o desproporcionados. Antes de rechazar esa proposición, en su caso debe abrirse un incidente contradictorio, dando audiencia al interesado para que justifique la valoración de su oferta y aporte las precisiones necesarias. Si, a pesar de ello, el órgano de contratación entiende que la oferta contiene valores anormales o desproporcionados, debe adjuntar el contrato a la siguiente oferta en el orden de clasificación que no incluya ese tipo de valores.

Una vez resuelta la licitación, ha de acordarse la *adjudicación provisional* del contrato por el órgano de contratación, que debe notificarse a los licitadores y publicarse en el diario oficial que corresponda y en el perfil de contratante del órgano de contratación. A partir de este momento, el adjudicatario provisional tiene un plazo de quince días hábiles (que puede elevarse hasta un mes por norma especial) para aportar los documentos justificativos de que cumple los requisitos establecidos en el pliego y, en su caso, para constituir la garantía definitiva.

Pasados los plazos y en su caso, desestimado el recurso que pueda haberse interpuesto contra la adjudicación provisional, ha de acordarse la *adjudicación definitiva,* siempre que el adjudicatario haya presentado la documentación requerida y constituido la garantía exigible. Si no lo hace, debe acordarse una nueva adjudicación provisional a favor de la siguiente oferta en el orden de clasificación, siempre que el nuevo adjudicatario preste su conformidad. La misma sustitución a favor de la oferta siguiente tiene lugar si, iniciada la ejecución del contrato no sujeto a regulación armonizada, éste queda resuelto y se quiere asegurar su continuación.

Acordada la adjudicación del contrato, cualquiera que sea el procedimiento seguido y la forma de adjudicación utilizada, la resolución ha de notificarse a todos los participantes en la licitación. Estos tienen derecho también a recibir información adicional sobre los motivos del rechazo de su proposición o las características de la oferta ganadora, aunque su solicitud en tal sentido puede ser desestimada justificadamente por razones de interés público o para proteger el secreto comercial y la competencia. La adjudicación debe publicarse en el perfil del contratante del órgano de contratación y en ciertos casos, además en los Boletines Oficiales o en el Diario oficial de la Unión Europea para general conocimiento.

C) Subasta electrónica

La Subasta electrónica supone invitar a todos los licitadores que han presentado ofertas admisibles, ya sea en procedimientos abiertos, restringidos o negociados con publicidad (siempre que las especificaciones de la prestación puedan establecerse de manera precisa y no tengan carácter intelectual) a presentar por medios electrónicos mejoras en los precios o nuevos valores de los elementos de sus ofertas iniciales. A ello se acompaña una fórmula matemática para la reclasificación automática de las nuevas ofertas.

Esa subasta puede desarrollarse en varias fases sucesivas y para cada una se comunica a los participantes la información que les permite conocer su respectiva clasificación y los precios y valores ofertados por sus competidores, a fin de que puedan mejorarlos, si lo desean. Cuando la subasta se cierra, bien en fecha fijada de antemano, bien porque no se reciben nuevas ofertas, o porque han concluido sus diferentes fases, se adjudica provisionalmente el contrato a la proposición económicamente más ventajosa presentada hasta ese momento.

3.4. **Formalización del contrato**

El acto de adjudicación definitiva perfecciona el contrato. Ello no obstante, el contrato se formalizará en documento administrativo en el plazo de diez días hábiles desde el siguiente a la notificación de la adjudicación definitiva. Si no se formaliza el contrato en plazo por causa imputable al contratista, la Administración puede resolverlo, con incautación de la garantía provisional e indemnización de daños y perjuicios. Si la demora es imputable a la Administración, es el contratista el que tiene derecho a indemnización y a solicitar la resolución.

El documento administrativo de formalización es título suficiente para acceder a cualquier registro público, pero el contrato puede elevarse también a escritura pública cuando lo solicite el contratista. En todo caso y a efectos informativos y estadísticos, los contratos se inscriben en un Registro público de Contratos que han de llevar las diferentes Administraciones Públicas. No puede iniciarse la ejecución del contrato sin su previa formalización, salvo en los supuestos de urgencia y emergencia.

4. TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Siguiendo estrictamente el título del temario en este epígrafe se tratarán exclusivamente los contratos administrativos, sin perjuicio de realizar puntuales referencias a otro tipo de contratos. No cabe olvidar que la LCSP no limita su ámbito de aplicación a los «contratos administrativos», sino que parcialmente se aplica también a los «contratos de Derecho Privado» y a «contratos sujetos a una regulación armonizada».

4.1. **Contratos administrativos y contratos de derecho privado**

Son *contratos administrativos,* en primer lugar aquellos que la propia LCSP tipifica como contratos del sector público —esto es, los contratos de obras, de concesión de obra pública, de gestión de servicios públicos, de suministros, de servicios y los de colaboración entre el sector público y el sector privado—, pero siempre que se celebren por una Administración Pública en sentido estricto.

Además, siguiendo el criterio de nuestra legislación desde hace medio siglo, se consideran también administrativos otros contratos distintos pero «vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla (...) o por declararlo así una Ley». Se trata de contratos administrativos *especiales.*

En cambio, los contratos celebrados por entes, organismos o entidades del sector público que no reúnan la condición de Administración Pública (incluidas las entidades públicas empresariales) son *contratos privados* y también lo son los contratos de servicios financieros, artísticos, de espectáculos y de suscripciones que celebran las Administraciones Públicas.

Los contratos administrativos se rigen, tanto en lo que se refiere a su preparación como a su ejecución, efectos y extinción, por el Derecho Administrativo. Sólo en su defecto se aplica el Derecho privado. El orden jurisdiccional competente para conocer de las controversias que se susciten en relación con estos contratos es en todo caso el contencioso-administrativo.

Los contratos administrativos se diferencian de los contratos privados por la concurrencia en los primeros de potestades unilaterales de carácter exorbitante, que no concurren en los contratos privados. En los contratos administrativos además de un procedimiento público de selección y adjudicación, el órgano de contratación está investido de prerrogativas exorbitantes cuyo ejercicio se rige por el Derecho Administrativo y está sujeto al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En virtud de esas prerrogativas, el órgano de contratación puede imponer su decisión al adjudicatario de forma unilateral y ejecutoria, en todo lo que afecta al cumplimiento, interpretación, modificación, extinción, resolución o anulación del contrato. El rasgo diferencial de los contratos administrativos es la titularidad de esas potestades exorbitantes de carácter unilateral. Por tanto, aunque un contrato persiga fines de interés general, no tendrá naturaleza administrativa si una de las partes del contrato no es una Administración Pública investida de esas prerrogativas. Sólo las Administraciones Públicas en sentido estricto pueden ser titulares de prerrogativas contractuales, por lo que sólo ellas pueden celebrar contratos administrativos, quedando pues al margen los Poderes Adjudicadores y otros sujetos del sector público que no tengan la consideración de Administración Pública.

Por lo que se refiere a los contratos privados, las entidades que los celebran están sometidas ante todo y en defecto de normas específicas a las normas de la LCSP pero sólo en cuanto a su *preparación (*decisión de contratar por el órgano competente, autorización del gasto, aprobación de los pliegos de cláusulas o bases o criterios de contratación) y a su *adjudicación (*mediante licitación pública o no). Por el contrario, en cuanto a sus efectos y extinción dichos contratos se rigen por el Derecho privado, civil o mercantil.

En los contratos de Derecho Privado, los sujetos del sector público, los Poderes Adjudicadores y las Administraciones Públicas en sentido estricto, no tienen esas prerrogativas o potestades exor-

bitantes durante la vida o cumplimiento de contrato (que se desarrolla en condiciones de igualdad entre las partes), pero para su preparación y adjudicación deben ajustarse a los procedimientos administrativos establecido en la LCSP, que regula la preparación del contrato, la selección del contratista y los criterios de adjudicación.

Los contratos de Derecho Privado pueden identificarse bien por razón del sujeto del sector público que los celebra, bien por razón del objeto del contrato. Por razón del sujeto, no están sujetos al Derecho Administrativo, sino al Derecho Privado, los contratos celebrados por los sujetos del sector público que no tienen la consideración de Administración Pública en sentido estricto (como sucede por ejemplo con las sociedades de titularidad pública, pues aunque forman parte del sector público, a efectos de la LCSP no tienen la consideración de Administración Pública por no estar investidas de prerrogativas exorbitantes). Tampoco son contratos administrativos los celebrados con una fundación pública, pues ésta no está investida de esas prerrogativas unilaterales y ejecutorias.

El contrato puede ser de Derecho Privado por razón de su objeto. Hay que tener en cuenta que las Administraciones Públicas investidas de prerrogativas exorbitantes pueden celebrar tanto contratos administrativos como contratos de Derecho Privado. El contrato es de Derecho Privado cuando su vinculación con finalidades públicas sea indirecta o mediata; sólo es de Derecho Administrativo cuando ese nexo es «directo e inmediato» Por ejemplo, tienen la consideración legal de contratos de Derecho Privado los de creación e interpretación artística y literaria, o la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

4.2. **Tipos de contratos administrativos**

Se trata de una serie de contratos que en su mayoría constituían contratos administrativos típicos según la legislación anterior: contratos de obras, de concesión de obra pública, de gestión de servicios públicos, de suministro, de servicios. Ahora se añade una figura más, el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

a) El contrato de obras

Es el que tiene por objeto la realización de una obra o trabajo asimilado, de construcción o ingeniería civil —incluidas las de reparación, rehabilitación, conservación, mantenimiento o demolición—, que tenga por objeto un bien inmueble, para responder a las necesidades de la entidad del sector público contratante y puede incluir, excepcionalmente, la redacción del correspondiente proyecto de obras

b) El contrato de concesión de obras públicas

Tiene por objeto la construcción de una obra (o su restauración, reforma, modernización, reposición o reparación), y en todo caso su conservación y mantenimiento, consistiendo la contraprestación a favor del contratista en el derecho a explotar la obra o en ese derecho acompañado de un precio. También puede incluir obras accesorias o vinculadas a la principal y actuaciones ambientales relacionadas con las mismas.

Es una modalidad de construcción y gestión de obras públicas que pretende obtener medios de financiación alternativos a los presupuestarios para la construcción y la conservación de las grandes y costosas infraestructuras que requiere una sociedad desarrollada. Para ello se adjudica al concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación de una obra pública o sólo su explotación, reconociéndole el derecho a obtener una retribución. Ésta puede consistir en los rendimientos de su explotación, que pueden provenir de un precio abonado por los usuarios o por la Administración, o bien en esos rendimientos más una aportación de la Administración o entidad contratante, o bien en la explotación de zonas comerciales complementarias de las obras.

El empresario asume el riesgo del contrato, en función de la inversión realizada. Pero la Ley establece un conjunto de reglas para garantizar la posición del concesionario y de sus financiadores, a efectos de facilitar su participación.

La duración del contrato no puede exceder de cuarenta años (o de setenta y cinco, si se trata de obras hidráulicas), plazo prorrogable, no obstante, por retrasos en la ejecución de la obra imputables a la Administración o, hasta un 15 por 100 del plazo inicial, cuando lo exija el restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

c) El contrato de gestión de servicios públicos

Es aquel contrato en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona natural o jurídica (que no sea de derecho público o de capital íntegramente público) la gestión de un servicio de la competencia de la Administración. Se trata de actividades de prestación asumidas como propias por la Administración (educación, sanitarias, asistenciales, de transporte, culturales y deportivas, de protección ambiental, comerciales, etc.), ya sea en régimen de monopolio o en competencia con la iniciativa privada.

La Administración puede acordar la gestión directa de estos servicios mediante su propia organización o a través de un organismo público o una sociedad cuyo capital le pertenezca íntegramente. Pero también puede encomendar a una persona, natural o jurídica, la gestión del servicio, a través del contrato administrativo de gestión de servicios públicos. Pare ello no es necesario que el servicio tenga un contenido económico, pudiendo tratarse de servicios que se presten sin ánimo de lucro. Pero es necesario que no se trate de servicios «que impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes público», en cuyo caso quedan reservados a la Administración. Sin embargo, este último concepto es indeterminado y relativo, pues en la actualidad determinadas funciones administrativas tradicionales (la supervisión, vigilancia o seguridad), también se desempeñan por empresas privadas. Lo que está claro es que las empresas contratistas no pueden dictar actos administrativos ni ejercer facultades de autotutela.

Antes de contratar, la Administración competente debe haber asumido como propia la titularidad del servicio de que se trate, bien porque lo imponga la Ley, bien previo expediente en el que se acredite la legalidad y la conveniencia de la iniciativa, y debe establecer el régimen jurídico del servicio, determinando el alcance de las prestaciones a los ciudadanos o usuarios. También debe establecer el régimen económico del servicio y, en su caso, las tarifas que hubieren de percibirse de los usuarios y el procedimiento para la revisión de las mismas, así como el canon o participación que hubiera de satisfacerse por la Administración.

El contrato puede asumir varias modalidades. La más utilizada es la *concesión de servicio público*, contrato por el cual el empresario gestiona el contrato a su riesgo y ventura. Dicho sea sin perjuicio de las técnicas de mantenimiento del equilibrio financiero aplicables a este tipo de contratos.

Una segunda modalidad se denomina *gestión interesada*, menos frecuente en nuestra práctica administrativa, en la que la Administración y empresario participan en los resultados de la explotación y asumen el riesgo correspondiente, en la proporción que se establezca en el contrato.

En tercer lugar, la Ley se refiere al *concierto*, por el que la gestión del servicio público se atribuye a persona natural o jurídica que realice y mantenga, en el ámbito privado, actividades análogas (por ejemplo, clínicas sanitarias privadas o establecimientos de servicios sociales pertenecientes a asociaciones o entidades análogas).

Por último, puede constituirse, mediante el correspondiente contrato, una *sociedad de economía mixta*, en la que participe la Administración o una entidad que de ella dependa y personas o empresas particulares.

El contrato de gestión de servicios públicos no puede ser indefinido, sino que ha de tener un plazo limitado de duración, que debe fijarse en el pliego de cláusulas. El plazo no puede exceder, incluidas las posibles prórrogas, de veinticinco años, por regla general, aunque puede extenderse a cincuenta o sesenta años, siempre que se precise la ejecución de obras (para permitir su amortización) o se trate de contratos de gestión de lonjas o mercados mayoristas gestionados por una sociedad municipal de economía mixta, respectivamente.

d) El contrato de suministro

En esa figura se incluyen los contratos que tengan por objeto la compra, el arrendamiento financiero o el arrendamiento, con o sin opción de compra, por parte de la entidad del sector público contratante, de productos o productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorporales y valores negociables. Los contratos relativos a estos últimos bienes, así como a la adquisición de bienes inmuebles están excluidos de la LCSP y su regulación se halla en la legislación de patrimonio de las Administraciones Públicas.

La definición de contrato de suministro es, muy amplia y comprende supuestos muy heterogéneos. La Ley se refiere a algunos de ellos para subrayar que están comprendidos en la definición. Así, la entrega por el empresario de una pluralidad de bienes en forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total del contrato quede definida a priori; la adquisición y arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas y la cesión del uso de estos últimos y de equipos y sistemas de telecomunicaciones (a excepción de los programas de ordenador a medida, que son contratos de servicios); los de fabricación de cosas con arregla a características peculiares. Pero también es contrato de suministro, la adquisición de una o varias cosas de una sola vez. Además, el contrato de suministro incluye también el arrendamiento y el *leasing*. La LCSP establece algunas normas especiales para los casos de arrendamiento, así como para los contratos de fabricación.

e) El contrato se servicios

Son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. La distinción entre los contratos de servicios y los de consultoría y asistencia que establecía el TRLCAP/2000 no existe en la Directiva 2004/18, que define todas esas prestaciones con independencia de su carácter intelectual, técnico o comercial. Ahora la LCSP utiliza la misma expresión «servicios» para designar tanto las prestaciones cualificadas o intelectuales, como las de otra índole, unificando en una sola figura las dos anteriores. Se incluyen en este tipo de contrato por ejemplo, servicios de limpieza, de seguridad, jurídicos, de restauración, de transportes, financieros, etc.).

En ocasiones puede presentar alguna dificultad la distinción entre el contrato de gestión de servicios públicos y el contrato de servicios. En puridad, el primero alude a servicios que se prestan a la ciudadanía y el segundo a ser vicios que la Administración necesita para su propio funcionamiento. No obstante, la línea de separación puede ser difusa en algunos casos. Quizás por ello, la Ley se ve obligada a reiterar ahora para el contrato de servicios, que no pueden ser objeto del mismo servicio que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos. En cualquier caso, la referencia al Anexo II rinde una idea bastante cabal de cuáles son los contratos de servicios.

Mediante la celebración de estos contratos, la Administración externaliza la prestación de unos servicios que no puede atender con sus propios recursos humanos (el funcionariado y personas contratadas laborales que trabajan al servicio de la Administración Pública). Para evitar la duplicación del gasto público que se produce cuando la Administración externaliza la prestación de servicios que podría satisfacer con sus propios recursos humanos, al expediente de contratación debe incorporarse un informe del servicio interesado en la celebración del contrato (en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación de los medios disponibles, o la conveniencia de no ampliar los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato de servicio).

La duración máxima de estos contratos es de cuatro años, prorrogables como máximo hasta seis si así se ha previsto en el contrato, salvo que sean complementarios de contratos de obras o de suministros, en cuyo caso no puede exceder de la duración del contrato principal, o se trate de contratos de defensa jurídica y judicial, en cuyo caso tendrán la duración necesaria para atender sus necesidades. No obstante, el Consejo de Ministros y las Comunidades Autónomas pueden establecer una duración máxima superior para contratos determinados o para ciertas categorías.

Finalmente, hay que aludir al régimen especial aplicable a las empresas de trabajo temporal (ETT). Conforme a lo establecido en la Disposición Adicional quinta de la LCSP, no se pueden celebrar contratos de servicios con empresas de trabajo temporal, salvo cuando se precise la puesta a disposición de personal con carácter eventual para la realización de encuestas, toda de datos y servicios análogos. La duración máxima de esos contratos es de 6 meses, extinguiéndose a su vencimiento sin posibilidad de prórroga. Vencido el plazo de duración de esos contratos de servicios, no puede producirse la consolidación como personal del ente, organismo o entidad contratante, de las personas procedentes de la ETT.

Se pueden adjudicar mediante procedimiento negociado sin publicidad los contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o inferior a 60.000 euros, excluido el IVA.

f) El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado

El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado es una novedad de la LCSP. Se trata de un contrato administrativo típico y sujeto a regulación armonizada, cualquiera que sea su precio. Esa calificación jurídica como contrato administrativo determina que sólo puedan celebrarlo las Administraciones Públicas en sentido estricto, quedando excluidos los demás Poderes Adjudicadores y sujetos del sector público.

Es aquel contrato mediante el que una Administración Pública (no otro tipo de ente) encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado, la realización de una actuación global e integrada, que comprenda, además la financiación de inversiones inmateriales, obras y suministros necesarios, bien la construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos, bien la fabricación de bienes o la prestación de servicios de tecnología específicamente desarrollada y avanzada, bien otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

Sólo puede utilizarse para realizar actuaciones de gran complejidad, en las que el contratista debe ir definiendo junto con la Administración y aportando muy diferentes elementos para conseguir el objeto del contrato, entre ellos, fórmulas de financiación *ad hoc*.

En este contrato de colaboración la remuneración del socio privado no adopta la forma de cánones abonados por los usuarios y las usuarias de la obra o del servicio, sino en pagos periódicos realizados por el socio público. En la Comunidad de Madrid ya existen infraestructuras construidas y gestionadas, o explotadas, por un concesionario que no recibe unas tarifas o precios de los usuarios (como sucede en el caso de los hospitales públicos), sino un precio por parte de la Administración en función de determinados parámetros fijados en los pliegos de condiciones (vinculado a objetivos de rendimiento).

El contrato de colaboración tiene un perfil bastante difuso y carece de un régimen jurídico completo. Se caracteriza por la ausencia de una previa definición de las prestaciones que son objeto del contrato, y por la selección del adjudicatario mediante el procedimiento del diálogo competitivo. En gran medida una de las claves de ese contrato es que el sector privado participe en la financiación de la prestación que es objeto del contrato; también tiene relevancia la distribución de los riesgos entre las partes del contrato.

Es una formula contractual de carácter subsidiario, en el sentido de que sólo se puede celebrar un contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto que, las demás fórmulas alternativas de contratación reguladas en la LCSP, no son idóneas o adecuadas para la satisfacción de las finalidades públicas que se persiguen. Los Tribunales podrán y deberán controlar que se cumpla este requisito, para evitar que por esta vía se produzca una huida de otras formas contractuales y de los procedimientos ordinarios de adjudicación de los contratos.

Cuando el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado tiene por objeto la ejecución de una obra, el contratista colaborador puede asumir su dirección, así como realizar, total o parcialmente los proyectos para su ejecución, y contratar los servicios precisos.

El diálogo competitivo es el procedimiento que hay que seguir para la adjudicación del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. Es decir, este contrato no se puede

adjudicar por el procedimiento abierto ni por el restringido, ni por ningún otro procedimiento distinto al diálogo competitivo.

La duración máxima de estos contratos es de veinte años, salvo que se les aplique el plazo de las concesiones de obras públicas en virtud de su objeto principal.

g) Contratos de carácter mixto

Son aquellos contratos que contienen prestaciones propias de cada uno de los tipos descritos. En tal caso ha de atenderse a la prestación que tenga más importancia económica para determinar las normas específicas que deben aplicarse.

19

Aspectos básicos de la Protección de Datos Personales: Conceptos, Principios y Derechos

Sumario: 1. Introducción.—2. Aspectos básicos de la protección de datos de carácter personal. 2.1. Conceptos. 2.2. Principios de la protección de datos. 2.3. Derechos de las personas (Derechos ARCO, acrónimo de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición).—3. Aspectos relativos al deber de secreto y a la comunicación de datos. 3.1. El deber de secreto. 3.2. La comunicación de datos.

1. INTRODUCCIÓN

La protección de datos de carácter personal es un derecho fundamental que garantiza la Constitución Española en su artículo 18.4.

En el ámbito europeo, el *Convenio del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981*, para la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal reconocía y garantizaba este derecho.

El *Tratado de Lisboa* establece de modo inequívoco que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos de carácter personal reconocido en el artículo 8 de la *Carta Fundamental de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Carta de Niza) que reconoce tal derecho a la protección de datos de carácter personal estableciendo que «Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan».

Por último, dentro del ámbito europeo debe tenerse en cuenta la *Directiva 95/46* del parlamento europeo y del consejo, de 24 de octubre, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

En el ámbito estatal, la *Constitución* establece en su artículo 18.4 que «La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de *los ciudadanos* y el pleno ejercicio de sus derechos».

En cumplimiento de este mandato constitucional y, a la vez, transponiendo la Directiva 95/46, se dictó la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) que es la que en la actualidad contiene los principios, derechos y obligaciones que se derivan de ese artículo de la Constitución.

De la misma manera, la LOPD ha sido objeto de desarrollo a través del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se dictó la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos que ha sido objeto de desarrollo reglamentario por los Decretos 308 y 309, de 18 de octubre de 2005.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre este derecho fundamental siendo destacables la STC 254/1993 y, sobre todo, la STC 292/2000, de 30 de noviembre.

2. ASPECTOS BÁSICOS DE LA LEY ORGÁNICA 15/1999, DE 13 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

2.1. **Conceptos**

Los conceptos o definiciones que se utilizan en este derecho fundamental se recogen en el artículo 3 de la LOPD y también en el Real Decreto 1720/2007. Nos limitaremos a los contenidos en la LOPD.

2.1.1. Dato de carácter personal

> «Cualquier información concerniente a persona física identificada o identificable.» (Artículo 3.a LOPD).

Esa información puede encontrarse o recogerse de diferente manera: numérica (DNI), gráfica (video), fotográfica (foto), acústica (audio).

Lo importante para determinar que se trata de un dato de carácter personal es que esa información, recogida en cualquiera de los soportes anteriores, permita conocer datos de una persona concreta identificada (por ejemplo porque en la foto o en el video se reconoce a esa persona) o que es fácil conocer (por ejemplo con el n.° DNI no siempre se puede saber a quien corresponde, pero no es difícil, por ejemplo a través de Internet, relacionar ese número con el nombre y apellidos de la persona a la que pertenece).

Debe tenerse en cuenta también que un dato de carácter personal no tiene por qué ser íntimo o reservado, el nombre y apellidos, que no afectan a la intimidad de la persona ni son secretos, (lo contrario, se utilizan habitualmente para identificarte ante el resto de personas) son datos de carácter personal y únicamente pueden tratarse con el consentimiento de su titular o en los casos en los que la Ley lo permita.

Una persona estará identificada cuando conste en el fichero alguna información (dato) que permita diferenciarla del resto de colectivo cuyos datos se han recogido. Da igual que se le identifique por el nombre, los apellidos, el DNI, el número de Seguridad Social o el número de la solicitud que ha hecho, siempre que cualquiera de estos datos, por sí solos o combinados con otros, permita identificar a una persona concreta distinguiéndola del resto.

2.1.2. Fichero

> «Todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de creación, almacenamiento, organización y acceso» (artículo 3.b LOPD).

De acuerdo con el artículo 2 de la LOPD, «La presente Ley será de aplicación a los datos de carácter personal *registrados en soporte físico*, que los haga susceptibles de tratamiento y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores públicos y privados»

Consecuentemente, la LOPD se aplica no sólo a los datos almacenados en soportes electrónicos o informáticos sino también a los recogidos en papel siempre y cuando la información se encuentre estructurada de acuerdo con criterios relativos a personas identificadas o identificables.

Pueden distinguirse entre ficheros informatizados, ficheros no informatizados (o ficheros manuales en formato papel) y ficheros parcialmente automatizados (parte informatizados, parte no informatizados).

Por ejemplo, cuando las instancias (en formato papel) presentadas por los interesados para participar en una oposición se almacenan por orden alfabético, por DNI o número de opositora u opositor —criterios relativos a personas— estaremos ante un tratamiento de datos personales so-

metido a la aplicación de la legislación sobre protección de datos, por tratarse de un conjunto de información estructurado por un criterio relativo a las personas que permite acceder fácilmente a los datos de un interesado concreto. (Será un fichero manual o no automatizado, pero fichero, y por lo tanto sometido a la LOPD). Otro ejemplo típico es el de un grupo de expedientes académicos en papel (por ejemplo de alumnado de un instituto) ordenado por nombre y apellidos de dicho alumnado. Ese grupo de expedientes es un fichero.

Si esas mismas instancias o los expedientes se almacenan por el orden cronológico y a cada uno se le asigna un número correlativo de recepción no nos encontramos ante un fichero porque el orden cronológico y un número no da información sobre la persona que ha presentado la instancia por lo que no será de aplicación la LOPD.

Cuando se recogen datos personales y se almacenan utilizando alguna herramienta informática (base de datos, Excel, Access) estaremos ante un fichero automatizado, siempre sometido a la LOPD.

Cuando se recogen mediante documentación en papel y posteriormente se almacenan informáticamente, estamos ante un fichero mixto, porque parte de los datos están en formato papel y otra parte se ha almacenado informáticamente.

2.1.3. Tratamiento de datos

> «Operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permiten la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias» (artículo 3.c LOPD).

El tratamiento de datos es, en definitiva, cualquier clase de operación que suponga recoger datos (por ejemplo recogida de impresos donde hay datos de carácter personal), la modificación (p. ej. se entra en una base de datos y se modifican, se suprimen o se cancelan datos), la cesión (se comunican datos a una persona distinta del titular de los mismos), etc.

El fichero es el elemento físico donde se encuentran los datos (programa informático, conjunto de expedientes, etc.), el tratamiento es el conjunto de operaciones que se realizan con dichos datos.

Cuando se realiza una grabación a través de videocámaras, el hecho de la grabación supone un tratamiento de los datos (se recogen datos, la imagen), el sitio donde queda almacenado (CD, disco de un ordenador, etc.) es el fichero.

2.1.4. Responsable del fichero o tratamiento

> «Persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo que decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento» (artículo 3.d LOPD).

En definitiva es la persona, institución, empresa, órgano administrativo que toma las decisiones sobre lo que se vaya a hacer con los datos que se encuentran en el fichero, desde la propia creación del fichero y el tipo, número, etc. de datos que se van a incluir en el mismo, hasta su supresión pasando por todos los usos o tratamientos que se hagan de los mismos. Será también quien, junto con el encargado de tratamiento, en su caso, responda antes las Agencias de Protección por cualquier incidencia que tenga lugar con los mismos.

Por ejemplo, en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (persona jurídica pública) la Dirección de Función Pública es el órgano responsable del fichero «Gestión integrada de personal» que contiene datos de carácter personal necesarios para la gestión de los actos que afectan a la vida administrativa del personal al servicio de dicha Administración. Pues bien, dicho órgano, la Dirección de Función Pública: decide crear el fichero, determina qué datos son necesarios para la gestión, utiliza (trata) los datos para realizar su función, los

modifica cuando es necesario, los suprime, decide cederlos cuando es necesario, etc.... Es en definitiva el responsable del fichero, y cualquier actuación con tales datos que sea contraria a la LOPD le será imputable a dicha Dirección.

Algo parecido ocurrirá en el ámbito de una empresa (persona jurídico-privada). Existirán ficheros que se llamarán, por ejemplo, «Gestión Personal» y cuyo responsable, también por ejemplo, será la o el Gerente o la Directora o el Director de Personal de dicha empresa, que los utilizará para realizar las gestiones necesarias con el personal a su servicio, siendo por lo tanto el responsable de dicho fichero.

Con carácter general, la naturaleza pública o privada del responsable determina la naturaleza pública o privada del fichero. Así, en el primero de los ejemplos el fichero «Gestión integrada de personal» es un fichero público; en el segundo el fichero «Gestión Personal» es un fichero privado.

2.1.5. Afectado o interesado

> «Persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento» (artículo 3.e LOPD).

Por titular ha de entenderse la persona sobre la que versa la información y es su única propietaria.

Si una Administración, una empresa o una persona, recoge *mis* datos de carácter personal (mi nombre y apellidos por ejemplo) el único *afectado o interesado soy yo, titular único* de dichos datos. La Administración, la empresa o la persona que los recoge podrá tenerlos y usarlos si lo autoriza la Ley, pero no es su «propietario», titular, afectado o interesado. Siguen siendo únicamente míos, aunque otros los puedan tratar.

Sólo las personas físicas pueden ser titulares, y por lo tanto afectados o interesados, de datos de carácter personal. Las personas jurídicas (empresas, administraciones, asociaciones, etc....) no son titulares de datos de carácter personal.

Tampoco pueden ser titulares de datos de carácter personal las personas fallecidas, no pueden ser titulares del derecho fundamental a la protección de datos.

En algunos casos (menores de 14 años, personas con discapacidades mentales, intelectuales o psíquicas) aún siendo titulares de los datos, cuando el tratamiento de sus datos requiera de su consentimiento, éste será prestado por madres, padres, tutores o representantes legales.

Cuando se recojan datos de un menor para su ingreso en una guardería, el menor será el único titular de dichos datos, pero habrán hecho entrega de los mismos sus padres o tutores, que le representan, sustituyendo la voluntad de tal menor.

2.1.6. Procedimiento de disociación

> «Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable».

Se trata de operar sobre el dato de tal manera que el resultado no ofrezca información sobre una persona.

Un ejemplo muy claro puede ser el de sustituir el nombre y apellidos de una persona que aparece en un documento por varias letras (por ejemplo D. X.Y.Z, difuminar una imagen que aparece en un video o una foto, o distorsionar la voz de una persona en un audio. El tachado, la difuminación o la distorsión son procedimientos de disociación en cuanto el resultado (X.Y.D, la imagen difuminada o el sonido distorsionado) no aportan información sobre la persona, no permiten identificarle. En definitiva, se ha «disociado» el nombre, la imagen o la voz, éstos ahora son «datos disociados» no sometidos a la LOPD.

2.1.7. Encargado del tratamiento

> «La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, sólo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del fichero».

Si antes hemos dicho que el responsable del fichero es el que decide sobre los usos, finalidad y contenido del fichero, una de esas decisiones puede ser que sea una persona distinta del propio responsable y su personal quien realice determinadas operaciones con los datos para cumplir el objetivo marcado por el responsable. Esa tercera persona, que actúa por encargo o mandato del responsable es el «encargado del tratamiento»

Un ejemplo típico de «encargado de tratamiento» lo constituyen empresas informáticas que son contratadas por el responsable del fichero para el mantenimiento y apoyo técnico de los equipos informáticos que son utilizados por el responsable y el personal bajo su dependencia. Estas empresas contratadas, tienen acceso a los datos que obran en ficheros de los que no son «responsables» y pueden tratarlos, usarlos, para hacer su trabajo, siempre en las condiciones y con los requisitos que marque el responsable y que deben figurar en el contrato escrito que al efecto se firme. Otro ejemplo puede ser el de las empresas o personas que, sin depender directamente del responsable del fichero, son contratadas por éste para que graben en ficheros informáticos datos de carácter personal. En ambos casos, las empresas o personas contratadas a tal efecto por el responsable son «encargados de tratamiento» siendo sus responsabilidades las establecidas en el artículo 12 LOPD a las que luego se harán referencia.

2.1.8. Consentimiento del interesado

> «Toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consiente el tratamiento de datos personales que le conciernen» (artículo 3.h LOPD).

Si más arriba se ha dicho que los datos de carácter personal son propiedad exclusiva y pertenecen a su titular, aunque otras personas (responsable del fichero, personal dependiente, encargado del tratamiento…) puedan tener en los supuestos previstos legalmente su posesión (no su propiedad) o puedan usarlos y/o tratarlos, el consentimiento es la expresión más típica de esa titularidad o propiedad, de tal manera que, con carácter general, es necesario que el titular de los datos preste su consentimiento, con las características señaladas de libre, inequívoco, específico e informado, para que los datos de su titularidad puedan ser tratados por otras personas o instituciones. La Ley prevé cuáles son los supuestos en los que dichos datos pueden ser tratados (recogidos, usados, consultados, cedidos…) sin el consentimiento de sus titulares.

El supuesto típico en el que es absolutamente necesario sin excepciones el consentimiento del titular de los datos para su tratamiento, es el del tratamiento de datos que hagan referencia a la ideología, afiliación sindical, religión y creencias. Estos tipos de datos no pueden recogerse, usarse o cederse sin el consentimiento expreso y por escrito del titular.

Para el supuesto de tratamiento de datos que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, será necesario el consentimiento expreso (no necesariamente por escrito) del titular, salvo que exista una Ley que expresamente permita la recogida, uso o cesión de los mismos sin dicho consentimiento expreso de los titulares.

2.1.9. Cesión o comunicación de datos

> «Toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado» (artículo 3.i LOPD).

Es el tratamiento que de una manera más directa afecta al derecho fundamental, el más «peligroso» en cuanto supone que los datos que están en un fichero y en principio sólo van a ser cono-

cidos y utilizados por el responsable o por personal bajo su dependencia, salen de dicho fichero y del ámbito de control del responsable siendo conocidos por personas diferentes del titular, el responsable del fichero o personal autorizado. Por esa razón para la cesión o comunicación de datos, con carácter general y salvo los supuestos previstos en la LOPD (que luego se verán) es necesario el consentimiento titular de los datos.

2.1.10. Fuentes accesibles al público

> «Aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que en su caso una contraprestación» (artículo 3.j LOPD).

En la actualidad, de acuerdo con la doctrina de las Agencias de Protección de Datos y los Tribunales de Justicia, únicamente tienen la consideración de fuentes accesibles al público el censo promocional, (que es una lista formada por el nombre, apellidos y dirección que constan en el censo electoral, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y que la pueden solicitar quienes se dediquen a la actividad de recopilación de direcciones, reparto de documentos, publicidad, venta a distancia, prospección comercial u otras actividades análogas. En la actualidad dicha lista no ha sido elaborada por el Instituto Nacional de Estadística), los repertorios telefónicos (guías telefónicas), las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo (por ejemplo el listado de abogadas y abogados o médicas y médicos que se han colegiado que suele ser editado y publicado por el Colegio Profesional correspondiente), los Diarios y Boletines Oficiales (BOE, BOPV, Boletín del Territorio Histórico,…) y los medios de comunicación social.

De acuerdo con lo dicho no todo lo que está en Internet es una fuente de acceso público, sí lo serán las páginas Web de las fuentes citadas anteriormente (por ejemplo, las ediciones electrónicas de los Boletines oficiales o de los diarios escritos, o los medios de comunicación a través de Internet, «periódicos digitales»).

2.2. **Principios de la protección de datos**

Los Principios de la protección de datos se contienen en el Título II de la LOPD (artículos 4 a 12) y son expresión de las reglas básicas que deben ser tenidas en cuenta por quienes tratan datos de carácter personal. Son de cumplimiento absolutamente obligatorio y su inobservancia puede suponer la declaración de una infracción y, en su caso, de la correspondiente sanción en cuanto dicha inobservancia supondrá que se ha vulnerado el derecho fundamental.

2.2.1. Principio de calidad de los datos (artículo 4 LOPD)

Este principio viene básicamente a exigir que sean recogidos y tratados el menor número posible de datos de carácter personal, o lo que es lo mismo, que no se recojan ni utilicen más datos que los estrictamente necesarios para el cumplimiento de la función que el responsable del fichero tiene asignada.

Dentro del principio de calidad, se pueden distinguir varias expresiones.

Este principio exige el cumplimiento de varios requisitos:

2.2.1.1. *Proporcionalidad* (artículo 4.1 LOPD)

Sólo se pueden recoger para su tratamiento así como someterlos a dicho tratamiento aquellos datos que sean adecuados, pertinentes y no excesivos para la finalidad para la que se procede a su recogida.

Ej. Si se necesita recoger datos para dar una subvención en la que no se valora el estado de salud de las y los solicitantes, recoger el dato de discapacidad de una persona solicitante sería desproporcionado e incumpliría el principio de calidad. Por el contrario, si la subvención va dirigida a personas con discapacidad, recoger dicho dato sería proporcionado y no infringiría tal principio.

2.2.1.2. *Finalidad* (artículo 4.2 LOPD)

Los datos personales que se han recogido sólo pueden utilizarse para el fin que motivó su recogida sin que puedan utilizarse para una finalidad distinta sin el consentimiento de su titular o sin que lo autorice una Ley. Sí se puede utilizar para una finalidad distinta cuando ésta sea estadística, histórica o científica.

En la segunda parte del ejemplo anterior, el dato de la discapacidad que se ha recogido podrá utilizarse para valorar si se otorga o no la subvención solicitada pero no se puede utilizar para enviar a la persona titular una tarjeta de aparcamiento para personas con discapacidad. Sí se podrá utilizar para elaborar una estadística.

2.2.1.3. *Exactitud y veracidad del dato* (artículo 4.3 y 4.4 LOPD)

Los datos de carácter personal deben ser exactos y puestos al día de tal manera que respondan con veracidad a la situación de su titular. Si los datos registrados resultan ser inexactos o incompletos deberán ser cancelados y sustituidos de oficio por los datos rectificados o completados.

2.2.1.4. *Cancelación* (artículo 4.5 LOPD)

Los datos de carácter personal deberán ser cancelados cuando no sean necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual se recogieron.

Siguiendo con el ejemplo anterior, una vez que se ha otorgado o denegado la subvención y han transcurridos los plazos legales para interponer los correspondientes recursos o, interpuestos, existe sentencia judicial firme, los datos debieran ser cancelados (esto no significa que desaparezcan, significa que se «bloquean» como se verá cuando se analice el derecho de cancelación posteriormente).

2.2.1.5. *Recogida fraudulenta de datos* (artículo 4.7 LOPD)

Los datos no pueden ser recogidos a través de medios fraudulentos, desleales o ilícitos.

2.2.2. Principio de información (artículo 5 LOPD)

De acuerdo con dicho artículo, las personas de las que se recogen datos de carácter personal deben ser informadas por el responsable del fichero de los siguientes extremos:

a) De la existencia del fichero donde serán guardados, de la finalidad del fichero y de los destinatarios de la información.
b) Del carácter obligatorio o voluntario de las respuestas a las preguntas que se les planteen.
c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de su negativa a hacerlo.
d) De la posibilidad de ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición
e) De la identidad y dirección del responsable del fichero.

La información que se ofrezca debe ser expresa, precisa e inequívoca no siendo conforme a la Ley una información genérica o confusa que no permita conocer por ejemplo quién es el responsable o qué dirección tiene para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. La información se puede ofrecer por diferentes canales (escrito, carteles, oral) que dependerá en gran medida de cual sea el canal a través del cual se recojan (por ej. Si es video vigilancia basta con un cartel informativo, si es a través de una página Web debiera constar en la propia página).

Para el supuesto de que los datos se recojan a través o con motivo de la cumplimentación de impresos, la información debe constar en los mismos

Cuando los datos no hayan sido recogidos directamente del titular, el responsable del fichero donde se integren deberá informarle de forma expresa, precisa e inequívoca dentro de los tres meses siguientes al momento del registro de los datos. No es necesario informarle a posteriori cuando (a) ya hubiera sido informado con anterioridad (b) cuando una Ley lo prevea (c) cuando el tratamiento tenga fines históricos, estadísticos o científicos y (d) cuando la información resulte imposible o exija esfuerzos desproporcionados, en cuyo caso el responsable del fichero tendrá que solicitar la autorización de la Agencia de Protección de Datos que valorará si concurren o no las circunstancias alegadas y le eximirá o no de informar. Para el supuesto de que exima de la información establecerá «medidas compensatorias» consistentes básicamente en informar a los interesados a través de un anuncio en la prensa escrita.

En los casos en los que los datos procedan de fuentes de acceso público y se destinen a la actividad de publicidad o prospección comercial en cada comunicación que se dirija al interesado se le informará del origen de los datos y de la identidad del responsable del tratamiento así como de los derechos que le asisten

Ejemplo de cláusula informativa en la recogida de datos:

> Los datos que facilite a través de este formulario van a ser incorporados al fichero X —del cual es responsable y destinataria la Dirección X y serán utilizados con la finalidad única de gestionar las acciones promovidas por dicho Órgano—. Los datos podrán ser cedidos a…
>
> Estos datos se tratarán confidencialmente y de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de modo que los usuarios podrán acceder, rectificar y cancelar sus datos, así como ejercitar su derecho de oposición dirigiéndose al órgano X sito en la C/

2.2.3. Principio de consentimiento (artículo 6 LOPD)

Con *carácter general* el artículo 6 LOPD en su apartado 1 exige el consentimiento del titular de los datos para su tratamiento. Como se vio en la definición de consentimiento (artículo 3 h) dicho consentimiento debe ser libre, inequívoco, específico e informado. Además el artículo 6 exige que sea previo (al tratamiento). Corresponde al responsable del fichero probar la existencia del consentimiento.

El apartado 2 de dicho artículo 6 de la LOPD prevé una serie de supuestos en los que no es necesario el consentimiento del interesado.

a) Cuando los datos se recojan por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus competencias. Por ejemplo cuando una o un agente realiza una denuncia de tráfico recoge los datos de quien conduce o del vehículo sin necesidad del consentimiento de dicha persona conductora o de quién sea titular del vehículo.
b) Cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y los datos personales son necesarios para el mantenimiento o cumplimiento de ésta. Por ejemplo cuando los datos de una persona empleada son utilizados para pagar la nómina (nombre y apellidos, puesto, cuenta bancaria, cantidad a percibir…) o para elaborar una tarjeta para fichar. En ambos supuestos se utilizan los datos para cumplir derechos y obligaciones de ambas partes en una relación entablada entre empresario o empresaria (o Administración) y la persona trabajadora o empleada pública.
c) Cuando el tratamiento sea necesario para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento de datos se realice por profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto.

d) Cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público. Cabe recordar el carácter tasado de las fuentes accesibles al público, sólo las que enumera el artículo 3.j.
e) Cuando una Ley así lo disponga.

El apartado 3 del artículo 6 establece que el consentimiento (cuando sea necesario darlo, no en los casos del apartado 2) puede ser revocado por el titular. Se obliga además a los responsables de los ficheros que pongan a disposición de los titulares de los datos un medio sencillo y gratuito (por ejemplo un número de teléfono, oficina de atención, etc.) y en ningún caso la revocación puede suponer un ingreso dinerario para el responsable del fichero. En ningún caso puede exigir el responsable del fichero que la revocación haya de hacerse por correo certificado o a través de teléfonos con tarifación adicional.

2.2.4. Datos especialmente protegidos (artículo 7 LOPD)

La LOPD distingue dos clases de datos protegidos en los apartados 2 y 3 del artículo 7. Así por una parte se encuentran los datos que revelan ideología, afiliación sindical, religión y creencias (art. 7.2) y los que hacen referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual (Art. 7.3).

Respecto a los del primer grupo, *SÓLO* con el consentimiento *EXPRESO Y POR ESCRITO* de su titular podrán ser recogidos y tratados. El motivo de tal protección deriva de que el artículo 16 de la Constitución establece que nadie está obligado a declarar sobre su ideología, religión y creencias, (aunque la afiliación sindical no se encuentra en tal artículo, el Tribunal Constitucional la ha equiparado a efectos de protección a la ideología). Como excepción no será necesario el consentimiento expreso y por escrito de los titulares para el tratamiento de tal tipo de datos que se encuentren en ficheros de partidos políticos, sindicatos, iglesias, confesiones o comunidades religiosas y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical respecto a los datos de sus asociados o miembros, la cesión de tales datos sí precisará el consentimiento previo de sus titulares.

En relación a los datos del segundo grupo su tratamiento únicamente es posible con el consentimiento expreso (no necesariamente por escrito) de su titular o cuando una Ley así lo disponga.

Dentro de este grupo deben ser objeto de atención especial los datos relativos a la salud. Por tales deben entenderse las informaciones sobre la salud pasada, presente o futura, física o mental de una persona. Así, por ejemplo el dato de la discapacidad de una persona, aunque sólo sea la del porcentaje, sin necesidad de saber cuál es exactamente, ya se considera un dato relativo a la salud. También la información genética de una persona es un dato relativo a la salud.

La LOPD prevé una excepción a la regla general: cuando el tratamiento de los datos sea necesario para la prevención o para el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que dicho tratamiento se realice por profesionales de la sanidad con secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto, o cuando sea necesario para salvaguardar un interés vital del interesado o de otra persona en el caso de que la persona afectada esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento.

Por último, la LOPD permite el tratamiento de los datos de salud por parte de las instituciones y centros sanitarios, públicos y privados, y por las y los profesionales respecto de los de las personas que a ellos acudan o que deben ser tratados remitiéndose para ello a lo dispuesto en la legislación sanitaria. Entre dicha legislación debe destacarse la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía de la o del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

2.2.5. Principio de seguridad de los datos (artículo 9 LOPD)

El artículo 9 establece que el responsable del fichero y, en su caso el encargado del tratamiento, deberán adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la seguridad de los datos personales, evitando su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado.

Las medidas de seguridad se adoptarán tomando en consideración el estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural.

Las medidas de seguridad de los ficheros se clasifican en atención al tipo de datos que contengan dichos ficheros, cuanto más sensibles son los datos, más alto es el nivel de seguridad. Así pueden distinguirse los siguientes niveles de seguridad:

— Básico: todos los ficheros y tratamientos deben adoptar medidas de seguridad de nivel básico (documento de seguridad, registro de incidencias, control de accesos…).
— Medio: aplicable a ficheros que contengan datos relativos a comisión de infracciones, ficheros de insolvencia, los que son responsabilidad de las Administraciones tributarias (responsable de seguridad, auditoría, control de acceso físico…).
— Alto: aplicable a ficheros que contengan datos especialmente protegidos (los del artículo 7 antes citado) (gestión y distribución de soportes, copias de respaldo y recuperación, registro de accesos…).

Para los ficheros manuales, sin perjuicio de la aplicación de los anteriores niveles, se establecen tres criterios específicos: criterios referentes al archivo con una referencia a la legislación aplicable en esta materia que es la normativa sobre archivos; los referentes a los dispositivos de almacenamiento, que deben contener mecanismos que dificulten su apertura; los referentes a la custodia, de acuerdo con el cual la persona responsable de la seguridad debe evitar que personas no autorizadas accedan a la documentación mientras se está tramitando.

2.2.6. Deber de secreto (artículo 10)

Tanto el responsable del fichero, como cualquiera que intervenga en el tratamiento de los datos de carácter personal están obligados a guardar secreto respecto de las informaciones que conozcan en el ejercicio de sus funciones. Dicha obligación se mantiene aún cuando haya acabado la relación que permitió su conocimiento. Desarrollaremos más adelante este principio.

2.2.7. Principio de comunicación de datos (artículos 11 y 21 LOPD)

De acuerdo con la definición ofrecida más arriba, la comunicación de datos supone revelárselos a una persona distinta de su titular.

Con carácter general para la comunicación de datos a un tercero es necesario contar con el consentimiento del titular (artículo 11.1 LOPD). Este principio lo desarrollaremos también más adelante, por lo que nos limitamos ahora a enunciarlo.

2.2.8. Acceso a los datos por cuenta de un tercero (encargado del tratamiento) (artículo 12 LOPD)

Nos remitimos en este punto a lo dicho al respecto en los conceptos sobre el encargado de tratamiento. Únicamente añadir que en estos supuestos (cuando un tercero —encargado del tratamiento— accede a los datos para prestar un servicio al responsable) no se considera que haya cesión, sino acceso legal. De la misma manera cabe recordar que es absolutamente necesaria la celebración de un contrato o convenio, por escrito, entre el responsable y el encargado. En dicho contrato habrá de constar expresamente las instrucciones que el responsable dé al encargado a las que éste debe sujetarse estrictamente, las medidas de seguridad que deben ser adoptadas, el aviso de que el encargado no puede ceder los datos a un tercero (ni siquiera a un subcontratado sin el permiso del responsable), ni hacer ningún tipo de tratamiento distinto de los que figuren en el contrato o convenio y por último, la advertencia de que una vez concluido el encargo, los datos deben ser devueltos al responsable o ser destruidos por el propio encargado. Si no se formaliza ese contrato no sería un acceso legal a los datos, sino una cesión sin consentimiento.

2.3. Derechos de las personas (Derechos ARCO, acrónimo de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición)

Hasta el momento se han visto básicamente obligaciones que tienen los responsables de los ficheros donde obran datos de carácter personal. Además, las personas tienen respecto a estos datos la posibilidad de ejercer una serie de derechos (no olvidar que los datos, aún en posesión de otras personas siguen siendo propiedad de sus titulares) que los responsables de los ficheros están obligados a hacer efectivos en los términos que a continuación se verán.

Estos derechos deben ser ejercidos por los titulares de los datos, sus representantes legales en el caso de que sean menores o se encuentren en situación de incapacidad, o por representantes voluntarios, en cuyo caso debe acreditarse suficientemente dicha representación, en otro caso se inadmitirá el ejercicio del derecho solicitado.

Los derechos son independientes entre sí por lo que no es requisito ejercer uno para luego ejercer otro (de todas formas lo normal suele ser primero ejercer el derecho de acceso para conocer exactamente cuáles son los datos que se tienen de la persona y luego solicitar que los cancelen o los rectifiquen, pero si ya se sabe cuáles son los que obran en el fichero se puede ejercer directamente el de cancelación, oposición o rectificación).

El ejercicio de los derechos no puede suponer un ingreso adicional para el responsable del fichero y para los casos en los que el responsable tenga servicios de atención al público o de quejas en relación con el servicio que presta habitualmente debe permitir el ejercicio de estos derechos a través de los mismos.

Cuando se ejerza alguno de estos derechos, el responsable del fichero o su personal ante el que se ejerza tienen las siguientes obligaciones:

— Están obligados a contestar en todo caso, aun cuando no tengan datos del solicitante, en cuyo caso así se lo harán saber.
— Si la solicitud no tiene los requisitos necesarios (por ejemplo no aparece el domicilio para notificaciones o no aporta documentos que dice aportar, etc.) el responsable debe dar un plazo para subsanar la solicitud.
— Tiene que conservar la acreditación de que ha contestado la solicitud.
— Debe tomar las medidas oportunas para que el personal a su servicio que tiene acceso a datos pueda informar del procedimiento a seguir a los titulares de datos.

2.3.1. Derecho de acceso

Es el derecho que todo titular de datos tiene a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como de las cesiones realizadas o que prevén realizarse. Es independiente del derecho de acceso a archivos y registros contemplado en el artículo 37 de la Ley 30/1992. Cuando ejerza el derecho puede optar por varias formas para tener conocimiento de los datos: visualización en pantalla, escrito, copia o fotocopia de los mismos, correo electrónico u otro sistema de comunicación electrónica o cualquier otro que sea compatible con la configuración del fichero.

El responsable del fichero debe resolver sobre el acceso solicitado en el plazo de un mes transcurrido el cual, el titular puede solicitar la tutela de la Agencia de Protección de Datos competente. Si la estima y no acompaña los datos, deberá hacer efectivo el acceso en el plazo de diez días.

La información que se proporcione debe serlo en forma legible e inteligible y debe contener todos los datos del titular, así como la información disponible sobre el origen y los cesionarios de los mismos así como la especificación de los usos y las finalidades para los que se almacenaron. Se puede denegar el acceso cuando el titular haya ejercido el mismo derecho en el plazo de los doce meses anteriores, salvo que el titular acredite un interés legítimo en volver a ejercerlo. También puede denegarse: tratándose de (1) datos que obren en ficheros policiales si de ello se deriva un peligro para la seguridad pública, la protección de derechos de terceros o las necesidades de in-

vestigaciones que se estén llevando a cabo, y (2) en ficheros de la Hacienda Pública cuando obstaculicen actuaciones tendentes a asegurar el cumplimiento de obligaciones tributarias o cuando se esté siendo objeto de inspección. Todo tipo de denegación debe estar motivada y se debe advertir al titular sobre la posibilidad de acudir a la Agencia de Protección de Datos correspondiente.

2.3.2. Derecho de rectificación

El derecho de rectificación es el derecho del titular de los datos a que se modifiquen los datos que resulten ser inexactos o incompletos.

La solicitud de rectificación deberá indicar a qué datos se refiere y la corrección que haya de realizarse y debe ir acompañada de la documentación que lo justifique.

El responsable deberá resolver la solicitud en el plazo de diez días, si no lo hace el titular podrá solicitar la tutela ante la Agencia de Protección de Datos competente.

Si los datos rectificados hubieran sido cedidos previamente el responsable del fichero deberá comunicar la rectificación al cesionario en el plazo de diez días para que éste también los rectifique.

2.3.3. Derecho de cancelación

El derecho de cancelación es el derecho del titular a que sus datos sean suprimidos cuando resulten inadecuados o excesivos o no sirvan ya a la finalidad para la que fueron recogidos.

En la solicitud de cancelación, el titular deberá indicar a qué datos se refiere, aportando al efecto la documentación que lo justifique. Por ejemplo una persona que quiere cancelar un antecedente policial deberá aportar la sentencia que pone fin al proceso al que ha dado lugar. Tiene que aportar la sentencia porque la Policía no tiene acceso a ella al no ser parte en tal proceso.

El responsable deberá resolver la solicitud en el plazo de diez días, si no lo hace el titular podrá solicitar la tutela ante la Agencia de Protección de Datos competente.

Si los datos cancelados hubieran sido cedidos previamente el responsable del fichero deberá comunicar la cancelación al cesionario en el plazo de diez días para que éste también los cancele.

Puede denegarse respecto a: 1. datos que obren en ficheros policiales si de ello se deriva un peligro para la seguridad pública, la protección de derechos de terceros o las necesidades de investigaciones que se estén llevando a cabo. 2. Datos obrantes en ficheros de la Hacienda Pública cuando obstaculicen actuaciones tendentes a asegurar el cumplimiento de obligaciones tributarias o cuando se esté siendo objeto de inspección. 3. Cuando deban ser conservados durante los plazos previstos en las disposiciones aplicables o durante la vigencia de una relación contractual entre el responsable del fichero y el titular

2.3.4. Derecho de oposición

Es el derecho del titular a que no se lleve a cabo el tratamiento de sus datos siempre que medie justa causa para ello. Es decir, de aceptarse la petición, el responsable no suprime los datos, pero no hace ningún tratamiento con ellos.

Los supuestos en los que puede ejercitarse este derecho son los siguientes:

— Cuando los datos han sido recogidos sin su consentimiento (porque no era necesario) y tiene un motivo legítimo fundado referido a su concreta situación personal que lo justifique. Por ejemplo una víctima de violencia domestica que solicita (se opone) a que sus datos se publiquen en un Boletín Oficial.
— Cuando se trata de datos que se encuentran en ficheros destinados a publicidad.

Además de los anteriores, deben ser al menos señalados (a) el derecho de todos a poder acceder a la información que obra en el Registro de Protección de Datos de cada una de las Agencias. A tal efecto todas las Agencias tienen accesible todos los ficheros que han sido registrados.

Contiene el nombre del fichero, la finalidad, el responsable, la dirección donde ejercer los derechos, la estructura del fichero, las medidas de seguridad y las cesiones previstas. (No contiene los datos pero puede ayudar a que cada persona pueda localizar el fichero o los ficheros donde cree que pueden estar) y (b) el derecho a ser indemnizados como consecuencia del incumplimiento por parte del responsable del fichero de sus obligaciones respecto al derecho fundamental. La forma de solicitar la indemnización dependerá de la naturaleza del responsable del fichero, si es público (una Administración) deberá seguirse el procedimiento de responsabilidad patrimonial, si es privada (una empresa por ejemplo) se seguirá la vía de la jurisdicción ordinaria.

3. ASPECTOS RELATIVOS AL DEBER DE SECRETO Y A LA COMUNICACIÓN DE DATOS

3.1. **El deber de secreto**

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, sentencia fundamental para el conocimiento del derecho a la protección de datos, señalaba que este derecho persigue garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, poder que no se reduce sólo a los datos íntimos «sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos…». Una de las conductas que pueden minar este poder de control de la persona sobre sus datos, sería el incumplimiento del deber de secreto.

Para comprender la importancia del deber de secreto, es necesario advertir que la confidencialidad, con carácter general ha sido objeto de atención por el legislador, no sólo en el ámbito de la protección de datos de carácter personal, sino también en la normativa sobre empleados públicos y en el código penal.

Ya hemos señalado que el deber de secreto es uno de los principios básicos del derecho fundamental a la protección de datos, que se regula en el artículo 10 de la Ley Orgánica:

> «El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo».

Por otra parte, la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 53.12, dentro de los deberes de los empleados públicos y más concretamente, dentro de los principios éticos, en el apartado 12 señala lo siguiente:

> «Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público».

Pero además, el Código Penal hace referencia a la violación del deber de secreto en su artículo 197, interesando destacar el punto 2 del mismo, cuando señala una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses:

> «al que, sin estar autorizado, se apodere, utilice o modifique, en perjuicio de tercero, datos reservados de carácter personal o familiar de otro que se hallen registrados en ficheros o soportes informáticos, electrónicos o telemáticos, o en cualquier otro tipo de archivo o registro público o privado. Iguales penas se impondrán a quien, sin estar autorizado, acceda por cualquier medio a los mismos y a quien los altere o utilice en perjuicio del titular de los datos o de un tercero».

El deber de secreto como principio básico del derecho fundamental a la protección de datos

Ya hemos dicho anteriormente que se regula en el artículo 10 de la LOPD. Este artículo es la materialización en el derecho español del mandato recogido por la Directiva Europea 95/46/CE que en su artículo 16, bajo el título «confidencialidad del tratamiento» establece que

> «las personas que actúen bajo la autoridad del responsable o del encargado de tratamiento, incluido este último, sólo podrán tratar datos personales a los que tengan acceso, cuando se lo encargue el responsable o salvo en virtud de un imperativo legal».

Es importante advertir asimismo que en la Directiva Comunitaria, la confidencialidad del tratamiento (artículo 16) se incluye junto con la seguridad del tratamiento (artículo 17) dentro de la misma sección denominada «confidencialidad y seguridad del tratamiento», lo que nos indica claramente la relación entre el deber de secreto y la seguridad; pues por muchas medidas de seguridad tanto técnicas como organizativas que se implanten en cualquier fichero, si no se observa el deber de secreto resultarán totalmente inútiles.

La Audiencia Nacional, en diversas sentencias ha considerado al deber de secreto como un «deber de sigilo que resulta esencial en las sociedades actuales, cada vez más complejas, en las que los avances de la técnica sitúan a la persona en zonas de riesgo para la protección de derechos fundamentales, como la intimidad o el derecho a la protección de los datos que recoge el artículo 18.4 en la CE».

Por otro lado, este deber de sigilo se considera por dicho tribunal como una exigencia elemental y anterior al propio reconocimiento del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Este deber de secreto pretende que los datos personales no puedan conocerse por terceros, salvo en los casos excepcionales a que se refiere el artículo 11 de la LOPD. (Comunicación de datos).

El deber de secreto y la proporcionalidad

El incumplimiento del deber de secreto se sanciona de distinta manera, según cuál o cuáles sean los datos afectados. Para calificar la infracción del deber de secreto en leve, grave o muy grave, adoptaremos las categorías de datos que utilizábamos para decidir el nivel de seguridad de un fichero.

Así, en la mayor parte de los casos la infracción del deber de secreto se calificará como de infracción leve, pues lo más habitual es que afecte a datos cuyo nivel de protección sea básico. Si afecta a datos calificados como de nivel medio, la infracción se calificará de grave y si incide en datos de nivel alto la infracción del deber de secreto se calificará como muy grave.

3.2. **La comunicación de datos**

La cesión de datos se define en el artículo 3 de la LOPD como «toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado». A la vista de esta definición se nos puede plantear la duda de cuándo una conducta supone una cesión de datos sin consentimiento o una infracción del deber de secreto.

Infracción del Deber de secreto y cesión o comunicación de datos sin consentimiento, dos conductas diferentes

La Audiencia Nacional, en Sentencia de 9 de noviembre de 2005 consideró que la cesión de datos implica, además de desvelar datos secretos, que se haya querido y previsto por el responsable del tratamiento que la información que se comunica pueda ser utilizada por tercero o terceros

para un fin concreto. En la infracción del deber de secreto no existe esa voluntad de que los datos sirvan para ser tratados por el destinatario.

Por este motivo, la cesión no consentida de datos se sanciona siempre como infracción muy grave. Así, el artículo 44.4.b) de la LOPD considera infracción muy grave:

> «La comunicación o cesión de datos de carácter personal fuera de los casos en que estén permitidas».

Como vemos, en la cesión sin consentimiento, a diferencia de lo que ocurría con el deber de secreto no se tiene en cuenta la naturaleza de los datos para graduar la sanción, sino que, precisamente por esa voluntad de la que hablábamos antes, se considera infracción muy grave.

Regla general y excepciones

En el artículo 11.1 de la LOPD se recoge la regla general en materia de comunicación de datos:

> «Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado».

La regla general exige por tanto, el consentimiento del interesado; no obstante, en el 11.2 se recogen las seis excepciones a la regla general.

a) Cuando una Ley lo autorice. Un ejemplo de dicha previsión se contiene en la Ley General Tributaria que, no solo permite, sino que obliga a Administraciones, Bancos, empresas y otras instituciones a trasladar a ceder datos con trascendencia tributaria de los ciudadanos.
b) Cuando se trate de datos recogidos de fuente a accesible al público. (Repertorios telefónicos, boletines oficiales, medios de comunicación…).
c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. Por ejemplo la cesión de los datos de un empleado público, realizada por el órgano en el que trabajaba a otro órgano de la Administración en el que ocupará otro puesto.
d) Cuando la comunicación tenga por destinatarios al Defensor del Pueblo, al Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Igualmente a Instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas (Ararteko y Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.) Por ejemplo cuando dentro de un proceso judicial un Tribunal solicita datos, o éstos son aportados por una de las partes. En esta excepción no entra el supuesto de que una Administración comunique datos a una persona para que luego los aporte a un juicio, la excepción cubre la comunicación directa al Tribunal.
e) Cuando la cesión sea entre Administraciones Públicas. La excepción no ampara cualquier comunicación de datos. Debe tener por objeto el tratamiento posterior de los datos para una finalidad histórica, estadística o científica.
f) Cuando se trate de datos relativos a la salud y su comunicación sea necesaria para solucionar una urgencia; también respecto al mismo tipo de datos cuando la finalidad sea realizar estudios epidemiológicos. Esta excepción tiene la misma base que las vistas antes en relación con este tipo de datos; en definitiva se trata de dar prevalencia a la salud de las personas que a la protección de sus datos.

La Ley Orgánica dedica después un artículo entero a la comunicación de datos entre las Administraciones Públicas, el artículo 21, en el que tras repetir la excepción de la cesión con fines históricos, estadísticos y científicos que ya hemos visto en el artículo 11, incluye dos excepciones más:

a) Cuando la cesión tenga lugar para el ejercicio de las mismas competencias. Por ejemplo la cesión de datos de una persona que es beneficiaria de una ayuda social y puede serlo también de otra que otorga otra Administración (Ayuntamiento y Diputación Foral por ejemplo).
b) Cuando se trate de datos de carácter personal que una Administración obtenga o elabore con destino a otra. Por ejemplo los escritos que se presentan en el registro de una Administración pero que van dirigidos a otra (art. 38.4 Ley 30/1992).

De la lectura de las excepciones a la regla general del consentimiento, podemos deducir que se trata de supuestos en los que el legislador da preferencia a otros intereses que considera merecedores de mayor protección, antes que a la protección de datos (salud, seguridad, justicia...).

III

Personal al servicio de la Administración Pública

20

El personal al servicio las Administraciones Públicas: Tipología. Estructura y organización del empleo público: Relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias. El acceso al empleo público

Sumario: 1. Marco normativo general.—2. El personal al servicio de las Administraciones Públicas: tipología.—3. Estructuración del empleo público. Las plantillas presupuestarias. Las relaciones de puestos de trabajo. 3.1. Las plantillas presupuestarias. 3.2. Las relaciones de puestos de trabajo. 3.3. La oferta de empleo público.—4. El acceso al empleo público. 4.1. Principios rectores. 4.2. Requisitos generales de acceso al empleo público. 4.3. Los sistemas selectivos. 4.4. Los órganos de selección. 4.5. La selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal.

1. MARCO NORMATIVO GENERAL

— El *Estatuto Básico del Empleado Público* (EBEP, Ley 7/2007, de 12 de abril). El EBEP establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público y contiene aquello que es común al personal funcionario de todas las Administraciones Públicas más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Esta Ley ha sido dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución que atribuye la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen estatutario del personal funcionario y del artículo 149.1.7.ª que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral.
La mayoría de las disposiciones contenidas en el EBEP son de aplicación inmediata. No obstante la regulación relativa a la carrera profesional del personal funcionario de carrera, la evaluación del desempeño, las disposiciones referentes a los derechos retributivos (excepto el reconocimiento a la percepción de trienios por parte del personal interino) y las medidas sobre provisión de puestos y movilidad únicamente producirán efectos a partir de la entrada en vigor de la Ley de Función Pública que se dicte en al Comunidad Autónoma de Euskadi en desarrollo del mismo.
— La *Ley de la Función Pública Vasca* (LFPV, Ley 6/1989, de 6 de julio). Esta Ley, en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía, marca las líneas estructurales de la función pública vasca, fija el régimen estatutario del personal funcionario, además de las figuras del personal laboral y del personal eventual.
La legislación autonómica en materia de función pública debe ajustarse a las bases de su régimen jurídico dictadas por el Estado. La actual LFPV se dictó en el marco de la legislación básica anterior al EBEP (Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública), no obstante la LFPV se mantiene en vigor en todos aquellos aspectos que no se opongan a la nueva legislación básica contenida en el EBEP.
— El *Estatuto de los trabajadores* (ET, Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo). Esta Ley es de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas con las especificidades establecidas en el EBEP y que se derivan del carácter público de quien emplea: La relación de empleo laboral en las Administraciones Públicas está sujeta a ciertas especificidades y por eso algunos principios, como el de mérito y capacidad en el acceso y otras materias, como el régimen de incompatibilidades, son de aplicación común al personal

funcionario y laboral. Por eso, sin merma de la aplicación de la legislación laboral general contenida en el ET se han regulado en el EBEP las peculiaridades del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

A estas normas hay que añadir la normativa reglamentaria de desarrollo de las mismas en los diferentes aspectos que configuran el empleo público y a las que nos referiremos en el apartado correspondiente de éste y los próximos temas.

2. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: TIPOLOGÍA

Es personal empleado público quien desempeña funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

El personal con empleo público se clasifica en:

a) *Personal funcionario de carrera*. Son funcionarias y funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, tengan vinculación a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.
b) *Personal funcionario interino*. Son funcionarios/as interinos/as aquellas personas que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombradas como tales para el desempeño de tareas propias del personal funcionario de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
   — La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por personal funcionario de carrera.
   — La sustitución transitoria de titulares.
   — La ejecución de programas de carácter temporal.
   — El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.
c) *Personal laboral fijo*. Es personal laboral fijo aquella persona que, en virtud de un contrato de naturaleza laboral, ocupa puestos de trabajo reservados con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.
d) *Personal laboral temporal*. Es personal laboral temporal la persona contratada, con un contrato de naturaleza laboral, para la realización de tareas de duración determinada, con sujeción a las modalidades vigentes de contratación temporal.
e) *Personal eventual*. Es personal eventual quien, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, desempeña puestos de trabajo que, considerados de confianza o asesoramiento especial están reservados a personal funcionario no laboral, y figuran con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.
f) *Personal directivo profesional*. Es personal directivo aquél que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. La figura de directiva o directivo profesional es una figura novedosa introducida por el EBEP en nuestra legislación. El EBEP remite a las Leyes autonómicas de desarrollo su configuración definitiva estableciendo únicamente principios muy generales de su regulación.

El EBEP establece que, en todo caso, corresponden exclusivamente al personal funcionario, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

La LFPV es más concreta y dispone que los puestos de las Administraciones Públicas Vascas serán desempeñados, con carácter general, por personal funcionario, estableciendo a continuación los tipos de puestos que sí pueden reservarse a personal laboral.

3. ESTRUCTURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO. LAS PLANTILLAS PRESUPUESTARIAS. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

3.1. **Las plantillas presupuestarias**

La LFPV dispone que los presupuestos de las Administraciones Públicas vascas determinarán las plantillas presupuestarias, es decir, la relación de plazas dotadas que correspondan a cada uno de los Grupos y Cuerpos de personal funcionario y a cada una de las categorías en que, en su caso, se clasifique el personal laboral.

La plantilla presupuestaria es un concepto reducido a la determinación de la cantidad total de puestos de trabajo por categorías existente en una Administración y su cuantificación, (no su descripción detallada que es propia de las relaciones de puestos de trabajo), y que se aprueba por Ley de Presupuestos, y no como un acto o un documento separado de los presupuestos, sino que forma parte de los mismos.

Las relaciones de puestos de trabajo constituyen un instrumento de ordenación de la función pública, mientras que las plantillas carecen de tal carácter ya que sus efectos son únicamente presupuestarios.

Dado que el presupuesto debe comprender la totalidad de los gastos previstos, las plantillas presupuestarias deben incluir la totalidad de los puestos de trabajo que vayan a generar gasto, aunque no sean permanentes.

En los presupuestos se consignarán también las dotaciones globales para:

a) abonar las gratificaciones e indemnizaciones a que tuviera derecho el personal,
b) ejecutar las sentencias firmes de los tribunales que reconozcan derechos de contenido económico, y
c) atender los trabajos urgentes u ocasionales que correspondan a puestos de trabajo.

3.2. **Las relaciones de puestos de trabajo**

3.2.1. Concepto

El elemento estructurador del empleo público de las Administraciones Públicas Vascas son las relaciones de puestos de trabajo (RPT). Este instrumento tiene las siguientes finalidades:

— racionalizar y ordenar las estructuras internas de cada Administración,
— determinar las necesidades de personal,
— definir los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo, y
— clasificar cada uno de los puestos.

La LFPV erige las relaciones de puestos de trabajo como la columna vertebral sobre la que descansa la estructuración de las Administraciones Públicas Vascas, convirtiéndolas en el esencial factor de racionalización de las estructuras administrativas.

La LFPV marca los principios básicos y procedimentales a que debe atenerse la elaboración de la RPT, aplicables a todas las Administraciones Públicas Vascas. Las RPT tienen una estructura dinámica debiendo ser en todo momento la expresión real de las necesidades de la organización, obligando a un proceso constante de adecuación a las necesidades que demanda el cumplimiento de los fines de la Administración Pública.

La Administración General de la CAE y sus OO.AA. han regulado más específicamente sus RPT (Decreto 78/2005, de 12 de abril). Este Decreto no es aplicable, por estar expresamente excluidos de su ámbito de aplicación, al personal funcionario de la Administración educativa, al servicio de la Administración de justicia, de Osakidetza y el personal de la Ertzaintza.

3.2.2. El puesto de trabajo

El puesto de trabajo es la unidad organizativa básica de estructuración del empleo público en la Administración General de la CAE y sus OO.AA.

El puesto de trabajo se define por:

— Funciones: Es el enunciado de una *responsabilidad* que asume o puede asumir un puesto de trabajo.

Y se concreta en:

— Tareas: Es el enunciado de una *actividad* que identifica un proceso mediante el cual se satisface la responsabilidad.

Es decir, las funciones responden a la pregunta *qué* y las tareas a la pregunta *cómo*.

La descripción del conjunto de funciones y tareas de cada puesto de trabajo, así como algunos componentes de perfil necesario para un desempeño eficaz del puesto, se recogen en un documento organizativo que se denomina «Monografía del puesto de trabajo».

Una descripción más exhaustiva donde se detallan funciones, tareas, todos los elementos que constituyen el perfil, condiciones contextuales donde se desempeñan las tareas del puesto y las relaciones que mantiene el puesto con otros puestos se recoge en el informe de análisis de puestos.

3.2.3. Contenido de las relaciones de puestos de trabajo

Las relaciones de puestos de trabajo:

— Deben contener la totalidad de los puestos que se hallen dotados presupuestariamente,
— No pueden contener puestos cuya dotación no se encuentre prevista en las plantillas presupuestarias.
— Deben distinguir los puestos de trabajo reservados a personal funcionario, a personal laboral y a personal eventual.
— En el Reglamento que regula las RPT se encuentra recogida la relación de datos que para cada puesto de trabajo debe contener cada tipo de RPT (la de personal funcionario, la de personal laboral, y la de personal eventual), los cuales se refieren de manera genérica a:

- Sistema de provisión (en el caso de las RPT del personal funcionario).
- Requisitos exigidos para su provisión (cuerpo o categoría laboral, perfil lingüístico y, en su caso, fecha de preceptividad, necesariamente además de otros que puedan establecerse).
- Circunstancias del desempeño del puesto de trabajo (localización, régimen de dedicación).
- Aspectos retributivos (complemento específico, de destino, para el personal funcionario; tipo de retribución para el personal eventual).

3.2.4. Elaboración y modificación de las relaciones de puestos de trabajo

La elaboración de las RPT de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. corresponde al Departamento competente en materia de función pública, y su aprobación al Gobierno Vasco, mediante Decreto.

El Decreto 78/2005 describe el proceso de elaboración inicial o modificación posterior de las RPT, proceso que, en función del alcance la de la modificación propuesta, puede comprender más o menos fases de estudio, análisis y atribución de características a los puestos objeto de creación o modificación. No obstante lo anterior, siempre ha de garantizarse la participación de la representación del personal en los procesos de elaboración y modificación de las RPT para personal funcionario y laboral.

Las RPT, así como sus modificaciones, serán públicas y producirán efectos económicos y administrativos a partir de su publicación en el BOPV, salvo que en el acuerdo de aprobación se establezca un plazo diferente.

3.3. **La oferta de empleo público**

La oferta de empleo público (OPE) expresa las plazas vacantes con asignación presupuestaria, que deben cubrirse, tanto por personal funcionario como por personal laboral y que no pueden ser cubiertas por los efectivos de personal existentes en una Administración Pública.

La aprobación de la OPE es requisito previo y necesario para la convocatoria de pruebas selectivas de personal funcionario de carrera o laboral fijo.

En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. su aprobación corresponde al Departamento competente en materia de función pública.

4. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

4.1. **Principios rectores**

4.1.1. Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad

Toda la ciudadanía tiene derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (artículos 23 y 103 de la Constitución).

Así mismo, el EBEP dispone que los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en el EBEP.

En consecuencia con lo anterior, el EBEP dispone que habrá de reservarse un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas. Este cupo de reserva tiene como objetivo lograr que, de manera progresiva, el 2% de los efectivos totales de cada Administración Pública estén ocupados por personas con discapacidad.

Del mismo modo, las personas con discapacidad tienen derecho, en el acceso al empleo público, a que se establezcan adaptaciones y ajustes razonables de medios y tiempos en los procesos selectivos y a que, una vez superado, se realicen las adaptaciones necesarias en el puesto de trabajo.

Estas previsiones responden a las líneas generales de actuación que se contienen en la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Ley 51/2003, de 2 de diciembre). Esta Ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución, entendiéndose por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social.

4.1.2. Los principios que han de garantizarse en los procedimientos selectivos

a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
b) Transparencia.
c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

4.2. **Requisitos generales de acceso al empleo público**

a) Nacionalidad. El requisito de la nacionalidad tiene un tratamiento diferente en el acceso a la condición de funcionario que en el acceso a la condición de personal laboral.

   1. Para acceder a la condición de personal funcionario, es preciso encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

      — Tener la nacionalidad española.
      — Ser nacional de un Estado miembro de la Unión Europea.
      — Ser cónyuge de una persona de nacionalidad española o de una persona nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, independientemente de su propia nacionalidad siempre que no estén separados de derecho.
      — Ser descendiente de una persona de nacionalidad española o de una personal nacional de un Estado miembro de la Unión Europea o de su cónyuge, independientemente de su propia nacionalidad, siempre que sean menores de 21 años o mayores dependientes.
      — Estar incluido o incluida en el ámbito de aplicación de los tratados internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de las personas trabajadoras.

      No obstante lo anterior el acceso a los empleos públicos que impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tiene por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas y que así se establezca por el Órgano de Gobierno de la respectiva Administración, está reservado a las personas con nacionalidad española.

   2. Para acceder a la condición de personal laboral, es preciso:

      — Encontrarse en alguna de las situaciones requerida para el acceso a la condición de personal funcionario, o
      — Ser una persona extranjera con residencia legal en España.

b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por Ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.
d) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionarios/as, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sufrido separación o inhabilitación. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse en situación de inhabilitación o en situación equivalente ni haberse sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.
e) Poseer la titulación exigida.
f) Poseer, en su caso, el perfil lingüístico asignado a los puestos convocados.

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

4.3. **Los sistemas selectivos**

Los procesos selectivos han de reunir las siguientes características:

1. Carácter abierto y garantizador de la libre concurrencia de toda la ciudadanía, sin perjuicio de lo que se establece con respecto a la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva establecidas o que puedan establecerse a favor de colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, u otros colectivos desfavorecidos.
2. Adecuación entre el tipo de pruebas a realizar y el contenido de las funciones a desempeñar. Con este fin pueden incluir:

   a) Pruebas de conocimientos generales o específicos, teóricas o prácticas.
   b) Test psicotécnicos.
   c) Entrevistas.
   d) Cursos selectivos de formación y/o períodos de prácticas, cuya duración acumulada no podrá superar los dieciocho meses. Su no superación, de acuerdo con los sistemas de valoración previstos en la convocatoria, determinará la automática exclusión de la persona aspirante del proceso selectivo.
   e) Períodos de prácticas.
   f) Ejercicios que demuestren el dominio de idiomas extranjeros.
   g) Ejercicios para la comprobación de habilidades y destrezas.
   h) Pruebas físicas.

Los sistemas selectivos tanto para el personal funcionario como laboral, son los siguientes:

1. Oposición: Consiste en la celebración de una o más pruebas de capacidad, teóricas o prácticas, para determinar la aptitud de personas aspirantes y fijar el orden de prelación de éstas.
2. Concurso: consiste exclusivamente en la calificación de los méritos alegados y acreditados por las personas aspirantes, conforme al baremo establecido en la convocatoria, fijando el orden de prelación de éstas.
   El sistema de concurso en la selección de personal funcionario tiene carácter excepcional y únicamente puede utilizarse en los casos en que una Ley así lo establezca.
3. Concurso-oposición: Consiste en la sucesiva celebración de los dos sistemas anteriores dentro del procedimiento de selección, sin que en ningún caso la valoración de la fase de concurso pueda exceder el 45% de la puntuación máxima alcanzable en la fase de oposición.

Las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a la condición de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo deben contener necesariamente:

a) El número de vacantes, Grupo, Cuerpo y Escala o categoría laboral a la que correspondan, y porcentaje que se reserva para promoción interna.
b) Requisitos que deben reunir los y las aspirantes.
c) Las pruebas, programas y, en su caso, relación de méritos, así como los criterios y normas de valoración.
d) La composición del tribunal u órgano técnico de selección.
e) La determinación, en su caso, de las características del curso selectivo o período de prácticas.
f) Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de éstas sea inferior al 40%, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo.

Las convocatorias de pruebas de acceso en la Administración General de la CAE y sus OO.AA., se publicarán en el Boletín Oficial del País Vasco.

Al carecer de normativa de desarrollo propia en materia de ingreso, los procedimientos selectivos para el acceso al empleo público de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. se rigen por las disposiciones contenidas en el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios y funcionarias civiles del Estado, (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), en virtud de la cláusula general de suplencia del derecho estatal establecida en el artículo 149.3 de la Constitución.

4.4. **Los órganos de selección**

Los órganos de selección han de ser colegiados y su composición debe ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad.

Composición:

— Deben tener una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. Se considera que existe una representación equilibrada cuando en los tribunales u órganos afines de más de cuatro integrantes cada sexo está representado al menos al 40%. En el resto, cuando los dos sexos estén representados.
— Debe velarse por el cumplimiento del principio de especialidad: Al menos la mitad de sus componentes deberán poseer una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso en el proceso que se trate, y la totalidad de tales de igual o superior nivel académico.
— No puede formar parte de los órganos de selección el personal de elección o de designación política, el personal funcionario interino y el personal eventual.
— La pertenencia a los órganos de selección será siempre título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

Los órganos de selección actuarán con plena autonomía funcional, son responsables de la objetividad del procedimiento y han de garantizar el cumplimiento de las bases de la convocatoria sus decisiones y resoluciones son vinculantes para el órgano al que le corresponda el nombramiento del personal seleccionado.

4.5. **La selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal**

4.5 1. Instrumentos para la selección

Los principios generales que rigen el acceso al empleo público, señalados más arriba, deben presidir también los procesos de selección del personal funcionario interino y del personal laboral temporal.

En este sentido, la LFPV establece que la selección de personal funcionario interino y personal laboral temporal se llevará a cabo conforme a los procedimientos que reglamentariamente se determinen, atendiendo a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y procurando la máxima agilidad.

No obstante lo anterior, reiterada jurisprudencia ha sentado el criterio de que cuando se trata la selección del personal interino (o temporal), dichos principios han de conjugarse con los de eficacia y eficiencia debido a que, a través de la misma se trata de cubrir necesidades sobrevenidas y perentorias, no pudiendo realizarse, por su propia naturaleza, una cobertura previamente planificada. De este modo, no puede configurarse la selección de personal interino (o temporal) como una oposición de acceso a la función pública de carrera.

En consonancia con lo anterior, conjugando los principios antedichos, la Administración General de la CAE y sus OO.AA. ha reglamentado, a través del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de mayo de 2006, la selección del personal para la prestación de servicios de carácter temporal, estableciendo un sistema de bolsas de trabajo.

4.5.2. Tipos de bolsas de trabajo

Se establecen dos tipos de bolsas de trabajo.

1. Las bolsas de trabajo de cuerpos, opciones o escalas y categorías laborales de la Administración General de la CAPV.
   Las ofertas públicas de empleo serán el instrumento preferente para la creación de estas bolsas trabajo y la integración de personal en las mismas, sin perjuicio de lo dispuesto sobre ampliación de bolsas, como se verá más adelante. Esta integración se hará de acuerdo a los criterios que previamente se establezcan, los cuales habrán de garantizar los principios antedichos de igualdad, mérito y capacidad, y que darán como resultado fijar el orden de prelación en base a la puntuación alcanzada por las personas que pasen a integrarlas.
2. Las bolsas de trabajo específicas de puesto. Podrá acordarse la realización de convocatorias específicas de selección de personal para la cobertura de puestos con una especial cualificación profesional.
   Las bolsas de trabajo resultantes de estas convocatorias específicas tendrán la vigencia temporal que se considere adecuada para los fines previstos y, en todo caso, serán sustituidas por las que resulten de convocatorias específicas posteriores, en las que se integrarán quienes cuenten con servicios prestados en las bolsas sustituidas.
   Las bolsas generadas mediante convocatorias específicas sólo podrán emplearse para ocupar dichos puestos, y no integrarán las bolsas correspondientes a los cuerpos y/o categorías laborales de sus titulaciones.

4.5.3. Rebaremación de las bolsas de trabajo

Durante el primer trimestre del año, el personal integrante de las bolsas de trabajo será rebaremado de acuerdo a los servicios prestados en la Administración General de la CAE y sus OO.AA., que reúnan las características que se establecen en el artículo 1 del Acuerdo, es decir:

a) Que se realicen en virtud de nombramiento de personal funcionario interino, o mediante contratos laborales de duración determinada, o mediante contratos de relevo.
b) Que las condiciones de trabajo estén reguladas por el Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal funcionario o en el Convenio de Colectivos Laborales, ambos del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus Organismos Autónomos.

La puntuación de los y las integrantes se incrementará 0,003 puntos por día trabajado durante el año anterior.

4.5.4. Ampliación de bolsas de trabajo

En el supuesto de inexistencia de personas candidatas en las bolsas de trabajo, se podrá:

a) Solicitar al IVAP la convocatoria de un proceso selectivo el cual será publicitado mediante anuncios en los medios de comunicación social, así como en la página Web del citado organismo.
   Las convocatorias públicas para la ampliación de bolsas de trabajo consistirán en la celebración de una o más pruebas de capacidad o la calificación de méritos o ambas conforme a un baremo preestablecido. En todo caso, se valorará el conocimiento del euskera.
   El Director o la Directora del IVAP, de conformidad con los criterios establecidos por la Dirección de Función Pública, aprobará las bases de las convocatorias que regirán estos procesos selectivos, en las que se concretarán las pruebas y/o méritos evaluables así como su ponderación en el proceso selectivo.

b) Acudir a los servicios públicos de empleo, con carácter excepcional y previa memoria justificada.

— Las personas propuestas por el servicio público de empleo serán ordenadas de acuerdo a una puntuación obtenida por la baremación de méritos que se contienen en el Acuerdo regulador de bolsas.

La elección de uno u otro sistema estará supeditada a los principios de eficacia, efectividad y eficiencia administrativa, a las posibilidades materiales de realizar una convocatoria específica, a la urgencia en la cobertura de la prestación de servicios y al particular perfil de la misma.

21

Derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Retribuciones. Negociación colectiva. Incompatibilidades. Régimen disciplinario

Sumario: 1. Derechos y deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 1.1. Derechos del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 1.2. Deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas.—2. Retribuciones del personal funcionario.—3. Negociación colectiva. 3.1. Concepto. 3.2. Las Mesas de Negociación. 3.3. El resultado de la negociación. Los acuerdos y pactos.—4. El régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 4.1. Actividades públicas. 4.2. Actividades privadas.—5. Régimen disciplinario del personal al servicio de las Administraciones Públicas. 5.1. Las faltas disciplinarias. 5.2. Las personas responsables. 5.3. Las sanciones disciplinarias. 5.4. La prescripción de las faltas y de las sanciones. 5.5. El procedimiento disciplinario.

1. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. **Derechos del personal al servicio de las Administraciones Públicas**

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) recoge un listado de derechos básicos y comunes. En el catálogo de derechos reconocidos, junto a los ya tradicionales aparecen otros de reciente reconocimiento, como los relativos a la objetividad y transparencia de los sistemas de evaluación, a la protección frente al acoso sexual o moral y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, derechos que son comunes a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, diferenciando el más específico derecho del personal funcionario de carrera a la inamovilidad de su condición como la garantía más importante de su imparcialidad.

El EBEP no agota todos los derechos del personal al servicio de las Administraciones, ya que estos pueden ser ampliados por tres vías:

a) por los derechos reconocidos en la Ley de la Función Pública Vasca que subsisten tras la entrada en vigor del EBEP,
b) por las normas que se dicten en desarrollo del EBEP y
c) por la negociación colectiva.

Los derechos reconocidos al personal al servicio de la Administración aparecen divididos en el EBEP, en dos grandes grupos, atendiendo a la forma de ejercicio de tales derechos: derechos individuales, (que aparecen recogidos en el artículo 14 —diecisiete apartados—) y derechos individuales de ejercicio colectivo, (enumerados en el artículo 15 —cinco apartados—).

En atención a su contenido, podemos distinguir cuatro categorías:

a) *Derechos fundamentales inespecíficos, que son aquellos que se reconocen a toda persona, no peculiares de una relación laboral, como son:*

— El derecho de huelga.
— El derecho al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
— El derecho a la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o ético, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

— El derecho a la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico
— El derecho a la libre asociación profesional.

b) *Derechos referidos al puesto de trabajo y a las funciones y tareas a desarrollar:*

— Derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario/a de carrera.
— Derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
— Derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
— Derecho a participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.

c) *Derechos referidos a las condiciones de trabajo y empleo:*

— Derecho a la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
— Derecho a percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
— Derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales preferentemente en horario laboral.
— Derecho a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
— Derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
— Derecho a las vacaciones, descansos, permisos y licencias

d) *Derechos de seguridad social:*

— Derecho a la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
— Derecho a las prestaciones de seguridad social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.

1.2. **Deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas**

La condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con la ciudadanía, la propia Administración y las necesidades del servicio. El EBEP establece una regulación general de los deberes básicos del personal al servicio de las Administraciones Públicas, basada en principios éticos y reglas de comportamiento que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen con una finalidad pedagógica y orientadora, pero también operan como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias.

Los deberes básicos del personal al servicio de las Administraciones Públicas exigibles tanto al personal funcionario como al personal laboral, son los siguientes:

— Desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas.
— Velar por los intereses generales, con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.

La actuación del personal al servicio de las Administraciones se regirá por una serie de principios[1] que se enumeran en el EBEP y que son los que inspiran el Código de Conducta de los empleados y empleadas públicos/as, configurado por los principios éticos y principios de con-

[1] Objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad de mujeres y hombres.

ducta que se contienen en el EBEP (arts. 53 y 54). Estos principios además son los que han de informar la interpretación y aplicación del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración.

2. RETRIBUCIONES DEL PERSONAL FUNCIONARIO

Las retribuciones del personal funcionario se dividen en básicas y complementarias.
Son retribuciones básicas:

a) El sueldo que corresponda a cada uno de los Grupos de titulación.
b) Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada uno de los Grupos por cada tres años de servicios, y
c) Las pagas extraordinarias, que serán dos al año y se percibirán en los meses de junio y diciembre.

Son retribuciones complementarias:

a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe, cuya cuantía se fijará anualmente en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Los puestos de trabajo de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. se clasifican en 30 niveles atendiendo a los requisitos exigidos para su desempeño (nivel de titulación) y a las funciones que deben desarrollar (exigencia de dirección, iniciativa, autonomía, complejidad). El nivel de complemento de destino se hará constar para cada puesto de trabajo en las relaciones de puestos de trabajo.
b) El complemento específico, será único para cada puesto de trabajo y su asignación se hará en atención a los criterios de especial dificultad técnica, especial responsabilidad, incompatibilidad, dedicación y penosidad o peligrosidad.
c) El complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el personal funcionario desempeña su puesto de trabajo y cuya asignación se hará en función de las circunstancias objetivas del desempeño del puesto de trabajo
d) Las gratificaciones por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo. No procederá su percepción en aquellos puestos de trabajo en los que para la determinación del complemento específico hubiera sido ponderada una especial dedicación.

Las retribuciones se devengarán y harán efectivas por mensualidades completas y de acuerdo con la situación y derechos del funcionario o de la funcionaria referidos al primer día hábil del mes a que correspondan, salvo en los siguientes casos, en que se liquidarán por días:

a) en el mes en que se produzca el ingreso o reingreso al servicio activo, en el de incorporación por conclusión de licencias sin derecho a retribución, y en aquel en que se hubiera hecho efectiva la adscripción a un nuevo puesto de trabajo, siempre que existan diferencias retributivas entre éste y el anterior,
b) en el mes en que se inicie el disfrute de licencias sin derecho a retribución y en el que sea efectivo el pase a una situación administrativa distinta de la de servicio activo, y
c) en el mes en que se cese en el servicio activo, salvo los supuestos de fallecimiento o jubilación de funcionarios y funcionarias sujetos/as a regímenes de pensiones públicas que se devenguen por mensualidades completas desde el primer día del mes siguiente al del nacimiento del derecho.

Del mismo modo, cuando el tiempo de servicios prestados hasta el día en que se devengue la paga extraordinaria no comprenda la totalidad de los seis meses inmediatos anteriores a los de junio o diciembre, el importe de aquélla se reducirá proporcionalmente. A estos efectos, no se

computará como tiempo de servicios prestados, el de duración de las licencias sin derecho a retribución.

La diferencia entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por la funcionaria o el funcionario dará lugar, salvo justificación, a la correspondiente deducción proporcional de haberes, sin perjuicio, en su caso, de la responsabilidad disciplinaria a que pudiera haber lugar.

3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

3.1. **Concepto**

Se entiende por negociación colectiva el *derecho a negociar* la determinación de las *condiciones de trabajo* del personal al servicio de la Administración Pública.

Unido al anterior, el personal al servicio de las Administraciones Públicas tiene el derecho a elegir representantes y constituir órganos a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y el personal a su servicio. Los órganos de representación del personal funcionario son la Delegación de Personal y las Juntas de Personal.

3.2. **Las Mesas de Negociación**

Se constituirán Mesas de Negociación en las que tendrán legitimación para estar presentes, por una parte, representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las más representantitas a nivel de Comunidad Autónoma, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10% o más de representantes en las elecciones para Delegados y Delegadas y Juntas de Personal en el ámbito respectivo.

Tipos de Mesas de Negociación:

a) Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. Está presidida por la Administración general del Estado, y contará con representantes de las Comunidades Autónomas y de la Federación de Municipios y Provincias, por un lado y la representación sindical que corresponda en función de los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación en el conjunto de las Administraciones Publicas. En esta mesa se negociarán las materias que sean susceptibles de regulación estatal con el carácter de norma básica. Específicamente se negociará en esta mesa el incremento global de las retribuciones del personal que corresponda incluir en los Presupuestos Generales del Estado.
b) Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, de cada Comunidad Autónoma y de cada una de las Entidades Locales, para la negociación de aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal estatutario, al personal funcionario y al personal laboral.
c) Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, de cada Comunidad Autónoma y de cada una de las Entidades Locales, pudiéndose negociar en estas mesas las materias relacionadas con las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario de su ámbito.
d) Mesas Sectoriales en cada uno de los ámbitos anteriores, que se constituirán por acuerdo de las Mesas Generales respectivas, en las que se negociarán los condiciones específicas del personal funcionario de cada sector de actividad (docente, sanitario, policía, Administración general,…).

El EBEP establece un catálogo de materias de obligada negociación en el ámbito respectivo y otras expresamente excluidas de la obligatoriedad de negociación

Las de obligada negociación tienen que ver con la aplicación del incremento de las retribuciones, determinación de la retribuciones complementarias, criterios generales en materia de acceso,

carrera, provisión, clasificación de puestos, evaluación del desempeño, planes para la formación, y la promoción interna, criterios generales de acción social, calendario, horarios, jornadas, vacaciones, etc.

Las excluidas de la obligatoriedad de negociación son decisiones que afecten a la potestad de organización de la Administración, la regulación del ejercicio de los derechos de la ciudadanía y de las personas usuarias de los servicios públicos, el procedimiento para la formación de actos y disposiciones normativas, regulación y determinación concreta en cada caso de los sistemas, criterios, órganos y procedimiento de acceso al empleo público y la promoción profesional.

3.3. **El resultado de la negociación. Los acuerdos y pactos**

El contenido de lo negociado puede revestir la forma de un Acuerdo o de un Pacto.

— Si es un *Pacto* bastará para su absoluta validez que resulte aprobado en la mesa correspondiente y se produzca su registro posterior y publicación pudiendo tratar sobre materias que sean competencias de los órganos de gobiernos de la Administración correspondiente.
— Si es un *Acuerdo*, precisa de la expresa aprobación formal del órgano competente. Son el instrumento con el que finalizan las negociaciones sobre materias competencia de los órganos de gobierno respectivos. Si esa aprobación no se produce, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas si lo solicita la mayoría de una de las partes.
  Si los acuerdos ratificados tratan sobre materias, sometidas a reserva de Ley, es decir, que sólo puedan ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa. Pero queda establecido expresamente el deber del órgano de gobierno competente de elaborar un Proyecto de Ley conforme al contenido de lo acordado y en el plazo acordado.

Cuando los acuerdos y pactos contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y al personal laboral, tendrán para éstos la consideración y efectos previstos en la normativa vigente para los convenios colectivos.

Hasta la entrada en vigor del EBEP, si la negociación terminaba sin acuerdo, la Administración recuperaba su capacidad, su libertad para establecer las condiciones de trabajo, ahora, el EBEP, en el supuesto de que no se produzca acuerdo en la negociación, primero habrá que agotar los procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, si es que los hubiera, y sólo después recuperará la Administración la capacidad de establecer las condiciones de trabajo unilateralmente.

4. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El establecimiento de un régimen de incompatibilidades se basa en la necesidad de aplicación del principio de dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

El artículo 103.3 de la Constitución establece que la Ley regulará, entre otros extremos, el sistema de incompatibilidad y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios y funcionarias

En cumplimiento de dicho precepto constitucional, se dictó la Ley de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (53/1984, de 26 de diciembre) que de acuerdo con lo dispuesto en la misma constituye bases del régimen estatutario de la función pública y por ello, aplicable a todas las Administraciones Públicas.

4.1. **Actividades públicas**

El principio general es la no compatibilidad de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público. No obstante, la Ley regula una serie de excepciones a este principio general de incompatibilidad, entre las que cabe destacar:

a) Aquellas actividades que, por razones de interés público, así se determine por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, o por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus respectivas competencias. Tendrá que ser, en cualquier caso, una actividad a tiempo parcial, en régimen laboral y de duración determinada.
b) El desempeño de un puesto de trabajo docente como profesor o profesora universitario/a asociado en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada.
c) El ejercicio de actividades de investigación, de carácter no permanente, o de asesoramiento en supuestos concretos.
d) El desempeño de los cargos electivos de:

— Componentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, salvo que perciban retribuciones periódicas por el desempeño de la función o que por las mismas se establezca la incompatibilidad.
— Componentes de las Corporaciones Locales, salvo que desempeñen en los mismos cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva.

La autorización de las anteriores excepciones exige siempre el cumplimiento de unos requisitos y límites, entre los que cabe destacar:

a) Será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad.
b) No supondrá modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos y se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos.
c) La cantidad total percibida por ambos puestos no podrá superar unos determinados límites que se establecen en la Ley.
d) No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable, cuya cuantía supere los límites establecidos por la Ley.

4.2. **Actividades privadas**

El ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad.

El principio general es que el personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo dependencia o al servicio de entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolla el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado.

Se establecen una serie de límites a la compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas:

— Las actividades privadas que correspondan a puestos de trabajo que requieran la presencia efectiva del interesado durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal ordinaria de trabajo en las Administraciones Públicas sólo podrán autorizarse cuando la actividad pública sea una de las enunciadas en esta Ley como de prestación a tiempo parcial.
— No podrá reconocerse compatibilidad alguna para actividades privadas a quienes se les hubiera autorizado la compatibilidad para un segundo puesto o actividad públicos, siempre que la suma de jornadas de ambos sea igual o superior a la máxima en las Administraciones Públicas.

5. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El personal funcionario y el laboral están sujetos al régimen disciplinario establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y a lo establecido a este respecto en la Ley de la Función Pública Vasca en tanto no se oponga a lo dispuesto por el EBEP (en el caso del personal funcionario) y por la legislación laboral, el personal de esta naturaleza.

La potestad disciplinaria se ejercerá por la respectiva Administración Pública de acuerdo con los siguientes principios:

a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.
b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables a la presunta persona infractora.
c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
d) Principio de culpabilidad.
e) Principio de presunción de inocencia.

5.1. **Las faltas disciplinarias**

En una primera aproximación podemos decir que, con carácter general, constituye falta disciplinaria cualquier incumplimiento por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas de los deberes que les afectan.

No obstante lo anterior, y en base al principio de legalidad y tipicidad que informa la potestad disciplinaria, una conducta únicamente constituirá falta si así está expresamente previsto en el ordenamiento jurídico.

Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

a) Faltas muy graves. El EBEP recoge únicamente el catálogo de conductas que se tipifican como faltas muy graves (16 faltas) que responden a incumplimientos muy graves de los deberes que atañen al personal al servicio de las Administraciones Públicas (a modo de ejemplo el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y al Estatuto, actuaciones que supongan discriminación por razón de raza, religión, convicciones, y otras circunstancias personales, abandono del servicio, etc.). Así mismo deja abierta la puerta a que la Ley de la Función Pública que se dicte en su desarrollo, pueda tipificar otras conductas como faltas muy graves, así como los convenios colectivos para el personal laboral.
b) Faltas graves y faltas leves. El catálogo de conductas que constituyen faltas graves y faltas leves se establece en la Ley de la Función Pública Vasca y en los convenios colectivos aplicables a cada sector de la Administración. Esta normativa a la hora de tipificar las conductas como faltas graves o faltas leves debe tener en cuenta las siguientes circunstancias:
   — El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
   — La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de las personas.
   — El descrédito de la imagen pública de la Administración.

5.2. **Las personas responsables**

Incurren en responsabilidad disciplinaria:

a) Las personas al servicio de las Administraciones Públicas que sean autores de las faltas tipificadas en la legislación vigente.
b) Las personas al servicio de las Administraciones Públicas que induzcan a otras a su comisión.

c) El personal funcionario o laboral que encubra faltas graves o muy graves cuando se derive un daño grave para la Administración o la ciudadanía.

5.3. **Las sanciones disciplinarias**

Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

a) Separación del servicio del personal funcionario, que en el caso del personal funcionario interino comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
f) Apercibimiento.

5.4. **La prescripción de las faltas y de las sanciones**

Las *infracciones* muy graves prescribirán a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas

Las *sanciones* impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años, las impuestas por faltas graves a los 2 años y las impuestas por faltas leves al año. El plazo de prescripción comenzará a contarse, desde la firmeza de la resolución sancionadora.

5.5. **El procedimiento disciplinario**

No podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves o graves sino mediante el procedimiento previamente establecido, el cual debe atender a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa de la persona presuntamente responsable.

La imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia a la persona interesada.

Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

22

Normalización lingüística del uso del euskera en la Administración general de la CAPV. Principios generales. El perfil lingüístico. La preceptividad de los perfiles lingüísticos. Los planes de normalización lingüística

Sumario: 1. Legislación básica.—2. El perfil lingüístico.—3. Acreditación del perfil lingüístico.—4. Exenciones.—5. Convalidaciones de los perfiles lingüísticos.—6. Los planes de normalización lingüística.—7. Ámbito de aplicación.—8. Período de vigencia.—9. Objetivo principal.—10. Prioridades comunicativas.—11. Metodología.—12. El papel de la formación y la capacitación específicas.—13. Estructuras organizativas. 13.1. Comisión Permanente de las Lenguas Oficiales del Gobierno Vasco. 13.2. Comisiones Departamentales de Gestión de las Lenguas Oficiales. 13.3. Comisión de Técnicos y Técnicas de Normalización Lingüística.—14. Criterios de uso de las lenguas oficiales en el Gobierno Vasco. 14.1. Actitud activa del Gobierno Vasco. 14.2. Apuesta por la comunicación de calidad.

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 éstas 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 provisión 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.

Analicemos con mayor profundidad algunos de estos conceptos.

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 el personal técnico; y finalmente, el cuarto (PL4), entre responsables de servicio, traductoras y traductores, personal técnico 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 esta ubicada la Administración en cuestión. De esta manera, cuantas más personas 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 91,24% (datos de 2001), mientras que en Laguardia esta cifra desciende hasta un 20,54% (datos de 2001). El cálculo 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 el índice de obligado cumplimiento que corresponde al Gobierno Vasco es del 43,87%.

3. 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.

4. EXENCIONES

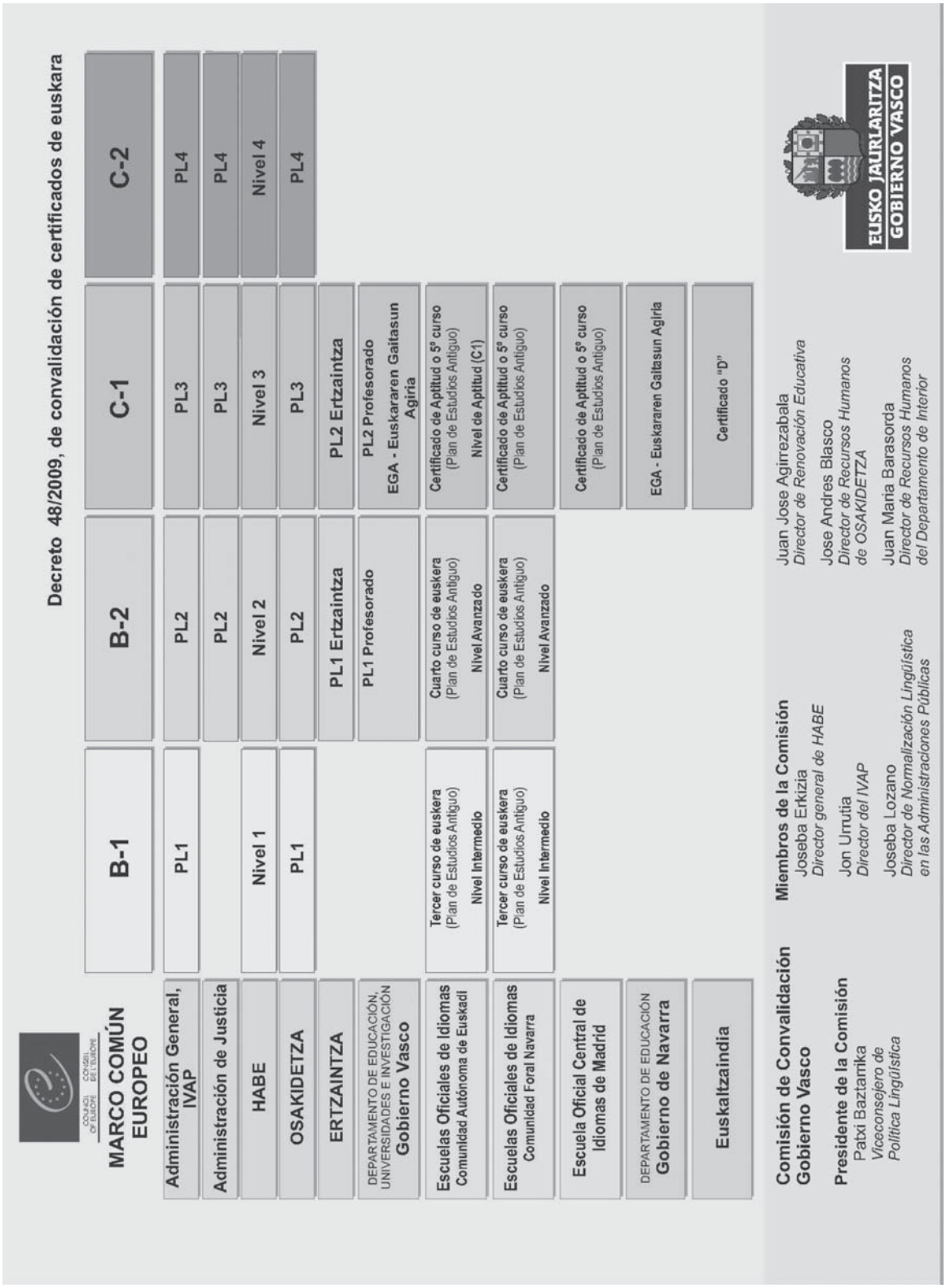
Según la Ley de la Función Pública Vasca, existen algunas situaciones en las que la persona titular de un puesto de trabajo puede quedar exenta del cumplimiento del perfil lingüístico. Estas exenciones pueden producirse en los siguientes casos:

— Cuando la persona titular supera la edad de 45 años al comienzo de cada período de planificación, siempre que la o el titular se muestre conforme.
— Cuando el nivel de estudios realizados por la persona titular no alcance el de Bachiller Elemental o el de Educación General Básica.
— Cuando se encuentre afectado o afectada por minusvalías físicas o psíquicas que imposibiliten o dificulten el aprendizaje del euskera mediante los programas actualmente vigentes de formación y capacitación lingüística de personas adultas.
— 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 personas adultas.

5. CONVALIDACIONES DE LOS PERFILES LINGÜÍSTICOS

En nuestra Comunidad Autónoma es el IVAP quien acredita y certifica el conocimiento de euskera que corresponde a los distintos perfiles lingüísticos de la Administración Pública; siendo esto así, cabe señalar que ni los perfiles son el único certificado de euskera existente, ni el IVAP es el único organismo acreditador: el Departamento de Educación se encarga de los perfiles lingüísticos del profesorado, HABE certifica sus propios niveles, las Escuelas Oficiales de Idiomas imparten sus títulos... Con el fin de convalidar todos estos títulos y adecuarlos a los seis niveles (A1, A2, B1, B2, C1, C2) que contempla el llamado Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 64/2008. A partir de dicha aprobación un ciudadano o una ciudadana que, por ejemplo, tenga el primer nivel de HABE o el tercer nivel de la Escuela de Idiomas (de acuerdo con el antiguo plan de estudios) verá convalidado estos títulos con el primer perfil lingüístico de la Administración (PL1), sin necesidad de hacer un segundo examen, como sucedía hasta la aprobación del Decreto. Todo esto podemos verlo con mayor claridad en la siguiente tabla de convalidaciones.

Convalidaciones entre títulos y certificados de euskera conforme al marco común europeo



6. LOS PLANES DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA

Con todo lo dicho hasta el momento, queda clara la trascendencia que tiene la asignación de perfiles lingüísticos a los puestos de trabajo, y cuando así corresponde, las fechas de preceptividad, teniendo siempre presente el índice de obligado cumplimiento de la localidad donde se ubica cada Administración. Pero, además de estos mecanismos, 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 a lo largo del tiempo se han ido modificando en función de la realidad sociolingüística. El objetivo principal del I Período de planificación (1990-1995) fue ir capacitando paulatinamente a la plantilla de la Administración para trabajar en las dos lenguas oficiales, haciéndose un especial hincapié en asignar perfiles lingüísticos y fechas de preceptividad, así como en euskaldunizar a los trabajadores y trabajadoras, mejorando así su nivel de euskera.

Durante el II Período de planificación (1997-2002) se profundizó en el proceso de euskaldunización y alfabetización de la plantilla, pero, a pesar de todos los esfuerzos realizados, el uso del euskera no experimentó un incremento apreciable. A la vista de ello, el objetivo principal de este II Período de planificación fue incrementar ese uso real de la lengua, para lo cual se extendió la implantación de los planes de uso en las distintas Administraciones Públicas.

El III Período (2003-2007) supuso un importante esfuerzo por establecer bases teóricas sólidas para incrementar el uso del euskera; así, se definieron y clasificaron las unidades administrativas, diferenciando aquéllas que trabajan de cara al público de aquellas otras que tienen un carácter más social o general; también se propuso una nueva metodología de trabajo y otra serie de medidas de normalización. Aun con todo, hay que reconocer que el uso real del euskera no iba aumentando a la misma velocidad y en la misma proporción que el conocimiento del mismo; en consecuencia, es una realidad que hoy en día los trabajadores y trabajadoras de la Administración General no llevan a cabo sus funciones en euskera con la misma normalidad con la que lo hacen en castellano.

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 éste 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 III Período de planificación (2003-2007). Vamos a ver un resumen de estos datos para hacernos una idea de la situación de la normalización del euskera en las Administraciones Públicas.

— El nivel de acreditación de los perfiles lingüísticos es alto. El 55,58% de las personas titulares de plazas en las que ha vencido la fecha de preceptividad tienen acreditado el perfil lingüístico exigido o un perfil mayor, y un 5,69% tiene acreditado uno inferior. Únicamente un 5,64% no tiene acreditado ningún perfil. Además, si se tienen en cuenta los trabajadores y las trabajadoras de todas las Administraciones Públicas, con independencia de que tengan o no asignado el perfil preceptivo, el nivel de conocimiento del euskera es alto: casi un 58% acredita algún perfil.
— Aproximadamente la mitad de las Administraciones tienen definido un Plan de uso del euskera. Entre las Administraciones que no tienen definido ningún Plan son muchas las que, de una u otra manera, han tomado medidas para fomentar el uso del euskera, aunque estas medidas no se hayan estructurado dentro de un Plan. Son los ayuntamientos de mayor tamaño de Gipuzkoa los que más planes de uso del euskera tienen definidos. En los ayuntamientos pequeños (en la mayoría de ellos la situación sociolingüística suele ser más favorable al euskera) suelen carecer de recursos para diseñar y, sobre todo, para sacar adelante los planes.

— Se ha constatado que el nivel de euskera de responsables políticos/as, en general, es bastante bueno. La mitad han declarado que son capaces entender y hablar, leer y escribir en euskera.
— La presencia del euskera en el paisaje lingüístico es muy destacable.
— Los datos indican que existen disponibles un buen número de aplicaciones informáticas en euskera (aproximadamente el 40%). No obstante, en la práctica, dichas aplicaciones se utilizan en castellano. En el mejor de los casos, el uso de las aplicaciones en euskera ronda el 50%.
— En general, la presencia del euskera está garantizada en la proyección externa de las Administraciones. La mayor carencia se encuentra en las publicaciones, ya que el 25% de lo que se publica se hace únicamente en castellano.
— Pese a que el uso del euskera en la proyección externa es apreciable, hay que señalar que la lengua de producción es, en la mayoría de los casos, el castellano. La mayoría de los textos escritos se traducen, pero únicamente se produce en euskera un 10-20% de ellos; por lo que si bien es cierto que la imagen externa garantiza la presencia del euskera, la lengua de trabajo sigue siendo el castellano. Las Administraciones que más textos producen en euskera son los ayuntamientos y mancomunidades guipuzcoanos y los que gozan de una situación sociolingüística más favorable al euskera.
— En las relaciones entre Administraciones (relaciones internas/externas y oficiales/no oficiales), el euskera se utiliza más por escrito que oralmente.
— El euskera se usa, sobre todo, en las relaciones escritas, externas y oficiales, fundamentalmente en los escritos dirigidos a la ciudadanía y a otras Administraciones.
— El uso hablado del euskera ronda el 30-40%.
— La recepción telefónica se efectúa principalmente en euskera. En Bizkaia y Gipuzkoa el porcentaje de recepción en euskera alcanza el 80%, si bien en Álava desciende al 20%. No obstante, el hecho de que el primer contacto se produzca en euskera no significa que se garantice que la comunicación continúe en esta lengua.
— Respecto a la demanda lingüística externa, teniendo en cuenta que el número de personas vasco hablantes mayores de 15 años en la CAV ronda el 30%, se puede afirmar que un alto porcentaje de estas personas vasco-hablantes se dirige a la Administración en euskera. La presencia del euskera es solicitada fundamentalmente por la ciudadanía, situándose el nivel de demanda alrededor del 26%.
— Pese a que la mayoría de la documentación administrativa se transmite en euskera, el índice de traducción es alto, por lo que la lengua de trabajo sigue siendo el castellano.
— El 45% de los ayuntamientos no dispone de plan de uso del euskera, aunque el 24% ha tratado de definirlo.

Tomando como base estos datos, la propia Viceconsejería de Política Lingüística realizó una valoración de la situación. Entre sus reflexiones, destacan las siguientes:

— A partir del II Período de planificación, es decir, desde que entró en vigor el Decreto 86/1997, el objetivo principal ha sido fomentar el uso del euskera, y hay que señalar que se ha producido un gran avance en lo que se refiere a su conocimiento. En este sentido, la mayoría de trabajadoras y trabajadores con la fecha de preceptividad vencida ya han acreditado un perfil igual o mayor al requerido. Es cierto que un 5,64% del personal no tiene acreditado ningún perfil lingüístico pese a que la fecha de preceptividad de sus plazas ya haya vencido, pero, en general, se puede afirmar que el nivel de acreditación de los perfiles lingüísticos es alto. De todos modos, el acreditar el perfil lingüístico no garantiza el uso de la lengua acreditada, y la falta de uso dificulta el mantenimiento del nivel adquirido, lo que, por otra parte, influye en las Administraciones a la hora de establecer sus planes de uso del euskera.
— Los planes de uso del euskera han tenido buena acogida en las Administraciones, y su número ha crecido de forma considerable; sin embargo, el seguimiento de los mismos no está totalmente garantizado.
— La realidad sociolingüística del entorno condiciona el uso del euskera en las Administraciones; es decir, los mejores resultados se han obtenido en las Administraciones que gozan de un entorno sociolingüístico favorable al euskera. Todo apunta, por tanto, a que el uso del euskera está directamente relacionado con la situación sociolingüística de cada ámbito territorial.

— En general, el uso del euskera se encuentra garantizado tanto en el paisaje lingüístico como en la proyección externa de las Administraciones. Ello es así sobre todo a nivel escrito. No obstante, esto no significa que el euskera sea la lengua de trabajo en la Administración, pues en numerosas ocasiones se recurre a la traducción de textos para garantizar la presencia del euskera. Asimismo, destaca el hecho de que, pese a que en las relaciones externas el uso del euskera es relativamente alto, en las relaciones internas el castellano se convierte en la lengua predominante. Ello puede deberse, en buena medida, al hecho de que la mayoría de Administraciones han primado el establecimiento de sus relaciones oficiales externas en euskera. El uso hablado del euskera es, en general, menor que el escrito; se pone así de manifiesto una vez más la influencia de la situación sociolingüística.

Como puede comprobarse, en estos últimos veinte años se ha avanzado decididamente en la normalización de la lengua. La capacitación lingüística en euskera de las trabajadoras y los trabajadores de la Administración General ha mejorado notablemente; así, prácticamente el 60% 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 las 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? Una vía puede ser la de la planificación lingüística, pero no puede pensarse, en modo alguno, que la mera planificación vaya a incrementar el uso del euskera de manera automática. Es cierto que se necesita un plan, guiado por una metodología ágil y dotado de los recursos adecuados, pero ello no es suficiente. 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.

Éste es, precisamente, el objetivo que la Viceconsejería de Política Lingüística se ha fijado de cara al actual IV Período de planificación (2008-2012): lograr que el euskera se convierta en una lengua habitual de trabajo; es decir, el objetivo del presente plan no es garantizar la «presencia» del euskera, puesto que esta presencia, aunque sea recurriendo a las traducciones, está asegurada en buena medida. El fin que se persigue en el presente período de planificación no es otro que el de avanzar hacia la igualdad de ambas lenguas en la Administración. Al fin y al cabo, se trata de respetar, siempre y por encima de todo, las opciones lingüísticas de la ciudadanía, de no incomodarla por no poder atenderla debidamente en la lengua que en cada caso decida utilizar.

Para conseguir todos estos objetivos, el Gobierno Vasco ha aprobado en 2008 su propio Plan de Normalización del Uso del Euskera. Veamos cuáles son sus principales características.

7. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación del Plan de Normalización del Uso del euskera del Gobierno Vasco lo constituyen la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus organismos autónomos.

8. PERÍODO DE VIGENCIA

El período de vigencia del Plan de Normalización del Uso del Euskera dio comienzo el 1 de enero de 2008 y finalizará el 31 de diciembre de 2012, es decir, el mismo día en el que concluye el IV Período de planificación.

9. OBJETIVO PRINCIPAL

El objetivo principal del IV Período de planificación consiste en lograr la igualdad entre las lenguas en la Administración General y sus organismos autónomos; es decir, que el euskera se convierta en una lengua de trabajo «normal», más allá de la mera garantía de su presencia, experimentando, en cualquier caso, un incremento en las labores de creación en euskera. Se pretende, pues, que el euskera sea una lengua de uso integral, como lengua de servicio con la ciudadanía, lengua relacional con las demás Administraciones y lengua de trabajo dentro del propio Gobierno Vasco.

Siendo este triple marco de relación imprescindible para el euskera, el primer reto no es otro que el de la atención a la ciudadanía. Una Administración que pretenda ser de calidad debe garantizar la posibilidad de ofrecer su servicio indistintamente en cualquiera de las lenguas oficiales, y para ello es imprescindible que los planes de uso de los departamentos del Gobierno apunten en esta dirección. Respecto a las lenguas de relación con otras Administraciones, es absolutamente necesaria la coordinación interinstitucional. En definitiva, los departamentos del Gobierno Vasco, utilizando los recursos formativos adecuados y conformando las redes relacionales de las personas que han de trabajar en euskera, deben tratar de incrementar el uso del euskera como lengua de trabajo de forma continua y progresiva.

En consecuencia, el objetivo principal del Plan consiste en pasar de una equiparación formal entre las dos lenguas oficiales a una igualdad real, siempre de manera progresiva y respetando por encima de todo las opciones lingüísticas de la ciudadanía.

10. PRIORIDADES COMUNICATIVAS

Al Plan deben incorporarse de forma obligatoria trabajadoras y trabajadores que, teniendo perfil preceptivo, lo hayan acreditado; asimismo, cada departamento ofrece la posibilidad de que se incorporen al Plan de forma voluntaria a quienes, a pesar de no tener fecha de preceptividad, hayan acreditado el perfil lingüístico. Una vez determinado qué personas se incorporarán al plan, el departamento, a través de la llamada Comisión Departamental de Gestión de las Lenguas Oficiales, fijará qué labores se realizarán en euskera en su ámbito de actuación, y lo hará, siempre, teniendo como objetivo que el euskera se utilice lo más posible en el departamento.

Con el fin de decidir qué tareas van a llevarse a cabo en euskera, cada Comisión Departamental de Gestión de las Lenguas Oficiales realizará un análisis comunicativo, que tendrá en cuenta a todas las personas que se incorporen al plan; se analizará, por tanto, cuál es la naturaleza comunicativa de las labores realizadas por los trabajadores y las trabajadoras que se hayan incorporado al plan, habida cuenta de que no todas las comunicaciones tienen, desde el punto de vista comunicativo, la misma importancia para el Gobierno Vasco. Por ejemplo, no parece tener el mismo interés estratégico una nota informativa que deba enviar un departamento a toda la ciudadanía, que el correo electrónico que un técnico o una técnica manda a su jefa o jefe de servicio; no tienen el mismo valor los documentos que se redactan habitualmente que aquellos otros que tienen un frecuencia limitada; y no tienen el mismo valor las comunicaciones telefónicas para proporcionar alguna información a la ciudadanía, que las realizadas para solicitar datos a un compañero o una compañera de trabajo. Así las cosas, para determinar qué comunicaciones se realizarán también en euskera, las Comisiones Departamentales de Gestión de las Lenguas Oficiales tendrán que analizar cuáles son las tareas principales que realizan las personas incorporadas al plan y cuáles de ellas pueden considerarse como comunicaciones prioritarias, tanto oralmente como por escrito. En general, podemos afirmar que, de cara a la normalización del uso del euskera, una comunicación (tanto oral como escrita) será prioritaria si se dirige a la ciudadanía o a unidades o Administraciones que priorizan el euskera, o si, atendiendo a su frecuencia o importancia, es de gran alcance, a juicio de la Comisión de Gestión de las Lenguas Oficiales de cada departamento.

El análisis comunicativo que desarrollen las Comisiones Departamentales de Gestión de las Lenguas Oficiales también dilucidará los siguientes aspectos:

— En primer lugar, determinará qué trabajadores y trabajadoras del departamento se incorporarán prioritariamente al plan de uso.
— Expresará en qué orden se desarrollarán las comunicaciones priorizadas en el plan de uso.
— Servirá para realizar una propuesta de establecimiento de fechas de preceptividad en el departamento.
— El análisis comunicativo indicará el camino a seguir para avanzar en las acciones acordadas en los planes de uso: determinará los circuitos comunicativos, indicará qué modelos de escritos deben ser corregidos y actualizados, y expresará cuáles son las necesidades formativas de trabajadoras y trabajadores en el apartado lingüístico...

En resumen, participarán en los planes de uso departamentales más trabajadores y trabajadoras que hasta la fecha, pero no sin criterio, puesto que este aumento obedecerá a la consecución de un resultado determinado: formar a trabajadores y trabajadoras para que realicen durante el IV Período de planificación (2008-2012) en euskera las comunicaciones que el departamento considere prioritarias. El análisis comunicativo que conduzca a esa concreción de qué es lo prioritario debe hacerse de forma realista, sin establecer objetivos inalcanzables y, en cualquier caso, analizando en su integridad el sentido de las actuaciones, las redes relacionales y la transversalidad, de manera que la comunicación en euskera no se vea interrumpida.

11. METODOLOGÍA

De forma resumida, la propuesta que la Viceconsejería ha realizado con respecto a la metodología que debería seguirse en el diseño, implementación y seguimiento de los distintos planes de euskera tendría las siguientes fases:

En primer lugar, se debería hacer un diagnóstico de la situación del euskera en el Departamento u Organismo Autónomo, en una doble vertiente: la que tiene que ver con la institución (paisaje lingüístico, traducciones, publicaciones, aplicaciones informáticas, contrataciones administrativas...), y toda aquélla que se refiere a la capacitación y uso del personal que desarrolla su trabajo en dicha institución.

Una vez analizada la situación, la Comisión Departamental de Gestión de las Lenguas Oficiales debería elaborar un Plan Estratégico para el Período de Normalización. En dicho Plan Estratégico deben establecerse los objetivos generales para cada ámbito, y junto con cada objetivo, uno o varios indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de los mismos.

Tomando como referencia el Plan Estratégico, la Comisión tiene que elaborar un Plan de Gestión para cada uno de los cinco años del Período Estratégico. En ese plan anual se establecen los objetivos (organizados en torno a ámbitos de actuación) y se detallan las diferentes acciones concretas que van a llevarse a cabo para convertir en realidad estos objetivos (el grado de cumplimiento siempre nos lo van a proporcionar los indicadores). La implantación del plan pasa por la puesta en marcha de las acciones de normalización; y el seguimiento, por la comprobación periódica del cumplimiento de los objetivos).

12. EL PAPEL DE LA FORMACIÓN Y LA CAPACITACIÓN ESPECÍFICAS

Dejando a un lado las acciones de normalización que corresponden a la institución, y centrándonos exclusivamente en aquéllas que van dirigidas al personal de la misma, el punto de partida siempre es el mismo: el diagnóstico de la situación; en este caso, lo que se denomina análisis comunicativo. A través de este estudio previo podemos conocer qué acciones deben emprenderse para asegurar que los objetivos de uso establecidos en el plan se convierten en realidad. Entre estas acciones destaca una de vital importancia en el Plan de Normalización del Uso del Euskera en la Administración General: la formación lingüística específica. La mayoría de los trabajadores

y trabajadoras de la Administración han recibido una formación general (cursos de alfabetización o euskaldunización), y gracias a esa formación o a su esfuerzo personal han llegado a adquirir una determinada capacitación lingüística. En este sentido, el hecho de haber acreditado el perfil lingüístico correspondiente certifica la capacitación de la trabajadora o el trabajador; no obstante, deben tenerse en cuenta otro tipo de condicionantes: cuánto tiempo ha transcurrido desde la acreditación del perfil, cuánto se ha utilizado el euskera durante ese período, la identificación del trabajador o la trabajadora con la lengua, su motivación para expresarse en euskera, etc. Sea por una u otra razón, el caso es que algunas trabajadoras y algunos trabajadores pueden estar preocupados pensando que, pese a haber aprendido euskera, hoy no serían capaces de desempeñar en esta lengua las funciones específicas que requieren sus puestos. Ésta es, en concreto, la labor de la formación lingüística específica: ayudar a dar el paso de la formación general a la realidad del trabajo cotidiano. Para conseguirlo, el IVAP se encarga de diseñar, ofertar, coordinar e impartir diversos cursos específicos de lenguaje administrativo, sobre comunicación oral y escrita, redacción de documentos administrativos, etc.

El presente proyecto prevé dos vías para realizar esta formación lingüística específica: los cursos y las sesiones de capacitación (*trebakuntza*). Los cursos pueden ser presenciales o telemáticos; las sesiones de capacitación, por su parte, servirán para poner en práctica lo aprendido en estos cursos. El proceso consiste en lo siguiente: la Comisión de Gestión de las Lenguas Oficiales de cada departamento, atendiendo a las comunicaciones preferentes detectadas, envía a cursos de formación específica a las personas que llevan a cabo dichas comunicaciones; es decir, participan en los cursos trabajadores y trabajadoras que se hayan incorporado al plan y que realizan dichas comunicaciones o redactan dichos documentos, y se les forma específicamente para ello. Una vez finalizado el curso, se lleva a cabo, si es necesario, la capacitación práctica (*trebakuntza*). Este período de capacitación comienza en el momento en que se detecta que un trabajador una trabajadora necesita ayuda para llevar a cabo sus comunicaciones en euskera, y finaliza cuando se considera que tiene suficiente formación. En cualquier caso, tomando como referencia el plan de uso, la Comisión Departamental de Lenguas Oficiales debe garantizar que existe una vinculación total entre las comunicaciones que debe desarrollar la trabajadora o el trabajador dentro del Plan y los cursos organizados al efecto (incluidas las sesiones de capacitación). No puede olvidarse, en última instancia, que el objetivo principal es formar a la trabajadora o al trabajador, no para que aprenda euskera sino para lograr un objetivo concreto; esto es, para que desarrolle las comunicaciones orales y escritas también en euskera. Éste es, por consiguiente, el indicador que da cuenta de la eficacia de este tipo de formación: el comprobar que la trabajadora o el trabajador tienen capacitación, una vez terminado este proceso, para comenzar a trabajar en euskera.

13. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

En este nuevo período de planificación se han previsto una serie de estructuras organizativas necesarias para llevar a cabo los planes de uso departamentales.

13.1. **Comisión Permanente de las Lenguas Oficiales del Gobierno Vasco**

Es el órgano de máximo seguimiento dentro del Gobierno Vasco; actúa como responsable del proyecto en su integridad, y está compuesto, entre otros, por responsables de todos los departamentos del Gobierno Vasco. Esta Comisión se reúne a convocatoria de la Viceconsejera o del Viceconsejero de Política Lingüística, como mínimo, una vez al año. Sus funciones principales son:

— Analizar y valorar el informe realizado anualmente por la Viceconsejería de Política Lingüística en base a la información aportada por las Comisiones de Gestión de las Lenguas Oficiales.

— Adoptar las decisiones que, por su mayor calado estratégico, afecten a todos los departamentos.
— Ayudar a superar las dificultades que puedan surgir para llevar a cabo los diferentes cometidos.

13.2. **Comisiones Departamentales de Gestión de las Lenguas Oficiales**

Todos los departamentos del Gobierno Vasco disponen de su propia Comisión de Gestión de las Lenguas Oficiales para desarrollar su plan de uso, y es cada departamento el que designa a sus miembros. La Comisión de Gestión de las Lenguas Oficiales se reúne a convocatoria del Director o de la Directora de servicio del departamento, como mínimo, dos veces al año. Éstas son, entre otras, las funciones de dicho órgano:

— Aprobar el Plan Estratégico y los Planes de Gestión anuales del Departamento, teniendo siempre presente el diagnóstico de la situación del euskera.
— Gestionar el plan y realizar su seguimiento.
— Elaborar y enviar anualmente el informe de valoración a la Viceconsejería de Política Lingüística.
— Dotarse de los instrumentos y poner en marcha las acciones necesarias para que se incremente el uso del euskera en el departamento.

13.3. **Comisión de Técnicos y Técnicas de Normalización Lingüística**

Se trata de una Comisión de carácter técnico, compuesta por diferentes técnicas y técnicos de euskera de los departamentos, y constituida con el objetivo principal de intercambiar experiencias. Esta comisión se reúne a propuesta del secretario o de la secretaria de la Comisión o de cualquiera de sus componentes y tiene, entre otras, estas funciones:

— Organizar acciones conjuntas y realizar aportaciones a las propuestas de la Viceconsejería de Política Lingüística.
— Valorar las acciones emprendidas.
— Elaborar propuestas de cara al futuro.

14. CRITERIOS DE USO DE LAS LENGUAS OFICIALES EN EL GOBIERNO VASCO

Junto con el plan, el Gobierno Vasco ha aprobado en este IV Período de Planificación los criterios que los departamentos y organismos autónomos deberían seguir para asegurar el uso adecuado de las dos lenguas oficiales. Al igual que en el plan, estos criterios se centran en dos ámbitos principales: el ámbito individual, es decir, los criterios de uso que corresponden al personal al servicio de la Administración (comunicaciones orales, escritas); y el ámbito institucional, o lo que es lo mismo, todo los que tiene que ver con el uso de las lenguas en el departamento u organismo autónomo (política de traducciones, rotulación, contrataciones, formación, publicaciones, concesión de ayudas, páginas Web...). De entre los principios generales que han inspirado estos criterios, resulta interesante destacar estos dos:

14.1. **Actitud activa del Gobierno Vasco**

Pese a que el castellano y el euskera son lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se han dado pasos para que esa oficialidad sea real y efectiva, es obvia la primacía de la primera de ellas en las comunicaciones actuales de la Administración. Con el fin de equilibrar la

situación, el Gobierno Vasco ha de fomentar el uso del euskera en la Administración tomando una actitud activa; es decir, no limitándose a responder en euskera a la ciudadanía y Administraciones que se han dirigido a él en esta lengua, sino tomando la iniciativa y, dentro de sus posibilidades y teniendo en cuenta lo consensuado en los planes de uso de los departamentos, invitando a las y los agentes a comunicarse en euskera.

14.2. **Apuesta por la comunicación de calidad**

Se pretende fomentar unas comunicaciones de calidad en la Administración: textos correctos, adecuados y comprensibles. Éstos son los criterios para redactar textos de calidad en el Gobierno Vasco:

— El objetivo es la comunicación, por lo que el receptor debería entenderlos en la primera lectura o escucha; tienen que ser, por tanto, textos adecuados desde el punto de vista comunicativo.
— Los textos han de tener una estructura lógica, plasmada mediante las siguientes estrategias: títulos y subtítulos, disposición de ideas en párrafos, utilización de notas al pie para hacer referencias legislativas, etc.
— Los textos deben ser correctos.
— Se deben respetar los modos de expresión particulares de cada lengua oficial, sin que una sea un calco lingüístico de la otra. En cualquier caso, hay que renovar, modernizar y acercar el lenguaje administrativo a la ciudadanía.
— Es preciso cuidar el diseño del texto para facilitar su legibilidad.

23

Personal funcionario: adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria. Clasificación en cuerpos y escalas. Provisión de puestos de trabajo. Situaciones administrativas

Sumario: 1. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria. 1.1. Adquisición de la condición de funcionario o funcionaria carrera. 1.2. Adquisición de la condición de personal funcionario interino. 1.3. Pérdida de la condición de funcionario o funcionaria carrera. 1.4. Pérdida de la condición de personal funcionario interino. 1.5. Rehabilitación de la condición de funcionario o funcionaria de carrera.—2. Clasificación en cuerpos y escalas.—3. Provisión de puestos de trabajo. 3.1. Provisión definitiva: el concurso. 3.2. Provisión definitiva: la libre designación. 3.3. Provisión provisional: las comisiones de servicios. 3.4. Provisión provisional: nombramiento de personal funcionario interino. La gestión de las bolsas de trabajo en la Administración General de la CAE y sus OO.AA.—4. Situaciones administrativas. 4.1. Servicio activo. 4.2. Excedencia voluntaria. 4.3. Excedencia por cuidado de hijos o hijas y familiares. 4.4. Servicios especiales. 4.5. Suspensión de funciones. 4.6. Servicio en otras Administraciones Públicas.

1. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO O FUNCIONARIA

1.1. **Adquisición de la condición de funcionario o funcionaria de carrera**

La condición de funcionario o funcionaria de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

a) Superación del proceso selectivo.
b) Nombramiento por el órgano o autoridad competente, que será publicado en el Boletín Oficial correspondiente. No podrá adquirir la condición de personal funcionario de carrera y quedarán sin efecto las actuaciones relativas a quienes no acrediten, una vez superado el proceso selectivo, que reúnen los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria.
c) Acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía correspondiente y del resto del Ordenamiento Jurídico.
d) Toma de posesión dentro del plazo que se establezca.

En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. corresponde el nombramiento de funcionario o funcionaria de carrera al Departamento competente en materia de función pública, el cual será publicado en el Boletín Oficial de País Vasco.

1.2. **Adquisición de la condición de personal funcionario interino**

La condición de personal funcionario interino se adquiere por:

a) Selección a través del sistema de selección de personal funcionario interino establecido en cada Administración. En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. su selección se llevará a cabo a través del sistema de bolsas de trabajo, cuya mecánica se verá en el apartado de este tema referido a la provisión provisional de puestos de trabajo.

b) Nombramiento por el órgano competente, que será notificado a la persona interesada. En la Administración General de la CAE y sus OO.AA. el nombramiento corresponde al Departamento competente en materia de función pública.
c) Toma de posesión en la fecha que se establezca.

1.3. **Pérdida de la condición de funcionario o funcionaria de carrera**

Son causas de pérdida de la condición de personal funcionario de carrera:

a) *La renuncia voluntaria a la condición de personal funcionario* habrá de ser manifestada por escrito y será aceptada expresamente por la Administración, salvo cuando la persona interesada esté sujeta a expediente disciplinario o haya sido dictado en su contra auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito.
La renuncia a la condición de personal funcionario no inhabilita para ingresar de nuevo en la Administración Pública a través del procedimiento de selección establecido.
b) *La pérdida de la nacionalidad* española o de cualquier nacionalidad de las que habilita para el acceso a la condición de personal funcionario de carrera, determinará la pérdida de la condición de funcionario salvo que simultáneamente se adquiera la nacionalidad de alguno de dichos Estados.
c) *La jubilación total*. La jubilación del personal funcionario podrá ser:
   1. Voluntaria, a solicitud de la persona interesada, siempre que reúna los requisitos y condiciones establecidos en el Régimen de Seguridad Social que le sea aplicable
   2. Forzosa que se declarará de oficio al cumplir los sesenta y cinco años de edad. No obstante, el personal funcionario podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que cumpla setenta años de edad, siempre que reúna los requisitos establecidos al efecto en la normativa vigente.
   3. Por la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o, incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala.
d) *La sanción disciplinaria de separación del servicio cuando tenga carácter firme.*
e) *La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público* que cuando tenga carácter firme producirá la pérdida de la condición de personal funcionario respecto a todos los empleos o cargos que tuviera si es absoluta, o la pérdida de dicha condición respeto de aquellos empleos o cargos especificados en la sentencia, si se trata de inhabilitación especial.

1.4. **Pérdida de la condición de personal funcionario interino**

Además de por las causas que determinan la pérdida de la condición personal funcionario de carrera, el personal funcionario interino será cesado y, por lo tanto, perderá la condición de tal, por alguna de las siguientes causas:

a) Cuando desaparezca la causa que motivó el nombramiento, esto es:
   — Cuando el puesto o plaza desempeñado transitoriamente se provea por personal funcionario de carrera por alguno de los sistemas de provisión previstos reglamentariamente, en el caso de nombramientos para cobertura de un puesto de trabajo vacante.
   — Cuando se produzca la reincorporación de la persona titular del puesto, en el caso de que el nombramiento se haya producido para la sustitución de una persona titular con derecho a la reserva de su puesto de trabajo. La extinción del derecho a la reserva del puesto de trabajo por parte de la persona sustituida, no conllevará el cese sino que quién tenía nombramiento mantendrá su relación modificando la causa legal de su nombramiento, pasando a ser ésta la de desempeño del puesto vacante hasta su cobertura reglamentaria.

— Cuando se produzca el vencimiento del plazo de nombramiento, en el caso de nombramiento por acumulación de tareas.
— Cuando se ejecute completamente el programa de carácter temporal para cuya ejecución se realizó el nombramiento.

b) Cuando por causas organizativas el puesto sea suprimido.
c) Cuando la Administración considere que ya no existen las razones de urgencia o necesidad que motivaron la provisión transitoria.

1.5. **Rehabilitación de la condición de funcionario o funcionaria de carrera**

En caso de extinción de la relación de servicios como personal funcionario de carrera como consecuencia de la pérdida de la nacionalidad o la jubilación por incapacidad permanente para el servicio, la persona interesada, una vez desaparecida la causa objetiva que la motivó, podrá solicitar la rehabilitación de su condición de funcionario de carrera, que le será concedida.

También se podrá conceder, con carácter excepcional, la rehabilitación, a petición de la persona interesada, de quien hubiera perdido la condición de personal funcionario por haber recibido condena a la pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido.

2. CLASIFICACIÓN EN CUERPOS Y ESCALAS

El Estatuto Básico del Empleado Público establece que el personal funcionario se agrupa en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.

La Administración General de la CAE y sus OO.AA. ha establecido el sistema de cuerpos y escalas para la clasificación del personal funcionario (Ley 1/2004, de 25 de febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración de la CAE y sus OO.AA.). De este modo, el acceso a la condición de personal funcionario de la Administración General de la CAE y sus OO.AA supondrá el ingreso en el cuerpo y, en su caso, en la escala u opción determinados en la convocatoria por la que se haya participado.

En esta normativa se clasifican los cuerpos de personal funcionario en dos categorías:

a) *Cuerpos generales*, cuando su cometido consista en funciones fundamentalmente vinculadas a la actividad administrativa, incluidas las de gestión, inspección, asesoramiento, control, ejecución y otras similares.
Se crean los siguientes cuerpos generales:

— Cuerpo Superior de la Administración,
— Cuerpo de Gestión Administrativa,
— Cuerpo Administrativo,
— Cuerpo Auxiliar Administrativo, y
— Cuerpo Subalterno.

b) *Cuerpos especiales*, cuando su cometido suponga fundamentalmente el desempeño de funciones objeto de una profesión o titulación específica.
Se crean los siguientes cuerpos especiales:

— Cuerpo Superior Facultativo,
— Cuerpo de Técnicas y Técnicos de Grado Medio, y
— Cuerpo de Ayudantes Técnicas y Técnicos.

Dentro de los cuerpos especiales podrán existir:

a) *Escalas*: cuando las funciones exijan una cualificación profesional cuyo desempeño no se corresponda con una única titulación académica, sino que abarque contenidos suscepti-

bles de ser desempeñados por un conjunto agrupado de titulaciones académicas. Es decir, se crea un número limitado de escalas que responden a un carácter de agrupación de titulaciones al estimarse que dichos ámbitos profesionales son susceptibles de ser desempeñados por profesionales de diferentes campos.

b) *Opciones*: que a los efectos de la Ley se corresponden con la titulación oficial exigida para el acceso a las plazas de los mismos que requieran de conocimientos propios y específicos de una única y concreta formación académica.

Únicamente por Ley pueden crearse los cuerpos y las escalas. Sin embargo, dentro de los Cuerpos Superior Facultativo, de Técnicas y Técnicos de Grado Medio y de Ayudantes Técnicas y Técnicos podrán existir tantas opciones como titulaciones oficiales en vigor, quedando la determinación de cuáles hayan de ser estas opciones de los cuerpos especiales, a las relaciones de puestos de trabajo.

Los puestos de trabajo, atendiendo a sus características, podrán, en su caso, estar adscritos a uno o varios cuerpos y, en su caso, escalas u opciones. La adscripción se realizará, en todo caso, a través de la correspondiente relación de puestos de trabajo. Esta determinación de adscripción de los puestos de trabajo a los Cuerpos, y escalas u opciones que se determinen es un contenido necesario de la relación de puestos de trabajo. Esta adscripción supone que únicamente el personal funcionario de carrera perteneciente al Cuerpo o Cuerpos, y en su caso escalas u opciones, determinados en la relación de puestos de trabajo, pueden proveer dicho puesto de forma definitiva.

3. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO[1]

Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo tienen como finalidad seleccionar a la persona más capacitada para desempeñar las funciones del puesto de trabajo que se vaya a proveer, de forma que se obtenga la adecuada prestación de los servicios públicos y la satisfacción de los intereses generales.

La provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas Vascas cuenta con regulación específica (Reglamento de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario Decreto 170/2006, de 12 de septiembre). Dicha norma opera como normativa supletoria para aquellos sectores de la función pública vasca que cuenten con normativa específica.

Se establecen dos tipos de provisión:

1. La provisión definitiva, con carácter general a través de los sistemas de concurso y libre designación. La determinación del sistema de provisión de cada puesto de trabajo es uno de los datos que deben constar para cada uno de ellos en la relación de puestos de trabajo.
2. La provisión provisional, a través del nombramiento de personal funcionario interino, la asignación de una comisión de servicios o la adscripción provisional de personal funcionario de carrera. Estos sistemas de provisión provisional se utilizan en tanto se procede a la provisión definitiva de los puestos de trabajo, a través de los sistemas citados en el apartado anterior, o para suplir al personal funcionario en caso de ausencia con derecho a reserva del puesto de trabajo.

3.1. **Provisión definitiva: el concurso**

El concurso constituye el sistema normal de provisión de puestos de trabajo y en él se valorarán, con relación al puesto o a los puestos de trabajo que se trate de proveer, los méritos que se contengan en la correspondiente convocatoria, conforme al baremo que en la misma se establezca.

[1] No hay que confundir los procesos de selección (procesos en los que, tras superar un proceso selectivo, se accede a la condición de funcionario de carrera en un determinado Cuerpo o Escala) y los procesos de provisión (mediante los cuales se accede a un puesto de trabajo concreto dentro de un Cuerpo o Escala). Por ejemplo, un ciudadano o ciudadana accede al Cuerpo Superior de la Administración, tras superar un proceso selectivo y, posteriormente, al puesto de Técnico/a de Personal en un proceso de provisión.

3.1.1. Las convocatorias

Los concursos se regirán, aparte de por la normativa general, por lo dispuesto en la respectiva convocatoria, la cual obliga tanto a la propia Administración convocante como a las personas participantes y a las Comisiones de Valoración.

Las convocatorias de concursos en el ámbito de la Administración General de la CAE y sus OO.AA. deberán publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco.

3.1.2. Tipos de concursos

Los concursos podrán ser generales o específicos.

a) Los concursos serán generales cuando se convoquen puestos de trabajo cuyas tareas no requieran la valoración de conocimientos o destrezas específicas. En los concursos generales, la valoración de los méritos se realizará en una sola fase, estableciéndose una puntuación mínima para la adjudicación de puesto.
b) Los concursos serán específicos cuando se convoquen puestos de trabajo cuyas tareas requieran la valoración de unos conocimientos, o unas destrezas específicas derivadas de la naturaleza de las funciones encomendadas a los mismos. La valoración de los méritos se realizará en dos fases:
    1. En la primera fase se valorarán los méritos comunes a todos los tipos de concurso, estableciéndose una puntuación mínima para superarla, o el número máximo de personas que podrán pasar a la fase siguiente.
    2. En la segunda fase se valorarán los méritos específicos que se hayan establecido en la convocatoria, teniendo en cuenta que no se podrán valorar los méritos que se hayan valorado en la primera fase. Se establecerá la puntuación mínima para superar esta fase.

3.1.3. Requisitos y condiciones generales de participación

Puede tomar parte en los concursos el personal funcionario de carrera que, en la fecha de la publicación de la convocatoria en el Boletín, cumpla los requisitos exigidos en las relaciones de puestos de trabajo, en las bases y en el resto del ordenamiento jurídico. Este cumplimiento deberá mantenerse hasta la toma de posesión de los puestos adjudicados.

La participación en los concursos es voluntaria con carácter general, no obstante, el personal funcionario adscrito provisional está obligado a participar en los concursos que se convoquen para la provisión de puestos propios de su cuerpo y escala.

No podrá tomar parte en los concursos el personal funcionario que:

a) Haya tomado posesión en los dos años anteriores en un puesto obtenido en concurso, con independencia de la Administración de origen o del cuerpo desde el que participe. Este límite temporal se exceptúa cuando el personal haya perdido la adscripción al puesto obtenido en concurso.
b) Se encuentre en suspensión firme de funciones, mientras dure esta situación.
c) Los que se encuentren en situación de excedencia voluntaria por interés particular o por agrupación familiar y no hayan permanecido el tiempo mínimo exigido para reingresar.

3.1.4. Las solicitudes de participación

Las solicitudes para participar en las convocatorias de concurso se presentarán en el plazo que se determine en la convocatoria. Este plazo no podrá ser inferior a quince días hábiles ni superior a treinta días hábiles, y comenzará a contarse a partir del día siguiente al de la publicación de la convocatoria.

Las solicitudes de participación deberán contener, en el caso de convocarse diversos puestos de trabajo, el orden de preferencia entre éstos si se solicita más de uno.

3.1.5. Los méritos

En todos los tipos de concursos deberán valorarse obligatoriamente:

— el trabajo desarrollado,
— las titulaciones,
— los cursos de formación y perfeccionamiento,
— la antigüedad,
— el grado personal, y
— el nivel de conocimiento de euskera.

Además se podrán valorar, según se determine en la respectiva convocatoria las publicaciones, la actividad docente e investigadora, idiomas y cualquier otro mérito que se establezca en la convocatoria. Todos estos méritos deberán estar siempre relacionados con las características de los puestos convocados.

En los concursos específicos, además, las bases podrán incluir la valoración de otros conocimientos y destrezas específicos, con la finalidad de seleccionar la persona más adecuada para desempeñar los puestos convocados. En este sentido, podrá establecerse la realización de memorias, pruebas, entrevistas o test psicotécnicos, que permitan determinar la adecuación de quien aspire al puesto a las específicas características del mismo.

La valoración de todos estos méritos se hará en relación a su grado de relación con las funciones de los puestos convocados y de su utilidad para su desempeño.

3.1.6. La Comisión de Valoración

La Comisión de Valoración es el órgano técnico colegiado encargado de la gestión del proceso, garantizando el cumplimiento de las bases, valorando los méritos y proponiendo la adjudicación de los puestos.

Composición:

— La composición de las comisiones de valoración ha de garantizar la idoneidad y la cualificación de sus miembros.
— Las personas que las integren deberán ser personal funcionario de carrera de igual o superior grupo de titulación al que esté adscrito el puesto o los puestos convocados. Se procurará que al menos la mitad hayan desempeñado funciones o posean conocimientos del área funcional de los puestos convocados.
— La representación del personal habrá de contar con una persona integrante en la Comisión de Valoración.
— Debe existir representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada. Se considera que existe una representación equilibrada cuando en las Comisiones de Valoración de más de cuatro miembros cada sexo está representado al menos al 40%. En el resto, cuando los dos sexos estén representados.

3.1.7. Desarrollo y resolución de los concursos

La comisión de valoración, previa comprobación de los datos facilitados por la Administración, así como de los requisitos exigidos en la convocatoria, valorará los méritos de quienes participen en el concurso, proponiendo la adjudicación de los puestos convocados con arreglo al resultado

de dicha valoración y el orden de prelación que, en su caso, hubieran hecho constar los aspirantes en sus solicitudes.

La propuesta de adjudicación deberá recaer sobre quien haya obtenido mayor puntuación final, sumadas, en su caso, ambas fases, siempre que ésta sea igual o superior a la puntuación mínima exigida en las bases de convocatoria.

3.2. **Provisión definitiva: la libre designación**

Mediante el sistema de libre designación el órgano competente para el nombramiento, podrá, de forma discrecional, adjudicar los puestos a cualquier persona solicitante, siempre que reúna los requisitos exigidos para su desempeño. Este peculiar sistema de provisión de puestos de trabajo está reservado a aquellas personas en las que la confianza se convierte en un elemento predominante en su provisión, confianza que no es de carácter político sino profesional.

Como ya se ha dicho, se proveerán mediante el sistema de libre designación los puestos que se determinen con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.

En el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas, únicamente podrán reservarse para su provisión mediante este sistema:

a) Los puestos de subdirector y subdirectora y delegado y delegada territorial de la Administración de la Comunidad Autónoma,
b) Los puestos de carácter directivo del resto de Administraciones Públicas, siempre que no se encuentren subordinados jerárquicamente a otro así mismo reservado a personal funcionario,
c) Los puestos de secretaría de alto cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma, o de otros y otras cargos públicos, electos o electas o de designación, de las restantes Administraciones Públicas Vascas, y
d) Aquellos puestos en que, con carácter excepcional y por su especial responsabilidad, derivada de la naturaleza de sus funciones, así se determine en la relación de puestos de trabajo.

La provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación únicamente puede realizarse, previa convocatoria pública. Tanto las convocatorias como las resoluciones de nombramiento, se publicarán en el Boletín Oficial correspondiente.

El personal funcionario nombrado para puestos de trabajo por el procedimiento de libre designación podrá ser cesado con carácter discrecional por el órgano que efectuó el nombramiento. La motivación de esta resolución se entenderá implícita en el cese y en la competencia para adoptarla.

3.3. **Provisión provisional: las comisiones de servicios**

Por razones de urgencia y motivadas por necesidades del servicio, el personal funcionario podrá ser asignado en comisión de servicios para la provisión transitoria de puestos vacantes o que estén reservados a personal funcionario o para la realización de determinadas funciones.

3.3.1. Tipos de comisiones de servicios

a) Comisiones de servicios forzosas: Las comisiones de servicios se podrán acordar con carácter forzoso cuando no sea posible su desempeño voluntario, siempre que su provisión sea urgente e inaplazable para el servicio.
b) Comisiones de servicios entre Administraciones Públicas. Se podrán autorizar comisiones de servicios de carácter voluntario, para el desempeño transitorio de puestos, funciones o programas de colaboración en otras Administraciones Públicas, a petición de los órganos competentes en materia de función pública de éstas.

Para su autorización, debe tratarse de puestos cuya cobertura transitoria no pueda hacerse con personal funcionario de la Administración solicitante y que puedan ser provistos por personal funcionario de otras Administraciones conforme a las relaciones de puestos de trabajo o puestos o funciones que, por su particular perfil profesional, no puedan ser cubiertos transitoriamente por personal de la propia Administración.
Quienes se encuentren en comisión de servicios en otra Administración Pública se sujetarán a las condiciones de trabajo de esta última, excepto en lo relativo a la promoción profesional y a la sanción de separación del servicio.

c) Misiones de cooperación internacional. Podrán autorizarse comisiones de servicios al personal funcionario para participar por tiempo que, salvo casos excepcionales, no será superior a seis meses, en programas o misiones de cooperación internacional al servicio de Organizaciones Internacionales, Entidades o Gobiernos extranjeros, siempre que conste el interés de la Administración en la participación del personal funcionario en dichos programas o misiones.
d) Comisiones de servicios para la provisión transitoria de puestos vacantes o con ocupante ausente. En el ámbito de la Administración General de la CAE y sus OO.AA., existe regulación específica sobre este tipo de comisiones de servicios (Orden de 30 de mayo de 2006, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública) cuyo análisis se realiza en el apartado siguiente.

3.3.2. Las comisiones de servicios para la provisión transitoria de puestos vacantes o con ocupante ausente en la Administración General de la CAE y sus OO.AA.

La adjudicación del desempeño en comisión de servicios de puestos vacantes o con ocupante ausente, se realiza a través de un procedimiento específico que tiene las siguientes características:

— Se diseña un procedimiento de concurrencia competitiva para su adjudicación previa convocatoria pública.
— La competencia para la convocatoria de comisiones de servicios y para su adjudicación corresponde a cada Departamento u Organismos Autónomo en relación con los puestos de trabajo a ellos adscritos.
— No obstante lo anterior, tomada la decisión de proceder a la provisión provisional de un puesto de trabajo, la convocatoria para su provisión en régimen de comisión de servicios no es, en la mayoría de los casos, una decisión discrecional. En este sentido es obligatoria su convocatoria en caso de que:
  - el puesto vaya a permanecer vacante o ausente su titular por un período estimado superior a un año, y
  - se trate de puestos del más alto nivel retributivo de cada grupo de titulación, específicamente determinados en la normativa.
— Si dicha ausencia o vacancia fuera de duración estimada inferior al año, el Departamento u Organismo Autónomo podrá optar entre su convocatoria o:
  - Nombrar personal funcionario interino,
  - Adjudicar discrecionalmente una comisión de servicios.
— Los méritos que son valorables y la puntuación que les corresponde a cada uno de ellos no se establecen en cada convocatoria sino que están predeterminados a través de unos baremos que son comunes a todas las convocatorias del mismo tipo que se realicen y que tienen un contenido y una valoración de méritos variables en función del tipo de puesto de que se trate (Aprobados por Resolución del Viceconsejero de Función Pública de 26 de febrero de 2002). Estos méritos son:
  - Experiencia en puestos del mismo Grupo o del inmediatamente inferior, excepto para puestos de trabajo pertenecientes al cuerpo subalterno.

- Formación específica relacionada con las funciones del puesto de trabajo convocado: titulaciones académicas, cursos de formación y perfeccionamiento, la impartición de cursos, la actividad investigadora y las publicaciones. En los puestos de trabajo que no correspondan a personal técnico este apartado únicamente comprenderá las titulaciones académicas y los cursos de formación y perfeccionamiento.
- La antigüedad.
- El grado personal consolidado.
- El conocimiento del euskera, a través de la valoración de los perfiles lingüísticos acreditados por las personas aspirantes en el caso de que el perfil lingüístico asignado al puesto no sea preceptivo.
- Conocimiento de idiomas, excepto para puestos de trabajo pertenecientes al cuerpo subalterno.
- Para los puestos de trabajo de más alta responsabilidad (con complemento específico igual o superior a III-A) se valorarán además las competencias necesarias para el desempeño del puesto mediante la realización y superación de una prueba.

— El personal aspirante se agrupará en dos categorías:

1. El primer grupo comprende al personal funcionario de carrera que cumpla todos los requisitos del puesto contenidos en la relación de puestos de trabajo. Para poder tomar parte en estas convocatorias, este tipo de personal, deberá encontrarse en situación de servicio activo, servicios especiales o excedencia para el cuidado de hijos o hijas o familiares y no haber sido objeto de otro nombramiento en comisión de servicios en el período de un año anterior a la convocatoria. Este período se excepciona en los casos en que la comisión de servicios haya finalizado por amortización del puesto o la reincorporación del titular o se hayan iniciado los trámites para ello.
2. El segundo grupo comprende:
   - El personal funcionario de carrera perteneciente a otros cuerpos del mismo grupo o del grupo inmediatamente inferior, que esté en posesión de la titulación y cumpla el resto de requisitos establecidos para el desempeño del puesto convocado y así como los establecidos en el apartado anterior, y
   - El personal funcionario interino que cumpla con todos los requisitos del puesto incluido el cuerpo. Para que puedan participar deberá haber transcurrido al menos un año entre la toma de posesión en el puesto desde el que participa y la fecha de la publicación de la convocatoria.

La posibilidad de participación de las personas pertenecientes a este segundo grupo, así como las condiciones y consecuencias de la misma, vienen recogidas en el Acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración General de la CAE y sus OO.AA.

— La comisión de servicios se adjudicará a la persona aspirante del primer grupo con mayor puntuación en la valoración de sus méritos, siempre que haya superado, en su caso, la puntuación mínima establecida en la valoración de la prueba.

— Únicamente en el caso de que no existan aspirantes del primer grupo, la asignación del desempeño transitorio del puesto de trabajo se realizará a favor de la persona aspirante del segundo grupo con mayor puntuación en la valoración de sus méritos. De conformidad con lo dispuesto al respecto en el Acuerdo de condiciones de trabajo antes citado, si la persona seleccionada fuera funcionaria interina la adjudicación del desempeño del puesto de trabajo se hará mediante un nuevo nombramiento como personal funcionario interino.

— Las comisiones de servicios para la provisión transitoria de puestos tendrán siempre carácter temporal y finalizarán por las siguientes causas:

a) El reingreso o reincorporación de la persona funcionaria con reserva de puesto.
b) La provisión definitiva del puesto o por la adscripción provisional de una funcionaria o un funcionario de carrera.

c) Cuando se considere que ya no existen las razones de urgencia y necesidad que la motivaron.
d) Renuncia aceptada del personal comisionado.
e) Revocación expresa o por el transcurso del tiempo para el que se concedió.

3.4. **Provisión provisional: nombramiento de personal funcionario interino. La gestión de las bolsas de trabajo en la Administración General de la CAE y sus OO.AA.**

3.4.1. Régimen del personal de bolsas: Disponibilidad y acotamiento

Las personas integrantes de las bolsas de trabajo pueden delimitar las ofertas de trabajo que quieren recibir:

— En función de la duración estimada del nombramiento que se propone: total, recibirá ofertas cualquiera que sea su duración, y parcial, únicamente recibirá ofertas cuya duración estimada sea superior a seis meses. (Disponibilidad).
— En función de la localización geográfica de la prestación de servicios, de forma que únicamente se le oferten puestos ubicados en el ámbito geográfico delimitado por la persona integrante de las bolsas que podrá ser una o varias zonas de las determinadas en la normativa que regula las bolsas de trabajo para el caso de quienes formen parte de las bolsas del Cuerpo Subalterno y del Cuerpo Auxiliar Administrativo, o uno o varios Territorios Históricos para las personas que forman parte del resto de las bolsas de trabajo (Acotamiento).

3.4.2. Régimen del personal de bolsas: Situaciones de las personas que forman parte de las bolsas de trabajo

El personal integrante de las bolsas de trabajo estará en alguna de las siguientes situaciones: activo o activa, disponible, baja temporal o baja definitiva.

— *Activo o activa*. Se encuentra en situación de activo/a el personal integrante de las bolsas de trabajo que ya esté prestando servicios como consecuencia de un llamamiento realizado desde las bolsas de trabajo.
La situación de activo o activa de una persona tendrá eficacia en todas las bolsas de trabajo en las que esté integrada, por lo que no podrá ser destinataria de una oferta de trabajo de ninguna de ellas, excepto en el caso de que se trate de un puesto de trabajo cuyo sistema de provisión sea la libre designación.
— *Baja temporal*. El personal en situación de baja temporal no recibirá ofertas de trabajo durante el tiempo que permanezca en esta situación, excepto en el caso de que se trate de un puesto de trabajo cuyo sistema de provisión sea la libre designación.
La situación de baja temporal de una o un integrante, se aplicará a todas aquellas bolsas de trabajo de las que forme parte. Se establece un catálogo de causas que conllevan la situación de baja temporal en las bolsas. Todas ellas obedecen a circunstancias que imposibilitan temporalmente la prestación de servicios (incapacidad temporal, estar trabajado en otro ámbito, etc.), que protegen la conciliación de la vida familiar, laboral y personal (cuidado de hijos o hijas menores de tres años u otros familiares, maternidad y paternidad ya lo sean por naturaleza o por adopción), que tratan de preservar el derecho a la formación (realización de estudios), y otras situaciones dignas de protección (desempeño de cargos y funciones que en el personal funcionario de carrera da lugar a la situación de servicios especiales, etc.).
— *Baja definitiva*, que se produce por diversas causas: renuncia tanto a la pertenencia a las bolsas de trabajo como, con carácter general, a un nombramiento o contratación previos; rechazo de una oferta de trabajo; acceder a la condición de personal funcionario de carrera del mismo cuerpo que el de la bolsa de trabajo a la que pertenecen; jubilación, incapacidad

permanente; separación del servicio, despido, inhabilitación o no superación del período de prueba, etc.
— *Disponible*. Se encuentra en situación de disponible y, en consecuencia, podrá recibir ofertas de trabajo, quien no se encuentre en ninguna de las situaciones anteriores.

3.4.3. Gestión de las bolsas de trabajo: Selección de la persona aspirante y realización de la oferta

La provisión de puestos de trabajo por personal interino se realizará mediante la selección de una de las personas que forman parte de las bolsas de trabajo, de acuerdo con lo siguientes criterios:

1. *Determinación de la bolsa de trabajo* de la que se va a seleccionar a la persona para su nombramiento como personal interino, de acuerdo con los siguientes criterios:

   — Si el puesto está abierto a un único cuerpo, escala u opción se acudirá a la bolsa correspondiente al mismo.
   — Cuando el puesto a proveer esté abierto a cuerpos de dos grupos de titulación se ofertará a las bolsas de uno u otro grupo de acuerdo a su nivel de complemento específico de conformidad con los criterios establecidos en la normativa.
   — Cuando el puesto que se pretenda proveer esté adscrito a varios cuerpos del mismo grupo, el Departamento u Organismo Autónomo solicitante determinará la bolsa del cuerpo o escala en la que se realizará la selección, no pudiendo recaer la elección en aquellos cuerpos, escalas u opciones que lleven aparejado un requisito específico referido a experiencia en funciones.

2. *Elección de la persona candidata*. Una vez determinada la bolsa de trabajo, se ofrecerá el nombramiento como personal funcionario interino a quien:

   a) Se encuentre en situación de disponible.
   b) Sea quien mayor puntuación tenga entre quienes cumplen los requisitos exigidos.
   c) Tenga la disponibilidad y el acotamiento de zona de la oferta de trabajo.
   d) Cuando la oferta de trabajo se refiera a puestos para los que en su provisión transitoria por personal funcionario de carrera se exija la superación de una prueba, la selección del personal de bolsas se realizará de igual manera que para el personal funcionario de carrera.

   Tratándose de un puesto cuyo sistema de provisión sea la libre designación, la oferta del nombramiento se realizará a favor de la persona que determine el Departamento u Organismo Autónomo al que se encuentre adscrito el puesto, entre las y los integrantes de la bolsa de trabajo correspondiente al Cuerpo del puesto, sin sujeción al orden de prelación y siempre que cumpla todos los requisitos para su desempeño.

3. *Práctica de la comunicación de la oferta de trabajo*.
   Las comunicaciones de las ofertas de trabajo se realizarán por vía telefónica, por correo electrónico o por cualquier medio que permita una comunicación inmediata y ágil con la persona interesada. Para la práctica de la comunicación de la oferta se distinguirá entre prestaciones de servicios ordinarias o urgentes. En función de dicha distinción el número de intentos de comunicación y el plazo de respuesta de la persona contactada será mayor o menor. En concreto en las urgentes se hará un único aviso y la respuesta ha de ser inmediata. En las ordinarias se realizarán un máximo de tres avisos, existiendo un plazo de respuesta de dos horas.

4. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

Se entiende por situaciones administrativas del personal funcionario, las diversas vicisitudes por las que puede atravesar su relación de empleo con la Administración, sin que dicha relación se extinga. Las situaciones administrativas causan una modificación del contenido de la relación jurídica que une al personal funcionario con la Administración.

Las situaciones Administrativas son derechos consecuencia del carácter estatutario de su relación jurídica con la Administración. Por ello, el personal funcionario tendrá derecho a su disfrute, en tanto la legislación las mantenga.

La Administración General de la CAE y sus OO.AA. ha regulado las situaciones administrativas del personal funcionario (Decreto 339/2001, de 11 de diciembre) en desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley de la Función Pública Vasca. Además de esta regulación hay que tener en cuenta lo que al respecto se establece en el Estatuto Básico del Empleado Público que, como ya se ha expuesto, constituye normativa básica de necesaria aplicación.

Los cambios de situación administrativa se acordarán por resolución del órgano competente en materia de función pública de la Administración u Organismo público correspondiente y deberán anotarse en el Registro de personal y podrán efectuarse, si se reúnen los requisitos exigidos para ello en cada caso, sin necesidad de reingreso al servicio activo.

El personal funcionario puede hallarse en alguna de las siguientes situaciones administrativas:

a) Servicio activo.
b) Excedencia voluntaria: por interés particular, por prestar servicios en organismos del sector público y por agrupación familiar.
c) Excedencia para el cuidado de los hijos o hijas y familiares.
d) Excedencia por razón de violencia de género.
e) Servicios especiales.
f) Excedencia forzosa.
g) Suspensión.
h) Servicio en otras Administraciones Públicas.
i) Excedencia voluntaria incentivada.
j) Expectativa de destino.

Con carácter general, cuando se cumpla el plazo máximo de permanencia o desaparezca la causa que motivó la declaración de una situación administrativa distinta a la de servicio activo, el personal funcionario deberá solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo máximo de 30 días. Si no lo solicita, será declarado, de oficio, en la situación de excedencia voluntaria por interés particular, debiendo permanecer en la misma un mínimo de dos años continuados, contados a partir del día siguiente a la finalización del plazo establecido para efectuar la solicitud de reingreso. Si no reuniera los requisitos para ser declarado en tal situación se producirá la pérdida de la condición de personal funcionario.

Al personal funcionario interino se le aplicará, con las particularidades derivadas de su naturaleza, las situaciones administrativas de servicio activo y suspensión de funciones. No obstante lo anterior, diversas sentencias del Tribunal Constitucional, han reconocido el derecho del personal funcionario interino a acceder a la situación de excedencia para el cuidado de hijos e hijas, extendiéndose por las mismas razones expuestas en dichas sentencias, a la situación de excedencia para el cuidado de familiares.

A continuación, se detallan las circunstancias que motivan y las consecuencias que produce la declaración de las situaciones administrativas del personal funcionario más comunes.

4.1. **Servicio activo**

El personal funcionario se halla en situación de servicio activo:

a) Cuando preste servicios como personal funcionario ocupando, provisional o definitivamente, una plaza de plantilla dotada presupuestariamente, desempeñe un puesto de trabajo reservado a personal funcionario o le haya sido conferida una comisión de servicios cualquiera que sea la Administración o Entidad pública en que se encuentre destinado o destinada.
b) Cuando cese en un puesto de trabajo por haber obtenido otro, mediante procedimientos de provisión de puestos de trabajo, durante el plazo posesorio, que será el que transcurra entre el cese en el anterior puesto y la toma de posesión en el nuevo.

c) Cuando se encuentre en las dos primeras fases de reasignación de efectivos, (artículo 54 bis de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca).
d) Cuando preste servicios como personal funcionario en el sector público y así se establezca por disposición legal.
e) Cuando se encuentre disfrutando de licencias, permisos o vacaciones.

El personal funcionario en situación de servicio activo se regirá por la normativa de función pública y las condiciones de trabajo de la Administración o Entidad pública en donde preste servicios. Gozan de todos los derechos inherentes a su condición de personal funcionario y están sujetos a los deberes y responsabilidades de la misma.

4.2. **Excedencia voluntaria**

4.2.1. Características de la excedencia voluntaria

— Será efectiva a partir de la fecha que se determine en la resolución de concesión de la misma.
— No da lugar a la reserva del puesto de trabajo.
— El tiempo de permanencia en la misma no se computará a efectos de carrera administrativa, trienios y derechos pasivos.
— No se devenga ningún tipo de retribución.
— No puede concederse la excedencia voluntaria cuando el personal funcionario prolongue voluntariamente su permanencia en el servicio activo una vez rebasada la edad de la jubilación forzosa.

La excedencia voluntaria podrá concederse en los siguientes casos:

a) Por interés particular.
b) Por prestar servicios en el sector público.
c) Por agrupación familiar.

4.2.2. La excedencia voluntaria por interés particular

Para solicitar el pase a la situación de excedencia por interés particular será preciso haber prestado servicios efectivos en el sector público durante los cinco años inmediatamente anteriores y en ella no se podrá permanecer menos de dos años continuados. A efectos del cómputo de dicho plazo, se asimilarán al servicio efectivo los años de permanencia en las situaciones de servicios especiales, expectativa de destino, excedencia por cuidado de familiares y excedencia forzosa.

En todo caso, si el personal funcionario en situación de excedencia voluntaria por interés particular cumpliera la edad de sesenta y cinco años en esta situación, sin haber solicitado el reingreso al servicio activo, le será declarada de oficio su jubilación forzosa.

Se declarará a instancia de parte, estando su concesión subordinada a las necesidades temporales del servicio, no pudiendo concederse al personal funcionario que esté sometido a expediente disciplinario o pendiente del cumplimiento de sanción.

4.2.3. La excedencia voluntaria por prestar servicios en el sector público

Se concederá este tipo de excedencia por encontrarse en servicio activo como personal funcionario en otro cuerpo o escala o como personal laboral de cualquier Administración Pública, salvo que hubiese obtenido la oportuna compatibilidad, o pase a prestar servicios en entidades del sector público y no le corresponda quedar en otra situación.

A estos efectos se consideran incluidas en el sector público aquellas sociedades públicas, controladas por la Administraciones Públicas por cualquiera de los medios previstos en la legislación mercantil y en la que la que la participación directa o indirecta de las citadas Administraciones Públicas sea igual o superior al porcentaje legalmente establecido, para su consideración como parte del sector público.

Características:

— La excedencia se concederá de oficio en el supuesto de pasar a prestar servicios en otro cuerpo o escala o como personal laboral de la misma Administración o Entidad pública; en los demás casos se declarará a instancia del personal funcionario interesado.

4.3. **Excedencia por cuidado de hijas, hijos y familiares**

El personal funcionario tendrá derecho a un período de excedencia, no superior a tres años, para:

a) Atender al cuidado de cada hija o hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción, a contar desde la fecha del nacimiento o, en su caso, desde la resolución judicial o administrativa.
b) Atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por su propia persona y no desempeñe actividad retribuida.

Características:

— El período de excedencia será único por cada persona causante. Cuando una nueva persona causante diera origen a una nueva excedencia, el inicio del período de la misma pondrá fin al que se viniera disfrutando.
— Constituye un derecho individual del personal funcionario. En caso de que dos personas funcionarias generasen el derecho a disfrutarla por la misma persona causante, la Administración podrá limitar su ejercicio simultaneo por razones justificadas relacionadas con el funcionamiento de los servicios.
— El período de permanencia en dicha situación será computable a efectos de trienios, consolidación del grado personal y derechos pasivos.
— Durante este tiempo tendrá derecho a la reserva de la plaza y destino obtenida por los sistemas de provisión previstos en la normativa vigente en el caso de que la excedencia lo sea para el cuidado de un hijo o una hija. Dicha reserva se limitará a dos años en el caso de que esté motivada por el cuidado de familiares. En este último caso, transcurrido el período de reserva del puesto, la reserva se entenderá hecha a un puesto en la misma localidad y de igual retribución.
— El desarrollo de actividades remuneradas durante el tiempo de permanencia en esta situación se sujetará al régimen de incompatibilidades aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas y no podrá impedir o menoscabar el cuidado de hijas, hijos o familiares que motiva su concesión.

4.4. **Servicios especiales**

El personal funcionario de las Administraciones Públicas vascas será declarado en la situación de servicios especiales, en los casos determinados en la normativa vigente y que se refieren, de manera genérica, a:

— Nombramiento para cargos de carácter político (miembros del Gobierno Vasco, del Estado, de otras Comunidades, Altos Cargos de los mismos y personal eventual).

— Elección en cargos de representación (parlamentarias y parlamentarios, diputadas y diputados, senadoras y senadores, miembros de las Juntas Generales, Concejalas y Concejales, etc.).
— Adquisición de la condición de miembros de órganos cuya designación correspondan a las Cámaras legislativas o adscritos a su servicio (Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Ararteko, etc.).
— Adquisición de la condición de personal funcionario de organismos internacionales o participación en misiones de colaboración con ellos o en programas de cooperación internacional.

Características:

— La situación de servicios especiales será declarada de oficio cuando el supuesto que origine el pase a la situación se produzca dentro de la misma Administración o Entidad pública, en los demás casos se declarará, a instancia del personal funcionario.
— La declaración será efectiva a partir de la fecha en que se produzcan los supuestos que dan origen a la misma.
— El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computable a efectos de carrera administrativa, trienios y derechos pasivos.
— En todo caso el personal funcionario en esta situación percibirá las retribuciones del puesto o cargo efectivo que desempeñe, además de los trienios que tuviera reconocidos como personal funcionario.
— Al personal funcionario en la situación de servicios especiales se le reservará la plaza y destino que ocupaba con anterioridad a la declaración de esta situación, o que haya obtenido mientras se encontraba en dicha situación.

4.5. **Suspensión de funciones**

La suspensión de funciones puede ser provisional o firme.

4.5.1. Suspensión provisional

La suspensión provisional puede declararse preventivamente durante la tramitación de un procedimiento judicial o disciplinario cuando, con carácter excepcional, así lo exija la protección del interés público.

— *La suspensión provisional durante la tramitación de un expediente disciplinario* será declarada por el órgano competente para ordenar su incoación. El tiempo de suspensión no podrá exceder de seis meses, salvo que la demora fuese imputable al personal funcionario expedientado.
— El tiempo de suspensión provisional del personal funcionario sometido a *procedimiento judicial* podrá prolongarse durante toda la tramitación de la causa penal y en todo caso se producirá en el caso de que se decrete la prisión provisional u otras medidas que determinen la imposibilidad de desarrollar su trabajo y durante el tiempo que duren estas circunstancias.

Características:

— El personal funcionario suspendido provisionalmente tendrá derecho a percibir, mientras permanezca en esta situación, sus retribuciones básicas, salvo en los supuestos de incomparecencia en el procedimiento o dilación del expediente imputable al mismo, que determinarán la pérdida del derecho a toda retribución.
— Si la suspensión no fuera declarada firme, procederá la incorporación inmediata del personal funcionario a su puesto de trabajo, el abono de las retribuciones dejadas de percibir y el cómputo, como servicio activo, del tiempo permanecido en la situación de suspenso provisional.
— Si la suspensión se eleva a definitiva, la funcionaria o el funcionario deberá devolver las retribuciones percibidas durante la suspensión provisional.

4.5.2. Suspensión firme

La suspensión será firme cuando se imponga en virtud de condena criminal o sanción disciplinaria.

Características:

— Cuando su duración exceda de seis meses determinará la pérdida del puesto de trabajo.
— La suspensión firme como consecuencia de sanción disciplinaria no podrá exceder de cuatro años, y a efectos de su cumplimiento se computará el tiempo que haya permanecido en situación de suspensión provisional.
— La suspensión firme como consecuencia de sentencia judicial se llevará a efecto en los términos contenidos en la sentencia.
— Mientras dure la suspensión firme no se podrá participar en los procesos para la provisión de puestos de trabajo.

4.6. **Servicio en otras Administraciones Públicas**

El personal funcionario será declarado en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas:

a) Cuando mediante los procedimientos de concurso o libre designación, pase a ocupar puestos de trabajo en otras Administraciones Públicas.
b) Cuando en virtud de procesos de transferencias o por disposición legal de la Administración a la que acceda, se integre como personal funcionario propio de la misma.

La diferencia fundamental de esta situación con la excedencia por prestar servicios en organismos del sector público, es que la excedencia se produce cuando el personal funcionario adquiere un nuevo vínculo (ya sea funcionarial o laboral) con la misma u otra Administración u Organismo, quedando en uno de ellos en situación de excedencia. En la situación de servicios en otras Administraciones Públicas existe un único vínculo de carácter funcionarial en razón del cual (ya sea por transferencia de servicios o a través de los procedimientos de provisión ordinarios) el personal funcionario pasa a prestar servicios en otra Administración Pública.

Características:

— El personal funcionario conservará la condición de personal funcionario en la Administración de origen, sin reserva de plaza y destino, aplicándosele el régimen de la Administración en la que preste sus servicios.
— El tiempo de servicios en esta situación será computable a los efectos de antigüedad y carrera administrativa como prestado en la Administración de origen.
— La situación de servicio en otras Administraciones Públicas se concederá de oficio cuando sea en virtud de procesos de transferencias; en los demás casos se declarará a instancia del personal funcionario interesado.

24

Personal eventual y altos cargos. Nombramientos y ceses. Retribuciones. Indemnizaciones por cese

Sumario: 1. El personal eventual. 1.1. Concepto. 1.2. Nombramiento y cese.—2. Los altos cargos de la Administración.—3. Retribuciones.—4. Indemnizaciones por cese.

1. EL PERSONAL EVENTUAL

1.1. **Concepto**

Es personal eventual aquél que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, desempeñe puestos de trabajo que, considerados de confianza o asesoramiento especial figuran con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo.

Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno (2002) se establece la regulación general y estructural del régimen jurídico del personal eventual al servicio de la Administración de la CAE. Este Acuerdo define en primer lugar, cuáles son los puestos reservados a personal eventual, determinándolos como aquéllos que, por su consideración de confianza o asesoramiento especial, son provistos mediante libre nombramiento y figuran con este carácter en la RPT, estableciendo una catalogación de los distintos tipos de puestos de trabajo que pueden estar reservados a personal de esta naturaleza:

1. *Puestos estructurales*. Son puestos eventuales estructurales aquellos que su creación y amortización está unida a la existencia de los órganos o personas a las que van unidos, y se dividen, a su vez, en:

   a) Puestos eventuales de Lehendakaritza, serán los destinados a tareas de apoyo, asistencia personal o mantenimiento de la residencia oficial.
   b) Puestos que forman parte de los medios personales a disposición de cada ex Lehendakari, y serán los siguientes:

      — Responsable de la Secretaría de apoyo, y
      — Asistente-Conductor.

c) Puestos eventuales comunes a todos los departamentos.

   — Secretario o Secretaria del Consejero de la Consejera.
   — Asesora o Asesor de prensa, y
   — Conductor/a del Consejero o de la Consejera.

2. *Puestos de asesoramiento en políticas sectoriales*. Se consideran puestos eventuales de asesoramiento en políticas sectoriales aquellos que realizan tareas de asesoramiento en las políticas departamentales
3. *Puestos de asesoramiento en programas de duración determinada*. Se consideran puestos de trabajo para asesoramiento en programas de duración determinada aquellos destinados al asesoramiento en el desarrollo e impulso de líneas de actuación, programas, políticas, planes o actuaciones consideradas estratégicas para la acción de Gobierno.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1 de la LFPV la creación, modificación o supresión de puestos de trabajo de personal eventual se realizará a través de la RPT.

1.2. **Nombramiento y cese**

1.2.1. Nombramiento del personal eventual

El personal eventual podrá ser nombrado y separado libremente. Así mismo, la provisión de puestos de trabajo de personal eventual no precisa de convocatoria pública y se efectuará entre cualquier persona física con mérito y capacidad para ello.

Con carácter general, el nombramiento se realizará por Orden del titular del departamento al que esté adscrito el puesto de trabajo. Sin embargo, el nombramiento del personal eventual adscrito a la Lehendakaritza se realizará por el titular de la Secretaría de la Lehendakaritza y el del personal eventual al servicio de cada ex Lehendakari, el nombramiento lo realizará el titular de dicha Secretaría a propuesta del o de la ex Lehendakari.

El nombramiento tendrá efectos desde la fecha que se establezca en la Orden o Resolución de nombramiento.

1.2.2. Cese de personal eventual

El personal eventual cesará en su puesto por alguna de las siguientes circunstancias:

a) Automáticamente, cuando cese en el cargo la autoridad que efectuó el nombramiento.
b) Por Orden o Resolución de la autoridad que efectuó el nombramiento.
c) Por renuncia de la persona interesada, y
d) Por las demás causas previstas en el régimen funcionarial.

El cese tendrá efectos desde la fecha que se establezca en la Orden o Resolución de nombramiento o en su caso a partir de la fecha de publicación del Decreto de cese de la autoridad que efectuó el nombramiento en el Boletín Oficial del País Vasco.

La prestación de servicios en puestos de trabajo de carácter eventual no constituirá mérito para el acceso a la función pública o para la promoción interna.

2. LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Son altos cargos de la Administración Viceconsejeras o Viceconsejeros y Directores o Directoras que se designarán por Decreto y tienen vinculación a la Comunidad Autónoma por una relación de servicio. Dicha relación se inicia con el Decreto de nombramiento y finaliza por cese o dimisión que produce sus efectos a partir de la fecha de publicación del Decreto correspondiente en el Boletín Oficial del País Vasco.

Cada Viceconsejero o Vicenconsejera, bajo la dirección del Consejero o Consejera a titular de cada Departamento, asume la dirección y el ejercicio de las funciones y potestades que le están encomendadas por el Decreto de creación o de estructura orgánica del Departamento y aquéllas que le delegue la persona titular del mismo.

Las Directoras y los Directores asumen la dirección de una Unidad Organizativa en los términos en que lo establezca el Decreto que fije la estructura orgánica del Departamento. Asimismo, y conforme a lo que establezca la Ley, podrá asumir la presidencia o dirección de un Organismo Autónomo.

La condición de Viceconsejera o Viceconsejero y Director o Directora, como altos cargos de la Administración del País Vasco, es incompatible:

1. Con el ejercicio del mandato parlamentario en las Cortes Generales o en el Parlamento Vasco o de otras funciones públicas en órganos o entidades del Gobierno o de la Administración del Estado.
2. Con el cargo de Diputado o Diputada General, Diputada o Diputado Foral y Alcalde o Alcaldesa de localidad de más de cincuenta mil habitantes dentro de la Comunidad Autónoma.

3. Con el ejercicio de funciones de consejo, asesoramiento, dirección y administración en Organizaciones sindicales y patronales, Colegios y demás Organizaciones profesionales, Asociaciones, Fundaciones y demás Instituciones análogas, de cualquier clase.
   En esta causa de incompatibilidad no se entenderán comprendidas aquellas funciones que las personas a que se refiere el presente artículo deban realizar, por razón del cargo.
4. Con el ejercicio de funciones directivas, representativas, de asesoramiento o de simple empleo, en cualquier clase de empresa, establecimientos y sociedades de derecho privado que tengan carácter civil o mercantil.
5. Con el ejercicio de cualquier actividad profesional o mercantil, incluso no remunerada.

Los altos cargos de la Administración, no podrán aceptar ningún regalo, en consideración al cargo, dirigido a ellos, su cónyuge o sus familiares hasta el segundo grado.

3. RETRIBUCIONES

El régimen retributivo de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración y el personal eventual está establecido en la Ley de Retribuciones de Altos Cargos (Ley 14/1988, de 28 de octubre).

Las y los integrantes del Gobierno y los altos cargos de la Administración, serán remunerados en el ejercicio de sus funciones mediante una única retribución, cuya cuantía anual para cada ejercicio se establecerá en la correspondiente Ley de Presupuestos, y por un solo concepto.

El personal eventual será retribuido mediante una única retribución y por un único concepto distribuido en doce mensualidades, más dos pagas extraordinarias de igual cuantía que las mensualidades, sin que la cuantía de la retribución asignada pueda exceder de la señalada para el cargo de Viceconsejera o Viceconsejero.

La retribución establecida comprenderá la totalidad de los conceptos inherentes al desempeño del cargo o puesto, y se devengará y hará efectiva por mensualidades completas en proporción al tiempo de servicios prestados y previa retención de los importes que proceden en aplicación de las normas tributarias y sociales vigentes.

Quienes sean integrantes del Gobierno y altos cargos de la Administración tendrán derecho a resarcirse de cuantos gastos se vean obligados a realizar por razón del servicio, previa justificación de los mismos. Así mismo, el personal eventual que tiene derecho a la percepción de indemnizaciones por cese (se detalla en el apartado siguiente de este tema), tienen derecho a resarcirse de los gastos en los mismos términos que quienes sean integrantes del Gobierno y altos cargos.

Al resto del personal eventual le será de aplicación el régimen sobre indemnizaciones por razón de servicio (Decreto 16/1993, de 2 de febrero).

Las personas que sean nombradas integrantes del Gobierno, altos cargos de la Administración y el personal eventual serán afiliadas al régimen general de la Seguridad Social. Sin perjuicio de lo anterior, el personal funcionario de carrera que se nombre personal eventual, integrantes del Gobierno o altos cargos de la Administración conservarán el régimen de previsión social que tuvieran originariamente.

4. INDEMNIZACIONES POR CESE

Las personas designadas miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración y, en su caso, el personal eventual, percibirán al cesar en sus cargos o puestos, cualquiera que fuera la causa y el tiempo de servicios prestados, una indemnización, por una sola vez, equivalente a una mensualidad de retribución.

Asimismo, y sin perjuicio de la indemnización a que se refiere el apartado anterior, quienes se encuentren en situación de desempleo percibirán además una prestación económica temporal equivalente al 40% de una mensualidad de retribución.

Esta previsión contenida en la Ley de Retribuciones de Altos Cargos ha sido desarrollada mediante un Decreto que regula el régimen de indemnizaciones y prestaciones económicas temporales por cese en sus cargos o puestos, de los miembros del Gobierno, altos cargos de la Administración y personal de confianza o eventual (Decreto 131/1989).

No a todo el personal eventual le es de aplicación este régimen de indemnizaciones. Según esta normativa, únicamente le será aplicable el régimen de indemnizaciones y prestaciones económicas temporales siempre y cuando concurran las dos siguientes condiciones:

a) Que desempeñen puestos de asesoramiento bajo la dependencia directa de componentes del Gobierno, o altos cargos de la Administración de la CAE.
b) Que el derecho se hubiera reconocido expresamente en la resolución de nombramiento, previo informe de la Dirección de Función Pública.

En ningún caso podrá reconocerse al personal de confianza el derecho a la percepción de indemnizaciones y prestaciones económicas temporales:

a) Cuando ocupen puestos que formen parte de gabinetes técnicos o de apoyo, salvo las personas responsables de los mismos.
b) Cuando ocupen puestos que, aún siendo de especial confianza, tengan asignadas predominantemente tareas de apoyo administrativo o cometidos propios de un oficio o profesión.

Ninguna otra contraprestación al margen de las señaladas podrá otorgarse con ocasión del cese o dimisión.

Tanto la indemnización como la prestación económica temporal se satisfarán únicamente a la personal que resulte objeto del cese.

No obstante lo anterior, cuando la causa del cese fuera el fallecimiento de quien sea titular del cargo o puesto, el pago de la indemnización a que tuviera derecho y, en su caso, de las cantidades devengadas hasta el momento del fallecimiento en concepto de prestación económica temporal, se satisfarán a las personas que resulten sus herederas de acuerdo con las normas de derecho sucesorio.

Las indemnizaciones y prestaciones temporales se satisfarán sin necesidad de que medie requerimiento para ello, sin perjuicio de la previa acreditación, en el último caso, del supuesto personal en que se encuentre la persona afectada.

Para determinar el importe de la indemnización y de la prestación económica temporal, se tomará como mensualidad la doceava parte de la retribución íntegra anual que corresponda al cargo o puesto desempeñado en el momento en que el derecho resulte efectivo. Si se hubieran ocupado cargos o puestos con diferente retribución, se tomará la de aquel que resulte mayor.

La prestación económica temporal resultará incompatible:

a) Con la percepción de prestaciones por desempleo o de pensiones satisfechas con cargo a fondos públicos.
b) Con la percepción anterior de cualquier indemnización por cese, o prestación análoga, devengada en otro cargo público, si existiera una sucesión ininterrumpida de prestación de servicios en cargos o puestos públicos retribuidos, electos o de designación. Se entenderá que existe sucesión ininterrumpida, cuando entre el cese en un cargo y el nombramiento para el siguiente no hubieran transcurrido, al menos, 6 meses.
c) Con el ejercicio de cualquier cargo público retribuido, electo o de designación.

La concurrencia de cualquiera de las causas anteriores dará lugar a la automática extinción del derecho adquirido o que pudiera obtenerse.

25

Personal laboral: contrato de trabajo, contratos de duración determinada, contratos de relevo. Categorías laborales. Movilidad funcional y geográfica. Suspensión y extinción de la relación laboral

Sumario: 1. El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. El contrato de trabajo. 1.1. Concepto y competencia para su formalización. 1.2. Información a los representantes de las personas trabajadoras. 1.3. Comunicación a los servicios públicos de empleo. 1.4. El período de prueba.—2. Contratos de duración determinada. 2.1. El contrato para obra o servicio determinado. 2.2. El contrato eventual por circunstancias de la producción. 2.3. El contrato de interinidad. 2.4. El contrato de relevo.—3. Categorías profesionales.—4. Movilidad funcional y geográfica.—5. Suspensión de la relación laboral.—5.1. Excedencia por cuidado de hijos o hijas y familiares. 5.2. Excedencia forzosa. 5.3. Excedencia por incompatibilidad. 5.4. Excedencia voluntaria.—6. Extinción de la relación laboral. 6.1. Voluntad de la persona trabajadora. 6.2. Muerte, incapacidad permanente o jubilación de la persona trabajadora. 6.3. Causas objetivas. 6.4. Despido disciplinario.

1. EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL CONTRATO DE TRABAJO

Ya hemos dicho más arriba que es personal laboral fijo el que, en virtud de un contrato de naturaleza laboral, ocupa puestos de trabajo reservados con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo y personal laboral temporal el contratado, con un contrato de naturaleza laboral, para la realización de tareas de duración determinadas, con sujeción a las modalidades vigentes de contratación temporal.

Para la selección de personal laboral fijo y del personal laboral temporal, nos remitimos a lo ya dicho en el apartado referido al acceso al empleo público. Además, y en lo que se refiere al personal laboral temporal rige el sistema de bolsas de trabajo, cuyas características y normas de funcionamiento se exponen en dicho apartado así como en el referido a la provisión provisional de puestos de trabajo por personal funcionario interino.

1.1. **Concepto y competencia para su formalización**

Podemos decir que un contrato de trabajo es el acuerdo entre la empresaria o el empresario en nuestro caso siempre una Administración Pública, y la persona trabajadora en el que se detallan las condiciones en las que se compromete a realizar un determinado trabajo por cuenta de la Administración y bajo su dirección, a cambio de una retribución o sueldo.

El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo indefinido o con una duración determinada.

Las Administraciones Públicas tienen siempre la obligación de formalizar por escrito los contratos de trabajo.

En el ámbito de la Administración General de la CAE y sus OO.AA., le corresponde la formalización de los contratos de trabajo a:

— El Departamento competente en materia de función pública, en el caso de que se trate de la contratación de personal fijo.

— Los diferentes Departamentos y Organismos Autónomos, en el caso de que se trate de contratación temporal.

En ambos casos, la competencia para la formalización del los contratos se ejercerán por los órganos del Departamento o los Organismos Autónomos conforme a la distribución que al efecto se establezca en su decreto de estructura orgánica y con sujeción a las normas de procedimiento que reglamentariamente se determinen.

Cualquiera que sea la modalidad de contratación las personas trabajadoras han de ser dadas de alta en la Seguridad Social.

1.2. **Información a las y los representantes del personal**

La Administración, en el plazo de los 10 días siguientes a la celebración de los contratos debe entregar una copia básica de éste a la representación del personal, quien deberá firmar como garantía de su entrega. En el mismo plazo se han de notificar las prórrogas.

Esta comunicación tiene como fin comprobar la adecuación del contrato a la legalidad vigente, por ello la copia básica del contrato debe excluir aquellos datos que afecten, según la Ley, a la intimidad personal y, entre éstos, los relativos al documento nacional de identidad, el estado civil y el domicilio. La cuantía de la remuneración no tiene, a estos efectos, carácter reservado.

1.3. **Comunicación a los servicios públicos de empleo**

La Administración tiene la obligación de comunicar a los servicios públicos de empleo, en el plazo de diez días hábiles siguientes a su concertación, el contenido de los contratos de trabajo que se celebren o sus prórrogas, así como su copia básica firmada por la representación del personal.

1.4. **El período de prueba**

En los contratos de trabajo se puede estipular un período de prueba durante el cual tanto el/la empresario/a como la persona trabajadora pueden dar por finalizado el contrato, sin alegar causa alguna, sin preaviso y sin indemnización.

No obstante lo anterior, cuando el la empresaria es una Administración Pública, la libertad de ésta para dar por finalizado el contrato de trabajo durante el período de prueba se encuentra limitada: la Administración Pública debe someter todas sus actuaciones al principio de legalidad y sus decisiones deben ser motivadas sin que pueda utilizar sus facultades para fines distintos que los previstos en el ordenamiento jurídico. Por ello, la resolución de cualquier contrato de trabajo durante el período de prueba de estar específicamente motivada.

Puede establecerse en cualquier tipo de contrato de trabajo que celebre la Administración, incluso los contratos laborales fijos.

El período de prueba para que tenga efectividad ha de figurar expresamente en el contrato y los límites para su duración se contienen en los diferentes convenios colectivos. A falta de determinación en el convenio aplicable, la duración del período de prueba no puede exceder:

— Seis meses para técnicas y técnicos con titulación.
— Dos meses para el resto de las personas trabajadoras.

No puede establecerse período de prueba cuando la persona trabajadora haya realizado las mismas funciones con anterioridad en el mismo ámbito de la Administración bajo cualquier modalidad de contratación.

2. CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA

La característica común de todos los contratos de duración determinada es que la vida de estos contratos está limitada frente al principio general de estabilidad en el empleo.

Las contrataciones de duración determinada o temporal son reguladas expresamente y deben ajustarse a los requisitos que se establezcan.

La no adecuación de los contratos temporales a los fines y requisitos previstos en la normativa puede suponer, en la práctica, su conversión en indefinidos, a través de la aplicación por la jurisprudencia de los principios de fraude en la contratación y presunción de la contratación laboral indefinida.

No obstante lo anterior, las posibilidades de transformar el contrato temporal en indefinido, establecidas como sanción a la contratación realizada sin cumplir los requisitos legalmente establecidos, tiene los siguientes matices cuando el contratador es una Administración Pública:

— La Administración cuando actúa como empresario debe someterse a la normativa legal aplicable.
— Las irregularidades en las contrataciones temporales producidas por las Administraciones Públicas pueden determinar que el contrato se convierta en indefinido, sin que ello suponga vulneración de los principios constitucionales de mérito y capacidad que deben presidir el acceso a las funciones y cargos públicos.
— La contratación laboral en la Administración al margen de un sistema selectivo basado en los citados principios de mérito y capacidad impide equiparar a las personas trabajadoras indefinidas con las personas fijas de plantilla, las cuales gozan de adscripción definitiva a un puesto de trabajo.
— Por ello, los contratos temporales irregulares celebrados por las Administraciones Públicas se mantienen hasta la cobertura del puesto por los trámites reglamentarios previstos, sin que la persona trabajadora adquiera la condición de fijo de plantilla. Una vez que se realiza la provisión del puesto a través de los procedimientos reglamentarios, existe causa de extinción de la relación laboral indefinida.

Pueden celebrarse contratos de duración determinada en los siguientes supuestos:

a) Para la realización de una obra o servicio determinados.
b) Cuando lo exijan circunstancias acumulación de tareas, denominado contrato eventual por circunstancias de la producción.
c) Cuando se trate de sustituir a trabajadoras y trabajadores con derecho a reserva de puesto.
d) Para el relevo de las personas trabajadoras jubiladas parcialmente.

Para la celebración de un contrato temporal no es suficiente la voluntad de las partes, sino que también ha de concurrir, (debe existir, debe ser real) la causa prevista para el contrato, es decir, la obra o servicio, la acumulación de tareas o la ausencia de la persona trabajadora.

Como todos los contratos de trabajo que celebran las Administraciones Públicas, deben formalizarse por escrito, así como sus prórrogas, y deben registrarse en la correspondiente Oficina de Empleo, en donde quedará depositada una copia, en el plazo de 10 días. En este mismo plazo, la Administración debe notificarlo a la representación de las personas trabajadoras.

En los contratos de duración determinada puede establecerse un período de prueba.

2.1. **El contrato para obra o servicio determinado**

El objeto de estos contratos es la realización de obras o la prestación de servicios determinados con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la Administración, y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo es, en principio, de duración incierta. Es pues requisito esencial para la existencia de este tipo de contrato que la obra o servicio sea limitado en el tiempo, no pudiendo formalizarse para la realización de tareas que sean habituales del organismo contratante.

Características:

— El contrato debe especificar con claridad y precisión la obra o servicio que constituya su objeto.
— Su duración será la del tiempo exigido para la realización de la obra o servicio. Si se fijase en el contrato una duración determinada o una fecha de fin éstas tendrán carácter meramente orientativo.
— El contrato para obra o servicio determinado puede celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial.
— Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema, cuando se produzca la realización de la obra o servicio determinado, previa comunicación a la persona trabajadora. La Administración tiene la obligación de preavisar a la persona trabajadora con una antelación mínima de 15 días en el caso de contratos de duración superior al año.
— A la finalización del contrato la persona trabajadora tiene derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a 8 días de salario par cada año de servicio.

2.2. **El contrato eventual por circunstancias de la producción**

Estos contratos se conciertan para atender exigencias derivadas de una acumulación de tareas, aún tratándose de la actividad propia del órgano contratante. Esta acumulación de tareas puede deberse tanto a circunstancias puntuales de aumento de la actividad, como de la necesidad surgida por la ausencia parcial de varias personas trabajadoras.

Características:

— El contrato debe especificar con claridad y precisión la causa o circunstancia que lo justifica y determinar la duración del mismo.
— Su duración máxima será de 6 meses dentro del período de un año.
— El contrato por acumulación de tareas puede celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial.
— Puede concertarse su prórroga siempre que la duración inicial fuese inferior al plazo de duración máximo de 6 meses, por un período de tiempo que no exceda, en conjunto, de dicho límite.
— Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema, cuando se produzca la expiración del tiempo convenido, previa comunicación a la persona trabajadora.
— A la finalización del contrato la persona trabajadora tiene derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a 8 días de salario par cada año de servicio.

2.3. **El contrato de interinidad**

Este contrato puede celebrarse en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Para sustituir a una trabajadora o un trabajador con derecho a reserva de puesto.
b) Para desempeñar temporalmente un puesto de trabajo vacante, en tanto se desarrolla el procedimiento para su cobertura definitiva.

Características:

— El contrato debe especificar con claridad y precisión, según los casos, la identidad de la persona trabajadora sustituida, o el puesto de trabajo vacante que pasa a desempeñar.
— Su duración será, según los casos, el tiempo que dure la ausencia de la persona trabajadora sustituida o el proceso reglamentario de cobertura del puesto vacante.
— El contrato de interinidad debe concertarse siempre a jornada completa excepto en los siguientes casos:

- Cuando la persona trabajadora sustituida estuviera contratada a tiempo parcial o el puesto vacante, para cuya cobertura hasta la provisión definitiva se le contrata, sea de jornada parcial.
- Cuando el contrato se celebre para la sustitución parcial de una trabajadora o un trabajador en lo casos en que esta persona se acoja a los supuestos de reducción de jornada, legal o convencionalmente establecidos.

— Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema:

- Por la reincorporación de la persona trabajadora sustituida.
- Por la provisión reglamentaria del puesto vacante.

2.4. **El contrato de relevo**

Para que una trabajadora o un trabajador pueda acceder a la jubilación parcial (la jubilación parcial se desarrolla en el apartado 6.2.3. de este tema), quien emplea debe concertar simultáneamente un contrato de relevo para sustituir la jornada de trabajo dejada vacante por la persona trabajadora que se jubila.

Características:

— El contrato de relevo ha de celebrarse necesariamente con una persona en situación de desempleo.
— En principio puede celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial. En el ámbito de la Administración General de la CAE siempre se celebra a jornada completa.
— El puesto de trabajo de la persona trabajadora relevista puede ser el mismo que el de la persona trabajadora jubilada parcialmente o uno similar, entendiendo por tal el desempeño de tareas correspondientes al mismo grupo profesional o categoría equivalente.
— Estos contratos se extinguen, además de por las causas generales de extinción que se verán en el apartado 6 de este tema, por la finalización de la situación de jubilación parcial de la persona trabajadora relevada, la cual puede producirse por fallecimiento, jubilación total o renuncia.

3. CATEGORÍAS PROFESIONALES

La clasificación profesional constituye una pieza clave para determinar el régimen jurídico de la relación laboral y para concretar el contenido de la prestación laboral.

La clasificación profesional de las personas trabajadoras:

— Delimita la prestación en principio exigible,
— Determina el tratamiento retributivo, e
— Incide en la duración del período de prueba, en la cotización y prestación del sistema de Seguridad Social.

El ET establece el sistema de clasificación profesional. Según esta norma:

— El *grupo profesional* es el que agrupa unitariamente las aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación y puede incluir distintas categorías profesionales.
— La *categoría profesional* es un instrumento clasificatorio que abarca las distintas funciones o tareas que presentan entre sí una estrecha vinculación u homogeneidad.

En las Administraciones Públicas los requisitos necesarios para el desempeño de cada puesto de trabajo se establecen en la RPT. En el ámbito de la Administración General de la CAPV y sus OO.AA. la categoría laboral es uno de los datos que obligatoriamente deben constar para cada puesto de trabajo en la RPT y han sido determinadas en el Convenio Colectivo de aplicación esta-

bleciéndose un catálogo de grupos y categorías laborales. No obstante, dicha clasificación, como el mismo Convenio establece, es meramente enunciativa, sin que necesariamente tengan que existir todos los grupos y categorías profesionales.

4. MOVILIDAD DEL PERSONAL LABORAL

El EBEP dispone que la provisión de puestos y movilidad del personal laboral se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera.

Estos procedimientos, como todos los sistemas de movilidad en las Administraciones Públicas, deben estar presididos por los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de eficacia en los casos de desempeño transitorio de puestos en casos de cobertura urgente e inaplazable.

Caso especial de movilidad es la *movilidad por razón de violencia de género*, recogida en el EBEP.

Las mujeres víctimas de violencia de género que se vean obligadas a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venían prestando sus servicios, para hacer efectiva su protección o el derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su categoría profesional, de análogas características, sin necesidad de que sea vacante de necesaria cobertura. Aún así, en tales supuestos la Administración Pública competente, estará obligada a comunicarle las vacantes ubicadas en la misma localidad o en las localidades que la interesada expresamente solicite.

5. SUSPENSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL

La suspensión del contrato de trabajo implica que las partes quedan exoneradas temporalmente de las obligaciones básicas del mismo, es decir, trabajar y remunerar, pero el vínculo sigue vivo. Cuando desaparece la causa que motiva la suspensión, se reanuda la relación laboral.

El ET contempla catorce causas de suspensión del contrato de trabajo que se corresponden con diferentes incidencias. El contrato puede suspenderse por cualquiera de ellas, de tal modo que al producirse una de ellas, una de las partes puede decidir, y la otra debe aceptar la suspensión del contrato.

La suspensión del contrato conlleva, con carácter general, un derecho incondicionado al reingreso y a la reserva de puesto. En aquellos casos en que la suspensión conlleve la reserva de puesto, ésta resulta operativa en tanto el contrato se mantenga vigente, desapareciendo si el contrato se extingue durante la situación de suspensión.

La no reincorporación de la persona trabajadora al terminar la causa de suspensión, o en su caso, al expirar el plazo para solicitar la reincorporación, puede determinar la extinción del contrato.

El ET regula las situaciones en las que puede suspenderse el contrato de trabajo, y los efectos de la misma que son diferentes en cada caso, de las cuales se estudian a continuación las más relevantes. No obstante lo anterior, los convenios colectivos pueden mejorar este régimen legal por lo que habrá que estar, en cada caso concreto, a la regulación que se establezca para cada situación en el convenio aplicable al caso.

5.1. **Excedencia por cuidado de hijas, hijos y familiares**

La excedencia por cuidado de hijas, hijos y familiares constituye un derecho individual de las personas trabajadoras, sin distinción por tanto, no sólo entre hombre y mujer, sino en atención a la naturaleza indefinida o temporal del contrato y de la antigüedad en la empresa.

Si dos o más trabajadores personas trabajadoras de la misma empresa generan este derecho por la misma persona causante, puede limitarse su ejercicio simultáneo por razones justificadas de necesidades del servicio.

Cuando un nuevo hecho causante da derecho a un nuevo período de excedencia de este tipo, el inicio de ésta pone fin al que se venía disfrutando.

Efectos:

— Durante el primer año de duración de la excedencia (contado desde la concesión, no desde el nacimiento), la persona trabajadora tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo. Esta reserva se extiende, en el caso de excedencia por cuidado de hijas, hijos, hasta un máximo de 15 meses cuando se trate de una familia numerosa de categoría general, o de 18 meses si se tiene la categoría especial de familia numerosa.
— Los dos primeros años de duración de esta excedencia, se consideran de cotización efectiva a efectos de Seguridad Social.
— La totalidad del período de excedencia es computable a efectos de antigüedad.
— Las condiciones de reingreso, han de ajustarse a lo siguiente:
  - El reingreso durante el primer año (o durante el tiempo establecido como de reserva) es automático al mismo puesto de trabajo.
  - Transcurrido este período, la reserva queda referida a un puesto de su categoría profesional, y para cuyo desempeño reúna los requisitos. La determinación del puesto concreto en este caso corresponde a la Administración.

5.1.1. Excedencia por cuidado de hijas e hijos

Tienen derecho a solicitar este tipo de excedencia las personas trabajadoras para el cuidado de una hija o un hijo, tanto lo sea por naturaleza como por adopción, o en los supuestos de acogimiento, tanto permanente como preadoptivo.

La duración máxima es de 3 años a contar desde la fecha del nacimiento de la hija o del hijo o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa, y puede ser disfrutada de forma fraccionada. No existe, sin embargo la obligación de fijar desde el inicio el período a disfrutar, ni se tiene obligación de solicitar prórrogas, teniendo derecho a reincorporarse en cualquier momento.

5.1.2. Excedencia por cuidado familiares

Se puede solicitar excedencia para atender al cuidado de un familiar, hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no pueda valerse por sí mismo y siempre que no desempeñe actividad retribuida.

La duración máxima es de 2 años, pudiendo disfrutarse este período de manera fraccionada.

5.2. **Excedencia forzosa**

Las situaciones que dan lugar a la excedencia forzosa son:

a) El ejercicio de un cargo público. Puede solicitarse esta excedencia por la designación o elección para un cargo público que imposibilite la asistencia al trabajo. Su finalidad es posibilitar el desempeño de cargos públicos por quien tiene un puesto de trabajo garantizándoles su mantenimiento. Por cargo público se entiende el cargo político temporal al que se accede por elección o por designación o nombramiento.
b) El ejercicio de funciones sindicales de ámbito provincial o superior.

Este tipo de excedencia no está sujeta a límite temporal alguno, ya que su duración viene condicionada por la del cargo público o sindical que pasa a desempeñar.

Efectos:

— Durante todo el tiempo de duración de esta excedencia, la persona trabajadora tiene derecho a la reserva de su puesto de trabajo.

— La totalidad del período de excedencia es computable a efectos de antigüedad.
— Las condiciones de reingreso, han de ajustarse a lo siguiente:

- El reingreso ha de solicitarse y la persona trabajadora reincorporarse en el plazo de 30 días a partir de la cesación en el cargo.
- El reingreso es automático al mismo puesto de trabajo.

5.3. **Excedencia por incompatibilidad**

Este es un supuesto especial de excedencia que únicamente es aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y que se produce por la incompatibilidad de tal actividad con el desempeño de un segundo puesto de trabajo, en el sector público.

Al acceder a un nuevo puesto en el sector público, si es éste es incompatible con el que venía desempeñando, la persona interesada debe optar por uno de ellos, dentro del plazo de toma de posesión (si se trata de un puesto de funcionaria o funcionario) o una vez terminado el período de prueba (si se trata de un puesto laboral). A falta de opción se entiende que opta por el nuevo puesto.

Para acceder a este tipo de excedencia no se exige una antigüedad mínima, tiene carácter automático y no tiene límite temporal, prolongándose indefinidamente mientras persistan las causas que motivaron su concesión.

Efectos:

— El tiempo transcurrido en este tipo de excedencia no es computable a efectos de antigüedad.
— No conlleva derecho a la reserva de su puesto de trabajo, sino que únicamente tiene derecho a reingresar en las vacantes de igual o similar categoría a la suya, para cuyo desempeño reúna los requisitos. La determinación del puesto concreto en este caso corresponde a la Administración.

5.4. **Excedencia voluntaria**

El personal laboral puede disfrutar de excedencia voluntaria, por un plazo no inferior a 4 meses y no superior a 5 años, por cualquier causa, siempre que reúna los siguientes requisitos:

— Tener, al menos, un año de antigüedad;
— Que hayan transcurrido más de 4 años desde el final de una excedencia voluntaria anterior

Efectos:

— El tiempo transcurrido en este tipo de excedencia no es computable a efectos de antigüedad.
— No conlleva derecho a la reserva de su puesto de trabajo, si no que únicamente tiene derecho a reingresar en las vacantes de igual o similar categoría a la suya, para cuyo desempeño reúna los requisitos. La determinación del puesto concreto en este caso corresponde a la Administración.
— El reingreso únicamente puede producirse previa solicitud del interesado, la cual habrá de producirse antes de que termine la situación de excedencia.

6. EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL

Con la extinción del contrato laboral finalizan de forma definitiva las obligaciones establecidas entre las partes.

A la finalización de la relación laboral, se debe entregar a la persona trabajadora el certificado de empresa y los documentos de cotización para que la persona trabajadora pueda solicitar, en el caso de que proceda, la prestación por desempleo.

Así mismo, a la extinción del contrato ha de abonarse a la persona trabajadora, en todo caso, las retribuciones ya devengadas y pendientes de cobro, la parte proporcional de las pagas extraordinarias y las cantidades correspondientes a las vacaciones no disfrutadas.

El contrato de trabajo puede extinguirse por alguna de las siguientes causas, *además de las ya vistas específicamente para cada tipo de contrato laboral de duración determinada*:

— Mutuo acuerdo de las partes.
— Causas consignadas en el contrato.
— Voluntad de la persona trabajadora.
— Muerte, incapacidad permanente o jubilación de la persona trabajadora.
— Muerte, incapacidad permanente, jubilación o extinción de la personalidad jurídica de la empresaria o del empresario. No obstante, estas circunstancias no pueden ocurrir en el caso de personal empleado público laboral.
— Causas objetivas.
— Despido disciplinario.

A continuación se verán las causas de extinción de la relación laboral más comunes.

6.1. **Voluntad de la persona trabajadora**

La persona trabajadora, sin necesidad de alegar causa alguna, puede dar por finalizado el contrato de trabajo. Se requiere que la voluntad de la persona trabajadora conste de manera clara e inequívoca.

La extinción de la relación laboral por dimisión de la persona trabajadora no genera derecho a la prestación por desempleo. No obstante, tratándose de trabajadoras víctimas de la violencia de género pueden decidir abandonar definitivamente el puesto de trabajo, considerándoseles en situación legal de desempleo y con ello con derecho a la prestación por desempleo.

6.2. **Muerte, incapacidad permanente o jubilación de la persona trabajadora**

6.2.1. Muerte de la persona trabajadora

En este caso las retribuciones devengadas y no percibidas se han de abonar a las personas que resulten herederas.

6.2.2. Incapacidad permanente de la persona trabajadora

La declaración de incapacidad permanente de la persona trabajadora produce automáticamente la extinción del contrato cuando se trate de una gran invalidez, de una incapacidad permanente absoluta para cualquier tipo de trabajadora o trabajador o de una incapacidad permanente total para su profesión habitual.

No obstante, en los dos últimos supuestos puede establecerse, en la misma declaración de incapacidad, la reserva del puesto de trabajo durante dos años si se prevé la mejoría de la persona trabajadora.

6.2.3. Jubilación de la persona trabajadora

La jubilación de la persona trabajadora produce, de manera automática, la extinción del contrato de trabajo. Tipos de jubilación:

— *La jubilación forzosa*. La jubilación la decide, en principio, la persona trabajadora de forma voluntaria, cuando reúne los requisitos legales para ello. No obstante, los convenios colecti-

vos pueden contener cláusulas de *jubilación forzosa*. Así en la Administración General de la CAE y sus OO.AA. la jubilación forzosa se producirá al cumplir la persona trabajadora los 65 años, siempre que haya completado el período mínimo de cotización o carencia preciso para adquirir el derecho a alguna pensión.

— *La jubilación voluntaria*. También la extinción del contrato puede producirse por la *jubilación anticipada* que se oferta por quien emplea a cambio de ciertos beneficios destinados a compensar la minoración de la pensión de jubilación como consecuencia de producirse ésta con anterioridad a la edad ordinaria de jubilación (65 años).

— La *jubilación parcial* produce también la extinción del contrato de trabajo. En este caso, sin embargo, la jubilación parcial se simultanea con la celebración de otro contrato de trabajo, entre la persona trabajadora jubilada parcialmente y quien emplea, en este caso a tiempo parcial y de duración determinada. La persona trabajadora jubilada tiene derecho a percibir las retribuciones asignadas al nuevo contrato, así como la pensión de jubilación de manera parcial. Además de los requisitos exigidos a la persona trabajadora para acceder a esta modalidad de jubilación, para que se produzca, se debe celebrar simultáneamente un contrato de relevo, figura que se ha estudiado en el punto 2.4. de este tema.

6.3. **Causas objetivas**

Las siguientes circunstancias que afectan tanto a quien emplea como a la persona trabajadora, determinan legalmente la extinción del a relación laboral:

— *La ineptitud de la persona trabajadora*. Para que opere como causa extintiva debe ser sobrevenida a la ocupación del puesto de trabajo. Esta falta de aptitud para el puesto ha de ser permanente y no meramente circunstancial, referida al conjunto del trabajo que debe desempeñar, y que se derive de causas ajenas a la voluntad de la persona trabajadora (si el incumplimiento laboral fuera voluntario, debería extinguirse la relación laboral por causas disciplinarias).

— *La falta de adaptación de la persona trabajadora a las modificaciones técnicas* del puesto de trabajo, modificaciones que han de ser razonables y referidas al puesto de trabajo que debe desempeñar.

— *La necesidad de amortizar puestos de trabajo*, derivada de causas objetivas, técnicas u organizativas.

— *Insuficiencia de consignación presupuestaria*. Los contratos concertados para la ejecución de planes y programas por las Administraciones Públicas y financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales, pueden extinguirse por la insuficiencia de dicha consignación para el mantenimiento del puesto de trabajo.

La extinción del contrato por causas objetivas genera el derecho a la percepción de una indemnización y a la prestación por desempleo.

6.4. **Despido disciplinario**

El EBEP recoge la posibilidad de imponer la sanción de despido por la comisión de alguna de las faltas disciplinarias tipificadas como muy graves en dicha Ley. Este despido comporta la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo en las Administraciones Públicas con funciones similares a las que se desempeñaban.

Las Administraciones Públicas no pueden despedir por motivos disciplinarios sin la previa tramitación del procedimiento sancionador establecido. Este procedimiento debe atender a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal y desarrollarse con plenos derechos y garantías de defensa de la persona trabajadora.

IV
Organización y gestión administrativa

26

Sistema de Archivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Gestión y archivo de la documentación en los archivos de oficinas

Sumario: 1. Introducción.—2. Conceptos básicos para un sistema de archivo. 2.1. Documento. 2.2. Ciclo de vida de los documentos. 2.3. Expediente. 2.4. Serie documental. 2.5. Organización de la documentación. 2.6. Cuadro de clasificación. 2.7. Calendario de conservación.—3. El sistema de archivo.—4. El archivo de gestión o de oficina. 4.1. Definición del archivo de oficina. 4.2. Funciones de los archivos de oficina. 4.3. Características físicas de los archivos de oficina o gestión. 4.4. Tratamiento de las series más comunes de los archivos de oficina. 4.5. Tratamiento físico de la documentación. 4.6. Transferencia de la documentación desde el archivo de oficina.—5. El derecho de acceso a los documentos. 5.1. Normativa aplicable. 5.2. Consulta de la documentación.

1. INTRODUCCIÓN

Tanto los puestos de administrativo como los de auxiliar administrativo trabajan constantemente con documentación y se enfrentan diariamente al archivo y tratamiento de la misma. Por ello consideramos que es imprescindible un conocimiento básico de gestión documental. Comenzando por unos conceptos fundamentales, siguiendo por el conocimiento de lo que es nuestro sistema de archivo y aplicando estos conceptos al archivo de gestión u oficina que es donde desarrollarán su trabajo. Así mismo se enuncian los principios básicos del derecho de acceso a la documentación.

2. CONCEPTOS BÁSICOS PARA UN SISTEMA DE ARCHIVO

2.1. **Documento**

Se entiende por documento toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos.

En este amplio concepto de documento conviene hacer una doble distinción entre los documentos de archivo y los documentos de apoyo informativo, ya que cada uno de ellos es objeto de un tratamiento diferente en la gestión de los archivos.

Se entiende como *documento de archivo* toda información registrada, independientemente de su forma y características, recibida, creada o conservada por una institución, entidad o persona en el desempeño de sus funciones. Esta definición es aplicable tanto a la documentación en papel como a la electrónica.

En contraposición a la documentación de archivo, se considera *documentación de apoyo informativo* a aquellos documentos (impresos, fotocopias de documentos administrativos, fotocopias de disposiciones normativas, folletos, etc.) cuya utilidad para la Administración radica exclusivamente en su contenido informativo para apoyo de la gestión administrativa, por tanto no es documentación susceptible de integración en los expedientes ni de conservación en los archivos.

Esta diferencia es crucial, ya que un mismo documento puede ser documentación de archivo en una unidad administrativa y, sin embargo, ser documentación de apoyo en otra unidad administra-

tiva. La clave radica en saber a quién corresponde la responsabilidad de conservarlo, para evitar duplicidades muy costosas en la gestión de documentos.

Lo que caracteriza a un documento de archivo frente a la documentación de apoyo informativo es que el primero es único e irrepetible, responde a una actuación competencial, tiene valor probatorio y puede constituir patrimonio documental mientras que el segundo solo aporta valor informativo, normalmente se trata de ejemplares múltiples, están editados y no son originales y no constituyen patrimonio documental.

Documento de archivo	**Documento de apoyo informativo**
Son originales	Son copias, editadas o no
Se generan en el curso de la tramitación administrativa	Se recopilan para facilitar la tramitación administrativa
Tienen valor probatorio	Tienen valor informativo
Pueden ser patrimonio documental	No son patrimonio documental
Conforman expedientes y series documentales	Conforman dossieres informativos
Se transfieren al Archivo	No se transfieren al Archivo

Los documentos tienen unos elementos fundamentales que son:

1. Elementos externos que son los que se refieren al aspecto material del documento, a su estructura física.
   - La clase: si son documentos textuales, gráficos, audiovisuales, electrónicos.
   - El tipo: por las características estructurales similares y la disposición interna de los distintos elementos internos dentro del documento. Así podemos considerar tipos documentales: el acta, la resolución, el oficio, el informe, la alegación, el recurso, el edicto, etc.
   - El soporte, en el que se sustenta la información contenida en el documento: papel, pergamino, película, material informático, etc.
   - El formato: la configuración física del documento: CD, DVD, Legajo, libro,
   - La Forma o tradición documental: si el documento es una minuta, un original, un original múltiple, una copia simple, una copia compulsada, etc.
2. Elementos internos, entendiendo como tales los que dotan de contenido al documento:
   - Autor y destinatario del mismo.
   - Fecha y lugar de elaboración.
   - Contenido o asunto.
   - El origen funcional, que explica el motivo por el que se produce el documento.

Todo documento de archivo para tener la consideración de tal debe de constar de estos elementos internos. Si el documento carece de cualquiera de estos elementos no tiene la consideración de tal, ya que es un documento incompleto y deja de tener valor probatorio.

2.1.1. Documentos electrónicos

En la actualidad nos encontramos conviviendo con los denominados documentos electrónicos. Hay que distinguir en éstos una doble condición. Documento electrónico es todo aquél que ha sido generado o producido o es legible mediante sistemas informáticos.

Pero no es lo mismo un documento generado originalmente mediante sistemas informáticos que una copia digitalizada de un documento original en papel. Los primeros para ser auténticos han de llevar una serie de elementos anexos como son la firma electrónica y todos sus componentes

que le dan el valor probatorio que antes daba la firma manuscrita; los segundos, por el contrario y hasta que no se legisle en otro sentido, no son más que copias en formato electrónico, que pueden ser útiles para la agilización de la tramitación administrativa, pero que no tienen el valor de los documentos originales en papel.

Por lo tanto es erróneo pensar que todo lo que está digitalizado tiene el mismo valor que el papel, y que, por lo tanto, nos podemos deshacer de los documentos originales. Los documentos digitalizados han podido sufrir alteraciones, no tienen valor probatorio, no dejan de ser «documentos de apoyo informativo».

Uno de los retos de la Administración actual es la Administración electrónica o e-administración, es decir la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos y hacia ello se avanza, pero hoy en día, la mayoría de los procedimientos son mixtos, es decir tienen una parte en papel y otra generada electrónicamente y hay que conservar ambas.

2.1.2. Valores de los documentos

Los documentos de archivo tienen una serie de valores que determinan su destino final.

2.1.2.1. *Valor primario o administrativo*

Es el que tiene el documento desde su creación ya que va unido a la finalidad inmediata de su producción. En función del tipo documental y de la unidad productora puede ser legal, fiscal, contable, jurídico, etc. Este valor pervive mientras los documentos no hayan caducado administrativamente.

2.1.2.2. *Valor secundario*

Es el valor que, una vez los documentos hayan caducado administrativamente, van adquiriendo y que no responde al objeto inicial de su creación. Este valor puede establecerse en histórico e informativo.

2.2. **Ciclo de vida de los documentos**

Se entiende por Ciclo de vida de los documentos, la agrupación de fases por las que atraviesa un documento: creación, mantenimiento, uso y eliminación o conservación definitiva. Cada una de las fases se equipara a uno de los tres niveles de archivo: creación en el archivo de oficina, mantenimiento y uso en el archivo general y eliminación o conservación definitiva en el archivo histórico.

2.3. **Expediente**

Se entiende por Expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

La generación de un expediente está sometida a un procedimiento administrativo normalmente bien definido y la formación del mismo se produce por una sucesión de actos administrativos la mayoría de las veces plasmados en documentos. El orden interno de un expediente debe de respetar siempre esa secuencia procedimental. Normalmente, para facilitar tanto la consulta de su estado de tramitación como para incorporar documentos nuevos, se ordenan los documentos dentro de un expediente en sentido inverso al de la génesis, colocándose el documento correspondiente al primer trámite al final del expediente y el último documento al inicio.

Hay que recordar que la ordenación cronológica del expediente responde a las fechas de los trámites no de los documentos (un ejemplo: cuando se presenta una solicitud que aporta copia

del DNI, copia de título académico, copia de escritura de compraventa, etc., la fecha a tener en cuenta para ordenar es la de la solicitud, que es la que inicia el trámite, y no la de los documentos adjuntos a la solicitud, que generalmente son anteriores a la misma).

Los expedientes deben de contener únicamente la documentación necesaria para la tramitación, y no debe incorporarse a éstos ninguna documentación de apoyo.

Los expedientes se formarán con los documentos originales que se reciban y con las copias de los que se envíen y que se correspondan con los trámites ejecutados. Los oficios de remisión deberán ir unidos a los documentos que remiten.

La oficina que inicia el expediente es la responsable de su custodia y archivo y es en su ejemplar en el que se deben de conservar los documentos originales de los trámites; el resto de las oficinas que intervienen en la tramitación, aunque durante un tiempo conserven copias como referencia de su gestión, nunca deben de remitirlas al siguiente nivel de archivo.

Los expedientes están formados por:

— los documentos que van reflejando las distintas actuaciones o diligencias,
— la carpetilla que contiene y agrupa estos documentos, y
— la relación de contenido, en la que enumeran en orden de tramitación los documentos contenidos con una breve descripción, su fecha y el número de orden.

La carpetilla que guarda cada expediente debe llevar en la carátula los datos identificativos del mismo:

— n.° de expediente,
— solicitante,
— asunto,
— fecha de inicio y fin.

El señalar los datos identificativos básicos de los expedientes en las carpetilla que los contiene facilita enormemente su tratamiento archivístico posterior, ya que los datos más comunes a introducir en cualquier sistema de gestión de archivo normalmente son los señalados en estas portadas, con lo que, si están visibles, se evita tener que bucear en el contenido del expediente para poder hacer una correcta descripción del mismo.

2.4. **Serie documental**

Es el conjunto de documentos o expedientes producidos en el desarrollo de una función o actividad administrativa regulada por una norma de procedimiento; también puede describirse como serie documental el conjunto de documentos resultado de un mismo proceso de formación o de la misma actividad o por cualquier otra relación derivada de su producción, recepción o uso.

2.5. **Organización de la documentación**

Para su correcta gestión, la documentación de cada unidad administrativa debe de estar clasificada y ordenada. Clasificar es dividir o separar un conjunto de elementos estableciendo clases, grupos o series, de tal manera que dichos grupos queden integrados formando parte de la estructura de un todo. Ordenar, por el contrario es unir un conjunto de elementos relacionados unos con otros de acuerdo con un unidad establecida de antemano.

2.5.1. Clasificación

La clasificación de la documentación producida por la oficina debe de responder, como hemos dicho, a las competencias y funciones que tiene encomendadas. Es decir que cada una de esas funciones quedará plasmada en una o varias series documentales.

Por ejemplo, si la oficina tiene como cometido la tramitación de subvenciones, cada una de las distintas subvenciones conforma una serie documental y por lo tanto los documentos que forman sus expedientes deben de archivarse en la misma serie documental.

Cada vez que se dé inicio a una actividad nueva (por ejemplo una nueva línea de ayudas o un nuevo registro administrativo) la oficina productora y el Archivo General deberán analizarla y incorporar una serie nueva al cuadro de clasificación o acordar su archivo en alguna de las ya definidas.

2.5.2. Ordenación

Una vez agrupados los expedientes o documentos de una serie, estos deben de ordenarse dentro de la misma siguiendo un patrón o criterio que dependerá del tipo de documentación del que se trate.

Hay varios sistemas de ordenación:

El *cronológico* que utiliza la fecha de los documentos como elemento de unión, siguiendo los tres elementos de mayor a menor: Año, mes y día. Es el más útil para ordenar series como la correspondencia, las actas, las circulares.

El *alfabético*, que utiliza las letras del abecedario como criterio.

1. Si la palabra elegida es el apellido será una ordenación onomástica. Se ordenan en primer lugar por el primer apellido, luego por el segundo y finalmente por el nombre.
   Es el criterio más útil para, por ejemplo, expedientes de personal.
   En estas series de expedientes de personal, el criterio de ordenación debe respetar la grafía de los apellidos en su propio idioma. Así los apellidos en euskera se ordenarán siguiendo la grafía en euskera y los de castellano en la suya propia. De ese modo, siempre encontraremos el mismo apellido en el mismo lugar, esté escrito de la forma en que esté.
2. Si el criterio elegido es el de los nombres de lugar, será una ordenación geográfica. Normalmente se sigue una jerarquía espacial, comenzando por agrupaciones mayores y acabando en las menores. Por ejemplo comenzaríamos por los territorios históricos, seguiríamos por los municipios y terminaríamos en los barrios o entidades.

El *numérico* es el que ordena los documentos siguiendo una serie de guarismos desde el 1 en adelante. Es el criterio más utilizado por documentación de carácter contable.

El *mixto* que consiste en la combinación de cualquiera de los anteriores para conseguir un patrón. Se utiliza muy frecuentemente para la ordenación de expedientes, cuando el identificador que llevan está compuesto por un número y el año, el número y un código alfabético o el número, el año y un código alfabético.

2.5.3. Identificación de la documentación

En muchas ocasiones, el control de la documentación, si no es muy voluminosa, no se lleva a cabo con ningún sistema. Se echa mano de la memoria o de la mera identificación externa de las carpetas/cajas donde se guarda la documentación. Esto es válido, como hemos dicho, cuando el número de documentos es pequeño o su complejidad mínima.

Cuando nos encontramos con archivos de oficina más grandes o más complejos es recomendable el empleo de algún sistema de control. En muchas ocasiones, las aplicaciones de gestión de expedientes nos permiten localizar el identificador que lleva el expediente/documento que buscamos, pero son pocas las que contemplan entre los datos que almacenan información sobre el archivo físico de los documentos. En otras ocasiones, se utilizan bases de datos, hojas de cálculo e incluso documentos para inventariar la documentación y tenerla de algún modo controlada.

A todos esos sistemas tiene vocación de sustituir la aplicación que gestiona el sistema de archivo, la AKS/SGA. En esta aplicación existe un módulo para la gestión del archivo de oficina que permite controlar la documentación administrativa producida por la oficina, ya que tiene la

posibilidad de describir, dentro de su serie documental tanto documentos, como expedientes como unidades de instalación.

2.6. **Cuadro de clasificación**

Es el instrumento de gestión que refleja la organización del los documentos/expedientes y aporta los datos esenciales de su estructura. El cuadro de clasificación responde a las competencias y funciones atribuidas a la institución productora de la documentación y es un elemento fundamental en la gestión documental.

La elaboración de los Cuadros de Clasificación Documental de la Administración Pública de Euskadi recae sobre el Archivo General, en colaboración con el personal responsable de organización y archivo de cada Departamento, Organismo Autónomo, Ente Público de Derecho Privado o Sociedad Pública.

El Sistema de Archivo se encarga de la difusión del Cuadro de Clasificación Documental para que sea conocido y utilizado por todas las unidades administrativas y archivos del Sistema como herramienta de gestión de su documentación.

El cuadro de clasificación del sistema de archivo de la Administración Pública de Euskadi es un cuadro funcional, es decir se basa en las grandes áreas competenciales de la Administración Autónoma, lo que permite una mayor estabilidad ya que se mantiene a salvo de los cambios organizativos. Se estructura jerárquicamente en cinco niveles:

1. Fondo.
2. Subfondo.
3. Sección.
4. Subsección.
5. Serie.

Entendemos como *Fondo* el conjunto de documentos, de cualquier tipología y soporte, producido orgánicamente y/o reunido y utilizado por una persona, una familia o un organismo en el ejercicio de las actividades y funciones que le son propias. Se ha utilizado como criterio para definir los fondos las grandes áreas competenciales. Así por ejemplo son fondos en nuestro cuadro de clasificación: Aguas, Hacienda, Industria, Cultura, Administración Pública, Transportes, Vivienda, etc.

En nuestro sistema se codifica con dos letras:

1. Industria = IN,
2. Sanidad = SA,
3. Medio Ambiente = MA,
4. Transportes = GA, etc.

Entendemos como *Subfondo* a la parte de un fondo, que tiene entidad diferenciada del resto y puede corresponder a entidades administrativas subordinadas que tienen cierto grado de autonomía. Así por ejemplo constituyen subfondos Osakidetza, Osalan, Izenpe, el IVAP, IHOBE, la SPRI, es decir casi todos los elementos del sector público y de la administración institucional.

En nuestro sistema se codifican con dos letras:

1. IVAP = IV,
2. Izenpe = IZ,
3. Osakidetza = OS, etc.

Entendemos por *sección* la división del fondo que identifican generalmente con las direcciones que integran las diferentes áreas funcionales de los departamentos. Así por ejemplo dentro de del fondo de Hacienda son secciones: Control Económico, Presupuestos, Finanzas, Administración Tributaria, Contratación.

En nuestro cuadro de clasificación, se codifican con dos dígitos: 01, 02, 03, etc.

Si la entidad de la sección lo justifica se pueden crear divisiones, las subsecciones, que se codifican con una sola letra.

Así por ejemplo:

1. Fondo: Educación = ED
   — Sección: Centros Docentes = 07
      • Subsección: Gipuzkoa = G
         – Serie: Expedientes del alumnado del Instituto Zubiri Manteo = ZUB

ED.07.G.ZUB sería el código de clasificación de esta serie documental.

Como ya hemos dicho, *serie documental* es el conjunto de documentos o expedientes producidos en el desarrollo de una función o actividad administrativa regulada por una norma de procedimiento; y también el conjunto de documentos resultado de un mismo proceso de formación o de la misma actividad o por cualquier otra relación derivada de su producción, recepción o uso.

En el cuadro de clasificación se codifican con tres letras que intentan representar alguna de las palabras que definen la serie, bien en euskera o bien en castellano, de manera que ese código no coincida con ninguno del mismo fondo. En el caso de series que se producen en los tres territorios (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa), la última letra corresponderá al territorio al que pertenecen. Así por ejemplo:

Sanciones de trabajo de Álava = STA
Conciliaciones laborales de Gipuzkoa = COG
Instalaciones de baja tensión de Bizkaia = BTB

Con este sistema de codificación, cada serie documental está identificada en el cuadro de clasificación con una secuencia compuesta por FONDO-Sección-serie, así por ejemplo: Del Fondo Aguas, de la sección Dominio Público Hidráulico, la serie Concesiones de agua de Gipuzkoa se codifica: AU.01.CAG.

Las cajas conteniendo documentación de cada serie documental se identificarán con el código de cinco letras resultante de sumar el fondo y la serie (siguiendo con el ejemplo anterior, AUCAG) y se numerarán correlativamente. El número dará comienzo con las primeras cajas que contengan documentación de la serie y se irá incrementando con las que se vayan generando.

Este identificador de cinco letras y el número correlativo identificarán a cada caja dentro del sistema de archivos. Esta identificación única es imprescindible para un correcto control del archivo.

2.7. **Calendario de conservación**

Es el instrumento que sobre el cuadro de clasificación que identifica las series documentales establecen su permanencia en cada subsistema, su nivel de conservación o eliminación y su accesibilidad. El Calendario de conservación se va conformando según se van publicando en el Boletín Oficial del País Vasco las decisiones que sobre valoración y selección documental aprueba la Comisión de Valoración, Selección y Acceso de la Documentación (COVASAD).

3. EL SISTEMA DE ARCHIVO

El término archivo tiene tres acepciones: el lugar que custodia documentación, la institución que controla este lugar y los documentos que se custodian en el mismo.

Englobando estos tres significados, un sistema de archivo se define como el conjunto de normas, órganos, centros y servicios vinculados a la gestión de los archivos. En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante C.A.E.), su sistema de archivo está regulado mediante el Decreto 174/2003[1] y ha sido desarrollado con la publicación de un Reglamento[2] y

[1] Decreto 174/2003, de 22 de julio, de organización y funcionamiento del Sistema de Archivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (B.O.P.V. n.º 163 de 26 de agosto de 2003).

[2] Orden de 19 de diciembre de 2005, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, del reglamento del sistema de archivo de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi. (B.O.P.V. 34 de 19 de febrero de 2006).

una Orden[3] reguladora del funcionamiento de uno de sus órganos, la Comisión de Valoración, Selección y Acceso de la Documentación (COVASAD).

El decreto 174/2003 establece como ámbito de aplicación la documentación producida por el conjunto de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, es decir, el Gobierno Vasco y sus Departamentos, la Administración Institucional y el Sector Público. Por lo tanto, toda documentación recibida y producida por cualquiera de estas instituciones está integrada en el sistema, entendiendo como tales instituciones a:

— los Departamentos,
— sus delegaciones y servicios territoriales,
— los centros docentes (salvo el nivel universitario),
— los centros sanitarios (salvo en lo referente a la documentación clínica),
— las comisarías (salvo en lo referente a la documentación de carácter policial),
— los juzgados (salvo en lo referente a la documentación de carácter judicial),
— las empresas públicas (como la SPRI, EJIE, IHOBE, VISESA, etc.),
— los organismos autónomos (el IVAP, el EUSTAT, Emakunde, OSALAN, etc.),
— los entes públicos de derecho privado (la Agencia Vasca del Agua, el Ente Vasco de Energía, etc.),
— los consorcios,
— las fundaciones.

Toda esta documentación está sometida a lo regulado en la normativa señalada y debe de seguir un tratamiento similar. No toda la documentación se convertirá en patrimonio documental, pero toda ella es susceptible de serlo, por lo que deberá someterse al análisis y evaluación de la mencionada Comisión de Valoración, Selección y Acceso de la Documentación (COVASAD) quien determinará su futura condición de patrimonio documental histórico o su destrucción en los plazos y formas apropiadas para cada conjunto documental.

Para facilitar la organización de toda esta documentación el Decreto establece cuatro niveles de archivo:

a) Los Archivos de gestión o de oficina, que están integrados por los fondos documentales existentes en las unidades administrativas que integran las estructuras orgánicas de los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco (Viceconsejerias, Direcciones, Servicios, Delegaciones, Oficinas Territoriales, centros docentes, comisarías, juzgados). La documentación debe de estar en estos archivos un período de dos años como máximo una vez concluida su tramitación.
b) Los Archivos Centrales de la Administración Institucional, que son los centros encargados de la organización, custodia y conservación de la documentación de sus respectivas entidades (sociedades públicas, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, consorcios y fundaciones). Estos deben de conservar los documentos durante un período máximo de 10 años.
c) El Archivo General de la Administración Pública de la C.A.E., que es el archivo intermedio encargado de recibir y gestionar la documentación transferida por los archivos mencionados en los apartados a) y b).
d) el Archivo Histórico de la Administración Pública de la C.A.E., que es el encargado de custodiar la documentación de carácter histórico, la que supera los 50 años de antigüedad según lo establecido en la Ley 7/90 de Patrimonio Histórico Vasco.

El sistema de archivo de la Administración Pública de la C.A.E. se gestiona mediante una aplicación informática denominada AKS/SGA. (Artxibo Kudeaketa Sistema/Sistema de Gestión de Archivo). Con ella se pueden llevar a cabo todas las tareas fundamentales en cualquier nivel

[3] Orden de 19 de diciembre de 2005, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, sobre el procedimiento para la identificación y valoración documental, y el funcionamiento de la Comisión de Valoración, Selección y Acceso a la Documentación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi (COVASAD). (B.O.P.V. 34 de 19 de febrero de 2006).

de archivo: la descripción de los documentos y expedientes, la transferencia de los mismos entre los distintos niveles de archivo, la consulta, préstamo y devolución de los documentos y expedientes, el expurgo de los mismos si así han de ser tratados, etc.

4. EL ARCHIVO DE GESTIÓN O DE OFICINA

4.1. **Definición del archivo de oficina**

Cada unidad administrativa tiene asignadas unas competencias que se materializan en la realización de unas actividades que quedan reflejadas, habitualmente, en unos documentos que conforman expedientes. La organización de esos documentos/expedientes no puede ser algo subjetivo, debe de responder a unos criterios lógicos y debe de plasmarse en un cuadro de clasificación que permita su correcta gestión. Toda la documentación que genera una unidad administrativa conforma su archivo de oficina o de gestión.

En el cuadro de clasificación/calendario de conservación deben de establecerse la series documentales en las que se organiza la documentación producida por la oficina, el plazo de permanencia de estas series en el archivo y si esa documentación debe de ser expurgada o transferida al siguiente nivel de archivo y en qué plazo.

Como principio general, la oficina que inicia un expediente debe de conservarlo integro y depositarlo en el archivo. En muchas ocasiones, sobre todo en oficinas de carácter horizontal (contabilidad, registro, asesoría jurídica, etc.) llegan demandas de información o de documentos que son parte de la tramitación de expedientes iniciados por otras oficinas. En estos casos, estas oficinas de carácter horizontal una vez realizado el trámite y remitido al que lo solicitó, no deben de conservar copia del mismo y si lo hacen, en muchos casos por exceso de celo, no deben de remitirlo al archivo.

Por ejemplo, la asesoría jurídica emite informes sobre casi todos los asuntos que pueda tramitar un Departamento, pero una vez remitido el informe solicitado, éste se deberá archivar en su expediente y es responsabilidad de la oficina solicitante del informe el custodiarlo donde corresponde; no es responsabilidad de la asesoría jurídica, que ya ha acabado el trámite, el conservarlo.

El archivo debe de ser común para toda la unidad administrativa, es decir hay que evitar el archivo de documentación en las mesas del personal o que cada funcionaria o funcionario conserve los expedientes que tramita.

Del mismo modo, hay que evitar que los expedientes se encuentren desdoblados y archivados por fases de tramitación o en función del personal técnico que los tramita. Para el control de este aspecto, la tramitación, están las aplicaciones informáticas.

Las instalaciones deben de ser acordes a su tamaño y debe de estar organizado y gestionado por, al menos, personal auxiliar o administrativo designado por cada responsable de la unidad administrativa. La persona responsable de cada archivo de oficina será también la interlocutora del Archivo General para la gestión de transferencias y consultas de documentos en este nivel de archivo.

4.2. **Funciones de los archivos de oficina**

Entre las funciones de los archivos de oficina se encuentran:

— El control de los documentos generados por la actividad de la unidad productora durante el plazo de tramitación.
— La correcta conservación de los expedientes completos, de manera que se evite la dispersión y fraccionamiento de la documentación perteneciente a un mismo expediente.
— La identificación, clasificación y descripción de la documentación para facilitar su localización y acceso.
— La gestión de las consultas y préstamos de la documentación existente en estos archivos.

— La realización de las tareas de depuración y expurgo o transferencia de la documentación teniendo en cuenta los calendarios de conservación definidos para la misma y la normativa relativa a estos procesos.

Como norma general, la documentación permanecerá en estos archivos mientras dure su tramitación administrativa. Una vez al año se transferirán al siguiente nivel de archivo los expedientes que se hayan concluido, siguiendo los plazos establecidos en el Calendario de Conservación, de manera que, salvo excepciones, los expedientes una vez concluidos no estén en el archivo de oficina más de dos años.

4.3. **Características físicas de los archivos de oficina o gestión**

Los archivos de gestión se localizarán bien en las oficinas, o en lugares próximos a las mismas, por lo que, al no poderse cumplir las condiciones antes indicadas, se adoptarán las siguientes medidas:

— Evitar la acumulación excesiva de documentación en los archivos de las oficinas.
— Mantener físicamente separada la documentación de archivo y el almacén de material de oficina.
— Diferenciar entre la documentación de archivo generada por la unidad administrativa y la documentación propia del personal de la misma, que no debe conservarse en los archivos de oficina.
— Evitar la exposición de la documentación a la luz solar.
— Alejar la documentación de fuentes de calor, de humedad y de campos magnéticos por el perjuicio que estos últimos suponen para la conservación de la documentación en soporte electrónico.
— Limpieza periódica del espacio destinado a archivo para evitar los efectos negativos del polvo y los insectos.
— Los archivadores y muebles que contengan los documentos de archivo deberán asegurar la custodia y restricción de acceso a la documentación, por lo que no se podrán en pasillos y/o sin cerraduras que garanticen la confidencialidad. Los clasificadores y armarios que contengan documentos deben mantenerse permanentemente cerrados, de forma que exista un buen control en el acceso a los documentos y se eviten desapariciones.

4.4. **Tratamiento de las series más comunes de los archivos de oficina**

Aunque cada oficina tiene sus propias competencias y por lo tanto genera sus propias series documentales, en casi todas ellas se puede producir documentación similar. Estos son algunos ejemplos.

4.4.1. Correspondencia

Esta serie tan común y socorrida en las oficinas debería ser la más exigua en la mayoría de ellas. Aunque casi todos los documentos entran y salen de las oficinas y por lo tanto pueden ser considerados como correspondencia, la mayoría no debe ser catalogada como tal. La mayor parte de estos documentos pertenecen a procedimientos ya clasificados y deben de archivarse en los expedientes a los que pertenece. Solo en el caso de tratarse de asuntos singulares que no tiene albergue en expediente alguno deberán engrosar esta serie y siempre deberá de coserse la entrada y la salida.

Esta serie tiene más justificación cuando se trata de oficinas de cargos políticos: Direcciones, Viceconsejerías, Consejerías, ya que a éstas llegan muchos escritos que no están relacionados directamente con expedientes concretos. Es recomendable hacer un esfuerzo por organizar esta correspondencia en función de las competencias asignadas a la oficina para gestionarla correcta-

mente y evitar archivar como correspondencia los documentos que pueden archivarse en expedientes perfectamente identificables, la documentación de apoyo (folletos, presentaciones, invitaciones, copias de publicaciones), las circulares de otras instancias, las convocatorias o documentos de reuniones de órganos colegiados, los recortes de prensa, las actas de reuniones, etc.

Si se trata de documentación que ha de conservarse, es conveniente clasificarla en series documentales si están debidamente justificadas. Así por ejemplo, las actas del consejo de dirección no se archivan como correspondencia sino que formarían una serie propiamente dicha.

4.4.2. Documentación de órganos colegiados

Como norma general, la oficina que ostenta la secretaría del órgano colegiado es la responsable de custodiar su documentación, organizarla, describirla y depositarla en el siguiente nivel de archivo. Se trata de series documentales de conservación permanente.

No obstante, en muchas oficinas, sobre todo de cargos políticos, existen copias de las convocatorias, actas y documentación de las reuniones de múltiples órganos colegiados a los que pertenecen los cargos. Como hemos dichos, sólo en el caso de ser titulares de la secretaría deben de transferir esa documentación al siguiente nivel de archivo.

En el caso de tratase de órganos colegiados cuya secretaría está fuera de la Administración Autónoma, solamente podrá transferir al siguiente nivel de archivo la documentación de este órgano colegiado la o el representante sectorial de más alto rango dentro de la institución y se tratará de documentación de conservación temporal, ya que el original deberá ser custodiado permanentemente por la secretaria o el secretario correspondiente. Esta copia se conservará para facilitar la consulta de la misma a cualquiera de los miembros que participan en él.

Un ejemplo de ello es la documentación del Consorcio de Transportes de Bizkaia. Se trata de un órgano en el que participa el Gobierno Vasco pero cuya secretaría no le corresponde. En este caso, asisten a sus reuniones, en representación del Gobierno Vasco, varios altos cargos: Consejera o Consejero, Viceconsejera o Viceconsejero y Directora o Director del área de Transportes. Todos estos cargos reciben la misma documentación, pero sólo podrá transferir al siguiente nivel de archivo la depositada por la Consejera o el Consejero.

4.4.3. Documentos contables

El sistema contable de la Administración Autónoma es el denominado ADOP. En él se generan, al menos, tres copias del mismo documento contable.

— una copia, la que lleva las firmas originales, se archiva en la Oficina de Control Económico,
— otra debe de archivarse en el expediente que generó el gasto y
— una tercera la tramita la Dirección de Servicios correspondiente.

Esta última copia debe ser destruida una vez transcurridos, como mucho, dos años desde su génesis, ya que sólo tienen efectos de control general del gasto.

La copia que debe de integrarse en el expediente, en muchas ocasiones cuando se trata de expedientes muy numerosos, se tiende a archivar siguiendo el apunte contable, en una serie facticia. En estos casos, puede ser destruida igualmente ya que pierde toda su utilidad, que es la de documentar la tramitación del expediente; el ejemplar de la Oficina de Control Económico, que es el que lleva las firmas originales, se transfiere al Archivo General que lo conserva durante el plazo establecido.

4.4.4. Libro registro de entrada y salida de documentos

El libro registro de entrada y salida es un documento de conservación permanente. Actualmente la Administración cuenta con un libro de registro centralizado y electrónico que permite imprimir listados parciales (por oficinas y por períodos de tiempo). Aunque no es necesario remitir al

Archivo General estos listados ya que la base de datos de registro se conserva en soporte electrónico suele ser útil para el funcionamiento de la oficina su impresión y se admite su depósito.

No obstante, la costumbre que tienen las oficinas de registro de algunas oficinas y/o departamentos de fotocopiar todas las entradas y salidas y conservarlas como «archivo de seguridad por si se pierden las cosas» es del todo inaceptable. Es una práctica que lo único que hace es generar un archivo de copias totalmente innecesario y descargar de responsabilidad en la custodia de los documentos a las oficinas realmente responsables de ello, las productoras/receptoras de los documentos registrados. En cualquier caso y aunque lo deseable es que esta práctica quede erradicada, esta serie «facticia» de correspondencia nunca puede ser transferida al siguiente nivel de archivo.

4.4.5. Circulares

Las circulares han de conservarse en las oficinas mientras tengan vigencia pero una vez superada ésta pueden destruirse. Únicamente la oficina emisora de la circular es la competente para conservarla y depositarla en el archivo. En este caso, las circulares se consideran documentación de conservación permanente ya que documentan sobre el modo de funcionamiento de la Administración.

4.5. **Tratamiento físico de la documentación**

Como criterio general es recomendable evitar el uso de gomas elásticas y clips en los expedientes, sustituyéndolas por carpetas y subcarpetas. Las gomas elásticas se deterioran en un corto espacio de tiempo, volviéndose quebradizas o diluyendo los componentes de las gomas lo que conduce al deterioro inmediato de los documentos. Los clips sufren un acelerado proceso de oxidación que deteriora los documentos que agrupa.

Es conveniente también evitar el taladro de documentos. Los documentos originales son únicos e irremplazables. Hay que evitar técnicas de agrupamiento artificial de documentos que ataquen directamente su conservación.

Por otro lado el uso de fundas de plástico para documentos aunque a primera vista puede parecer que mantienen la documentación bien archivada, además de ser un sistema costoso en tiempo y dinero, lleva aparejado un grave peligro. La presión a la que se somete la documentación una vez introducida en estas fundas y éstas en las cajas, hace que la tinta de los documentos, que con los modernos sistemas de impresión está adherida al documento, tienda a pegarse al plástico, con lo que podemos hacer desaparecer el contenido de los documentos y por tanto hacerlos inválidos, sin que esa sea nuestra intención.

4.6. **Transferencia de la documentación desde el archivo de oficina**

Con carácter general, los documentos y expedientes deben de permanecer un máximo de dos años en los archivos de oficina. A partir de ese momento han de ser transferidos al siguiente nivel de archivo (al General o al Central Institucional, según de quién dependa la oficina).

En el caso de cese, supresión o extinción de unidades organizativas y organismos de la Administración Pública de Euskadi, la documentación de estos ha de ser *obligatoriamente* transferida al Archivo General.

El procedimiento de transferencia es aplicable tanto a la documentación en soportes tradicionales (papel, audiovisuales, etc.) como a la documentación en soporte electrónico. En función del soporte algunas operaciones se realizarán o no, pero en general las actuaciones a realizar son las mismas aunque, obviamente, la documentación electrónica se gestionará de distinta forma a la de soportes tradicionales. En el caso de la documentación electrónica parte de las labores de selección previa a la transferencia vendrán realizadas por defecto desde el propio diseño de la génesis

documental (plazos de conservación/expurgo, tipología documental, metadatos[4] descriptivos, clasificación, etc.).

La documentación electrónica de archivo generada por la Administración Pública de la C.A.E., es decir creada y firmada electrónicamente, se almacena en el Archivo Digital (DOKUSI). Los procesos de transferencia implicarán para estos documentos un cambio de estatus y la asignación o cambio de varios de sus metadatos.

4.6.1. Actuaciones previas a la transferencia

Todas las transferencias de documentación entre los archivos de oficina y el Archivo General necesitan unas actuaciones preliminares.

El encargado del archivo de oficina debe de realizar las siguientes tareas como paso previo a la remisión de la documentación.

1. Ha de seleccionar la documentación a transferir, de acuerdo con el Calendario de Conservación definido para su oficina.
2. Ha de tener en cuenta que la documentación que se remita debe ser original o copia única, depurándose de los expedientes los duplicados, fotocopias, borradores y documentación de apoyo informativo.
3. No se transferirá al archivo documentación personal de los funcionarios o funcionarias (tipo apuntes, colecciones normativas, etc.) ni copias de documentos cuya custodia corresponde a otras oficinas.
4. Se debe de eliminar aquellos elementos materiales que impliquen un problema para la conservación de los documentos y expedientes: clips, gomas, carpetas de plásticos, carpetas archivadoras de anillas, etc. Los elementos metálicos de sujeción que sea necesario mantener será sustituidos por otros plásticos.
5. No se remitirá al archivo documentación suelta, expedientes incompletos o expedientes cuya tramitación administrativa no haya finalizado.

Una vez seleccionada la documentación, ésta se remitirá debidamente ordenada e identificada: no se aceptará documentación identificada bajo términos ambiguos del tipo de «varios», «documentación general» ni siglas o acrónimos sin desarrollar.

Los documentos dentro de cada expediente deberán estar ordenados siguiendo su lógica tramitación que, en general, coincide con su secuencia cronológica.

Los expedientes deben individualizarse en carpetillas. En caso de tratarse de documentos sueltos (que no formen expedientes) también deben introducirse en carpetillas.

1. Las carpetillas deben identificar claramente la documentación que contienen.
2. Los expedientes se ordenarán según el criterio más conveniente a su contenido y codificación: alfabético, cronológico, numérico y mixto.
3. Introducir la documentación en las cajas normalizadas definidas por el Sistema de Archivo. En ningún caso se meterán en las cajas carpetas, bolsas y plásticos.
4. Procurar no llenarlas en exceso, las cajas deberán tener espacio suficiente como para poder sacar con facilidad los expedientes que contiene, ni dejarlas demasiado vacías ya que los expedientes se comban dentro de la caja y se despilfarra espacio.
6. Identificar el contenido de las cajas de archivo en ambos lomos con los siguientes datos:

   — Departamento.
   — Unidad productora.

[4] En el ámbito de la documentación electrónica el metadato es el dato que define y describe otros datos.

Los Metadatos de gestión de documentos son información estructurada o semiestructurada que hace posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Estos metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan (*Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica., B.O.E. n.º 25 de 29 de enero de 2010).*

— Serie documental.
— Identificador de la caja (compuesto por las cinco letras del cuadro de clasificación y el número correlativo que le corresponda).
— Años extremos de la documentación contenida.

4.6.2. Elaboración de los instrumentos de remisión de fondos

Una vez preparada la documentación a transferir, el encargado del archivo de oficina cumplimentará la relación de transferencia.

La Relación de transferencia es el documento que acompaña a la documentación cuando se realiza el traspaso de la custodia de un nivel de archivo a otro. Hay que realizar una relación de transferencia por cada serie documental que se remita al siguiente nivel de archivo.

Los archivos receptores (el Archivo General o el Central Institucional) no aceptan documentación que no vaya acompañada de su correspondiente Relación de transferencia.

Cuando se estima necesario, en función de la serie documental, el archivo receptor exigirá una relación más detallada del contenido de las cajas. Esta relación más detallada, denominada Relación de Contenido puede ser sustituida por una base de datos o una hoja de cálculo que relacione los expedientes/documentos contenidos en las cajas con unos datos mínimos de descripción para cada expediente y/o documento que son:

— fecha de inicio y fin,
— número o identificador,
— solicitante,
— asunto
— y si es posible, municipio

Todos estos datos identificativos de la documentación se vuelcan una vez realizada la transferencia a la aplicación AKS/SGA que gestiona el Sistema de Archivo, de manera que la documentación quede accesible para quien lo deba o pueda consultar.

Con anterioridad al envío de la documentación, la unidad productora remite al archivo receptor la Relación de transferencia y la relación de contenido para que sea supervisada y acepte el traslado de las cajas a los depósitos.

El archivo receptor no admitirá el depósito de documentación en caso de:

— Que la documentación tenga descripciones incompletas o poco claras.
— De que se trate de documentación que no corresponde con las competencias asignadas a la oficina remitente o se trate de copias de todo o parte de un expediente.
— De tratarse de documentación de apoyo o de carácter personal.

4.6.3. Traslado de la documentación al archivo de destino

Una vez aceptado el depósito, personal de la oficina remitente remitirá las cajas al archivo de destino. Antes de su ubicación en los depósitos el personal del archivo receptor cotejará la hoja de transferencia con las cajas remitidas. Comprobará que las cajas llevan el identificador correspondiente.

En caso de cualquier discrepancia, se indicará a la oficina remitente los cambios a realizar para ajustar la relación de transferencia a la documentación transferida.

Una vez ubicado el conjunto de la documentación en los depósitos, el archivo receptor le asigna una signatura topográfica. Esta signatura se anotará en la hoja de transferencia y se procederá a la impresión del documento en tres copias:

— Una blanca que se incorporará al inventario de fondos del archivo receptor.
— Una verde que se incorporará al registro de entrada de fondos anual.
— Una azul que se devolverá a la oficina remitente.

que irán firmadas y selladas por la persona responsable de la unidad remitente.

Los datos de signatura y registro se incorporan también a los inventarios de los expedientes y se vuelcan a la aplicación AKS/SGA en caso de que la transferencia no se haya realizado mediante este sistema.

Las transferencias se registrarán en la aplicación de gestión de archivo (AKS/SGA) y se firmarán por el responsable del archivo receptor.

A partir de ese momento, la custodia de la documentación transferida recaerá en el archivo receptor de la misma.

5. EL DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS

5.1. **Normativa aplicable**

La Constitución Española reconoce en su artículo 105 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».

La Ley 30/92 regula en su artículo 37) el Derecho de acceso a Archivos y Registros. En él se establece que:

1. la ciudadanía tiene derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.
2. Este derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.
3. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.
b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.
c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.
d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.
e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

Así mismo se regirán por sus disposiciones específicas:

a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.
b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de pacientes.
c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.
d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.

e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.
f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputada y Diputado de las Cortes Generales, Senadora y Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.
g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

5.2. **Consulta de la documentación**

Un archivo de oficina debidamente gestionado debe de llevar a cabo un control de las consultas del mismo. Al modo que se controla la consulta en el Archivo General, debería existir un registro de préstamos y devolución de los documentos y expedientes consultados para poder saber en todo momento dónde se encuentra la documentación y a quien hay que pedir responsabilidades en caso de pérdida o deterioro.

Las personas que tengan acceso a los documentos de archivo están obligadas a mantener los mismos en el mismo estado en que los hayan recibido.

Las solicitudes de consulta pueden distinguirse en internas y externas.

5.2.1. Consultas externas

Las consultas externas o de la ciudadanía deberán ser formuladas mediante solicitud motivada y por escrito, dirigidas al centro de archivo que tenga la custodia de la documentación: archivo de oficina, archivo general, archivo central institucional o archivo histórico. En un plazo no superior a 15 días deberán ser resueltas.

La consulta de documentos deberá llevarse a cabo en instalaciones habilitadas al efecto en los centros de archivo y durante el horario de funcionamiento de los mismos. En caso de no poder atender las solicitudes con inmediatez se comunicará a la persona interesada la fecha y hora en que podrá ejercerse ese derecho.

Si la documentación generada por la Administración se transfiere en los plazos establecidos desde el archivo de oficina al Archivo General o al Central Institucional, la mayoría de la documentación solicitada se encontrará ya en estos centros, que normalmente disponen de personal y locales adecuados para atender este tipo de consultas.

Para evitar la formulación de solicitudes genéricas, los centros del Sistema de Archivo facilitarán al solicitante la ayuda y los instrumentos de búsqueda adecuados que permitan identificar los documentos y expedientes de su interés.

5.2.2. Consultas internas

Si se trata de consultas de carácter interno, para proseguir con la tramitación del expediente, el solicitante deberá incorporar al mismo únicamente los documentos resultado del trámite pero ningún otro que no tenga relación con el mismo.

Mientras el expediente esté en préstamo, el responsable de su custodia será la persona que lo ha solicitado.

27

Organización y funcionamiento de los registros de entrada y salida de los documentos en la Administración General de la C.A.E.

Sumario: 1. Introducción.—2. Marco general.—3. El registro presencial. 3.1. Clases de Registros. 3.2. Registros de los Organismos Autónomos. 3.3. Registros de los Entes Públicos de Derecho Privado. 3.4. Soporte de los Registros. 3.5. Funciones de los Registros. 3.6. Operaciones registrales.—4. Requisitos generales para la recepción de documentos. 4.1. Documentos que se deben registrar. 4.2. Modelos y sistemas normalizados de solicitud. 4.3. Lugares de presentación. 4.4. Medios de presentación. 4.5. Efectos de la presentación. 4.6. Recibo de presentación.—5. El registro en la E-Administración. 5.1. Introducción a la Administración Electrónica. 5.2. Concepto de interoperabilidad. 5.3. El Registro electrónico. 5.4. La notificación electrónica.—6. Derecho de acceso a los registros. 6.1. Constitución y Ley 30/1992. 6.2. Ley 11/2007. 6.3. Ejercicio del derecho de acceso.—Anexo I: Marco normativo.

1. INTRODUCCIÓN

El Registro es una función pública de gran importancia para las Administraciones Públicas:

— es un instrumento fundamental para el control de todo documento que se recibe y/o se envía por la Administración,
— proporciona testimonio del flujo documental de las solicitudes, escritos y comunicaciones recibidos o remitidos por la Administración,
— es un trámite que es común a todos los procedimientos administrativos, razón por la que se considera un servicio de carácter horizontal
— sirve de apoyo al seguimiento y control de la tramitación administrativa en lo que se refiere al cómputo de plazos
— garantiza a la ciudadanía la correcta presentación de los escritos y solicitudes que deban surtir efectos ante la Administración Pública,

2. MARCO GENERAL

El Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 10.2 y 10.6) establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante C.A.E) en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y en relación a las normas de procedimientos administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.

Hasta el año 2008 no se dicta en el ámbito de la Administración de la C.A.E. ninguna norma reguladora de la estructura y régimen de funcionamiento de sus registros, por lo que en este aspecto se ha venido rigiendo por lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En virtud del Decreto 72/2008 se crean los registros generales y auxiliares de la Administración General de la C.A.E. y sus Organismos Autónomos, conjugando lo regulado por la Ley 30/1992 con la estructura organizativa de la Administración General de la C.A.E., a lo que se añade la implantación y regulación del registro electrónico de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2007 de 22 de junio, del Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

El Decreto 72/2008 se estructura en tres capítulos que agrupan un total de 24 artículos, 5 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria, 3 disposiciones finales y 4 anexos.

Cap. 1	Art. 1 - 4	DISPOSICIONES GENERALES *aplicables tanto a los registros presenciales como al electrónico*
Cap. 2	Art. 5 - 18	REGISTROS PRESENCIALES: LOS REGISTROS GENERALES Y AUXILIARES
Cap. 3	Art. 19 - 24	EL REGISTRO ELECTRÓNICO

Lo dispuesto en el Decreto 72/200 se aplicará a:

— A la Administración General de la C.A.E. y a sus Organismos Autónomos.
— A los Entes Públicos de Derecho Privado cuando ejerzan potestades administrativas.

Se excluye de la aplicación del Decreto 72/2008:

— la actividad de seguridad ciudadana de los Cuerpos de Policía dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi,
— las actuaciones y procedimientos de Juzgados y Tribunales de los distintos órdenes jurisdiccionales de la Administración de Justicia, las cuales se deberán regir por su correspondiente normativa específica.

Las garantías de los registros, definidas en el art. 4 del Decreto 72/2008, comprometen a la Administración con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica a la ciudadanía:

1. Ordenación cronológica de los asientos registrales según el orden de presentación o salida de los documentos.
2. Certeza de los datos registrales anotados.
3. Cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal y el acceso a los registros en los términos legalmente previstos.
4. Cumplimiento de la Ley 10/1982 Básica de Normalización del Uso del Euskera:
   — La inscripción de documentos se hará en la lengua oficial en que aparezcan extendidos.
   — La expedición de recibos de presentación y certificaciones se efectuará en el idioma elegido, en su caso, por la persona interesada.
5. Plena integración e intercomunicación de los Registros Auxiliares en el Registro General, así como del Registro Electrónico.
6. Adopción de las medidas necesarias que garanticen la sincronización de los diferentes registros con la hora oficial.
7. Adopción de las medidas necesarias para prevenir cualquier manipulación de los asientos registrales.

3. EL REGISTRO PRESENCIAL

3.1. **Clases de Registros**

El Decreto 72/2008 implanta un sistema articulado en torno al REGISTRO GENERAL CENTRAL —ubicado en la sede central de la Administración General de la C.A.E. en Lakua (Vitoria-Gasteiz)— y sus REGISTROS AUXILIARES —ubicados en los edificios del Gobierno Vasco en los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia—.

Estos registros operan en la práctica como un registro común, de forma que cuando se presenta un escrito o solicitud y se registra en cualquiera de estos registros se produce una doble consecuencia jurídica:

1. facilitar a la ciudadanía la presentación de las solicitudes, escritos y comunicaciones que deban ser objeto de registro y
2. la remisión de los escritos, solicitudes y documentos a los órganos competentes, de esta o de otra Administración, con la necesaria rapidez y eficacia que demandan las normas reguladoras de los procedimientos administrativos.

Tanto el Registro General Central como los registros auxiliares, así como el registro electrónico de la Administración General de la C.A.E. se adscriben a la Dirección de Innovación y Administración Electrónica[1], dependiente del Departamento de Justicia y Administración Pública.

En la Disposición Adicional quinta del Decreto 72/2008 se determinan los días de apertura y el horario de los registros de la Administración de la C.A.E.

3.2. **Registros de los Organismos Autónomos**

Los Organismos Autónomos también cuentan con registros generales y auxiliares.

En el ANEXO III del Decreto 72/2008 se relaciona, para cada uno de los Organismos Autónomos, sus correspondientes registros:

Organismo Autónomo	Registro
ACADEMIA DE LA POLICÍA DEL PAÍS VASCO	REGISTRO GENERAL de la Academia de Policía del País Vasco en Arkaute (Álava)
EMAKUNDE - INSTITUTO VASCO DE LA MUJER	REGISTRO GENERAL de EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer en Vitoria-Gasteiz
EUSTAT	REGISTRO GENERAL del Eustat en Vitoria- Gasteiz Registros Auxiliares de las Oficinas Territoriales del EUSTAT en Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia-San Sebastián
HABE	REGISTRO GENERAL de HABE en Donostia-San Sebastián Registros Auxiliares de las Oficinas Territoriales de HABE en Vitoria-Gasteiz y Bilbao
IVAP - INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	REGISTRO GENERAL del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) en Vitoria-Gasteiz Registros Auxiliares del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) en Bilbao y Donostia-San Sebastián Registro Auxiliar del Servicio de Estudios y Publicaciones del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) en Oñati
OSALAN	REGISTRO GENERAL de Osalan (Servicios Centrales) en Cruces-Barakaldo (Bizkaia). Registros Auxiliares de los Centros Territoriales de Osalan en Vitoria-Gasteiz y en Donostia-San Sebastián

[1] Decreto 472/2009 de estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia y Administración Pública: «Corresponde a la Dirección de Innovación y Administración Electrónica La declaración y gestión de los servicios comunes de tramitación telemática de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi como el registro de documentos, la notificación telemática o las autorizaciones para el intercambio automatizado de datos tendentes a eliminar los certificados en papel, entre otros» (art. 17.e).

3.3. **Registros de los Entes Públicos de Derecho Privado**

Los Entes Públicos de Derecho Privado deberán aprobar sus propias normas de creación y organización de sus registros.

3.4. **Soporte de los Registros**

La Ley 30/1992 establece que toda anotación registral de entrada y salida de documentación —tanto la proveniente del registro general como de cualquiera de los auxiliares que se habiliten— se anotará en soporte informático, enunciando, incluso, los diferentes apartados obligatorios que ha de disponer dicho sistema informático[2].

El Decreto 72/2008 no define explícitamente cuál será el soporte de los registros, si bien en su articulado se deduce que deberá ser informático:

a) se deberá asegurar el seguimiento de las anotaciones en el Registro General Central y en sus registros auxiliares por medio de las herramientas o sistemas informáticos (art. 8) y
b) el registro electrónico comunicará toda anotación que efectúe al registro general del órgano destinatario de la solicitud, escrito o comunicación, para lo que ambos registros deberán estar integrados e intercomunicados informáticamente (art. 19).

3.5. **Funciones de los Registros**

Los registros tanto los generales como los auxiliares desarrollan las siguientes funciones[3]:

a) La recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a cualquier órgano de cualquier Administración Pública.
b) La anotación de los asientos de entrada y salida de solicitudes, escritos y comunicaciones.
c) La remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones a los órganos administrativos o a las personas destinatarias de los mismos.
d) La expedición de recibos de la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones.
e) La expedición de copias selladas de los documentos originales que la ciudadanía deba aportar junto con una solicitud, escrito o comunicación.
f) La realización de compulsas de los documentos originales aportados por las personas interesadas conforme a lo previsto en el artículo 17 sobre «Aportación de copias compulsadas al procedimiento»[4].
g) La emisión de certificaciones en los términos previstos en el Decreto 149/1996, de 18 de junio, sobre la expedición de copias de documentos y certificaciones y la legalización de

---

[2] Ley 30/1992 (art. 38.3) «Los registros generales, así como todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los y las particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático.

El sistema garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra.

Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo».

[3] Decreto 72/2008 (art. 6).

[4] Decreto 72/2008 (art. 17).—Aportación de copias compulsadas al procedimiento.

«En los supuestos en los que las normas reguladoras de un procedimiento o actividad administrativa requieran la aportación de copias compulsadas de documentos originales (...) el registro realizará el cotejo de los documentos y copias, comprobando la identidad de sus contenidos, devolverá el documento original a la ciudadana o al ciudadano y unirá la copia con un sello o acreditación de compulsa, a la solicitud, escrito o comunicación a la que se acompañe para su remisión a la persona destinataria.

El sello o acreditación de compulsa expresará la fecha en que se practicó, así como la identificación del órgano y de la persona que expiden la copia compulsada».

firmas en el ámbito de la Administración General y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

h) El mantenimiento y conservación de los asientos de entradas y salidas[5].
i) Cualesquiera otras que se les atribuyan legal o reglamentariamente.

3.6. **Operaciones registrales**

Las operaciones que, con carácter general, se realizan en el registro son las siguientes:

Anotación de los asientos registrales

Las solicitudes, escritos o comunicaciones de particulares o de otras Administraciones Públicas que se presenten o que se reciban en el registro general central o en los registros auxiliares de éste, serán registradas de entrada mediante la anotación correspondiente, que en el caso de las ENTRADAS contendrá, como mínimo, los siguientes datos:

a) La identificación numérica de la solicitud, escrito o comunicación.
b) La fecha y hora de presentación, que indica la fecha y hora en la que se presenta la solicitud, escrito o comunicación.
c) La fecha y hora de entrada en el registro, indicativa del día, hora minuto y segundo en el que se registra la solicitud, escrito o comunicación.
d) El tipo de documento, indicativo de la naturaleza del documento que se registra.
e) El asunto del documento, que es un resumen explicativo del contenido de éste.
f) La identificación de la persona, el órgano, la unidad administrativa o el organismo público de procedencia.
g) La identificación de la persona, el órgano, la unidad administrativa o el organismo público al que se dirige.

Los datos de los asientos de SALIDAS contendrán los mismos datos arriba indicados excepto los datos relativos a la fecha y hora de presentación y de entrada en el registro, que se sustituyen por la indicación del día en que se produce la salida.

Sellado de los documentos

Todos los escritos que sean registrados deberán ir sellados con el sello de registro correspondiente.

El sellado se realizará en el espacio reservado para ello o en la primera hoja del escrito de manera que no se dificulte la lectura de su contenido.

Los sellos de registro contendrán los siguientes datos:

— La especificación del registro de que se trate (de entrada o de salida).
— La fecha de entrada o salida del documento de registro.

Remisión de los escritos recibidos al órgano administrativo competente

Esta operación se realiza con posterioridad a la anotación del registro y sellado de los documentos. El órgano administrativo competente procederá de la siguiente forma:

[5] Esta función es de gran importancia en lo que se refiere al Sistema de Archivos de la Administración de la C.A.E., puesto que para la documentación perteneciente a la serie documental de Registro de Entradas y Salidas de la Administración General de la C.A.E. se determina una conservación permanente en cualquiera de sus soportes, ya sea papel o electrónico.

a) Si el órgano competente se sirve del registro general central o de sus registros auxiliares no deberá realizarse anotación de registro de salida en el registro receptor ni de entrada en el órgano destinatario o competente. Se garantiza un plazo un plazo máximo de 2 días hábiles para la entrega de los escritos en el órgano competente[6].
b) Las comunicaciones oficiales que se realicen por órganos de la Administración General de la C.A.E. entre sí serán registradas de salida o entrada según corresponda. De igual forma se procederá en las comunicaciones internas de los Organismos Autónomos[7].
c) Si el órgano competente se sirve de otro registro general o pertenece a otra Administración Pública, la solicitud, escrito o comunicación se registrará de salida en el registro general central o en el auxiliar, debiendo remitirse en el plazo máximo de 2 días hábiles al órgano destinatario o competente quien le dará entrada[8].

En las oficinas de registro suele ser una práctica habitual la realización de copias de los documentos que registran, conservándolas en su archivo. Esta práctica es del todo innecesaria y, por tanto, desaconsejable puesto que al registro le corresponde la conservación de los asientos de entradas y salidas, no de los documentos registrados, los cuales se deben integrar en su correspondiente expediente por la oficina tramitadora.

4. REQUISITOS GENERALES PARA LA RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS

4.1. **Documentos que se deben registrar**

Se deben registrar todas las solicitudes, escritos o comunicaciones que se presenten o que se reciban en alguno de los registros de la Administración General de la C.A.E. y sus Organismos Autónomos, que estén dirigidos a cualquiera de los órganos de esta Administración o a cualquiera de las Administraciones Públicas que contempla el artículo 38.4 de la Ley 30/1992[9], siempre que en ellos resulte identificada la persona emisora del documento, solicitud y escrito.

Las solicitudes presentadas por las y los interesados deben contener la siguiente información para proceder a su registro[10]:

1. Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que le representa.
2. Identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
3. Hechos, razones y petición en que se concrete con claridad la solicitud.
4. Lugar y fecha.
5. Firma de la persona solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
6. Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

No se deben registrar en ningún caso:

1. Los documentos que tengan carácter publicitario, comercial o análogo, aunque se especifique su destino.
2. Los documentos que se incorporen como anexo a una solicitud, a un escrito o a una comunicación.
3. Los paquetes u objetos que se adjunten al documento de remisión de los mismos.
4. La correspondencia de carácter personal dirigida a una persona identificada, salvo que se exprese el cargo que la misma desempeñe y quien remita sea una institución pública o un organismo oficial, o a solicitud expresa de su destinataria o destinatario.

---

[6] Decreto 72/2008 (art. 8.a).
[7] Decreto 72/2008 (art. 10).—Anotaciones de las comunicaciones internas entre órganos.
[8] Decreto 72/2008 (art. 8.b).
[9] Véase en el apartado 4.4. Medios de presentación.
[10] Ley 30/1992 (art. 70).—Solicitudes de iniciación.

5. Los documentos o escritos anónimos.
6. Aquellos documentos o escritos que carezcan absolutamente de los requisitos mínimos legalmente exigibles.
7. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que se reciban por fax, puesto que este medio no ofrece garantías de veracidad en lo que concierne al contenido del mensaje remitido ni a su recepción y remisión. Por el contrario, sí se deben registrar los telegramas, buró faxes y otros instrumentos de características técnicas similares que acreditan fehacientemente el contenido del mensaje remitido, así como su remisión y recepción.

La documentación necesaria para la tramitación de procedimientos sujetos a los principios de confidencialidad o secreto se debe entregar en sobre cerrado que en ningún caso será abierto por el personal de las oficinas de registro. Ésta es la razón por la que los sobres con las proposiciones presentadas por los interesados en procesos de contratación administrativa no se pueden abrir, ya que la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público dispone que estas proposiciones «serán secretas, garantizándose tal circunstancia hasta el momento de la licitación pública»[11].

4.2. **Modelos y sistemas normalizados de solicitud**

Para facilitar a la ciudadanía la aportación de los datos e informaciones requeridos o para simplificar la tramitación del correspondiente procedimiento se pueden establecer impresos o modelos normalizados de solicitud. En todo caso, el impreso será obligatorio cuando se requiera el registro simultáneo de un número superior a 20 solicitudes, escritos o comunicaciones y se dispondrá, en todas las oficinas de registro, de un modelo normalizado en el que deberán relacionar aquéllas, numerándolas y especificando la identidad de las personas interesadas, los órganos destinatarios y un extracto de los contenidos[12].

En el Decreto 72/2008, Anexo IV se presenta un modelo general de solicitud con el fin de facilitar la presentación de escritos en los registros de la Administración General y sus Organismos Autónomos.

4.3. **Lugares de presentación**

La Ley 30/1992, en su art. 38.4 establece que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio.
c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Asimismo se podrán suscribir convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas, en los que se establezcan sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

---

[11] Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público (art. 124).—Confidencialidad.

[12] Decreto 72/2008 (art. 7.3): «Las personas que requieran el registro simultáneo de un número superior a 20 solicitudes, escritos o comunicaciones dispondrán, en todas las oficinas de registro, de un modelo normalizado en el que deberán relacionar aquéllas, numerándolas y especificando la identidad de las personas interesadas, los órganos destinatarios y un extracto de los contenidos».

Por su parte, el Decreto 72/2008 relaciona en los Anexos I, II y III la localización de los Registros Generales y Auxiliares tanto de la Administración General de la C.A.E. como de los Organismos Autónomos dependientes de la misma.

Anexo I	REGISTRO GENERAL CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y SUS REGISTROS AUXILIARES
Anexo II	OTROS REGISTROS GENERALES Y AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI
Anexo III	REGISTROS GENERALES Y REGISTROS AUXILIARES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

4.4. **Medios de presentación**

La presentación de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos se podrá efectuar por los siguientes medios:

— De manera presencial.
— A través del correo ordinario.
— A través de un servicio de mensajería.
— Por medios electrónicos. Esta presentación tiene carácter voluntario para las personas interesadas, constituyendo una alternativa a los lugares que se indican en el art. 38.4 de la Ley 30/1992[13].

La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en el registro electrónico tiene idénticos efectos que la realizada por los demás medios admitidos[14].

4.5. **Efectos de la presentación**

La fecha de presentación de las solicitudes, escritos y comunicaciones en cualquiera de los registros previstos el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tiene plena validez a los efectos del cumplimiento de los plazos por parte de la ciudadanía.

La fecha de entrada de las solicitudes, escritos y comunicaciones en las oficinas de registro del órgano competente para su tramitación producirá como efecto el inicio del cómputo de los plazos que haya de cumplir la Administración, y en particular del plazo máximo para notificar la resolución expresa, siendo los órganos competentes de la Administración General de la C.A.E. los que se especifican en las normas que establecen la estructura orgánica y funcional de los Departamentos del Gobierno Vasco y de sus Organismos Autónomos y en la normativa complementaria[15].

4.6. **Recibo de presentación**

Toda persona que presente una solicitud, escrito o comunicación, en cualquiera de los registros generales y auxiliares de la Administración General de la C.A.E. puede exigir la expedición del recibo acreditativo de dicha presentación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.3 de la Ley 30/1992.

En este recibo constará el lugar, la fecha y hora de presentación, el número de asiento registral, la o el remitente, el órgano destinatario y un extracto del contenido de la solicitud, escrito o comunicación, así como la indicación de los documentos que en su caso la acompañen.

[13] Ley 30/1992 (art. 38.4).—Registros.
[14] Decreto 72/2008 (art. 21.4). Véase además el apartado 5.3. Registro electrónico.
[15] Decreto 72/2008 (art. 11.).—Efectos de la presentación.

5. EL REGISTRO EN LA E-ADMINISTRACIÓN

5.1. **Introducción a la Administración Electrónica**

> Es el modelo de Administración Pública basado en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), combinado con los cambios organizativos necesarios, con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relacionas interadministrativas y las relaciones de la Administración con los ciudadanos, las empresas y las organizaciones.
>
> http://www.derecho.com/c/Administraci%C3%B3n_electr%C3%B3nica

La Administración electrónica conlleva el desarrollo de los procesos de simplificación administrativa: suprimir trámites redundantes o innecesarios, reducir la documentación que se exige a la ciudadanía —especialmente aquellos documentos que ya tenga la Administración y que se pueden obtener a través de la interconexión de registros administrativos—, implantar bases generales de procedimientos y plazos únicos, así como la instauración progresiva del silencio positivo como regla general. El resultado es una gestión administrativa más rápida y más clara.

En la Ley 30/1992 (art. 45) se establece que «las Administraciones Públicas impulsarán la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias (...) y cuando sea compatible con los medios técnicos, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos»[16], si bien no se plantea como una obligación para las distintas Administraciones, sino que tiene carácter potestativo.

Asimismo se reconoce el derecho de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante»[17].

Sin embargo, el salto en el desarrollo de la administración electrónica avanzada se produce con la promulgación de la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos en la que establece que las Administraciones Públicas, deben articular los mecanismos necesarios para que la iniciación, tramitación y terminación de los procedimientos pueda realizarse por medios electrónicos, con plena validez y en plenas condiciones de seguridad jurídica.

La Administración se encuentra, de esta forma, obligada a aceptar las solicitudes electrónicas presentadas por la ciudadanía, lo que implica la generalización de la validez administrativa del documento electrónico.

Por su parte, en el ámbito de la Administración Pública de la C.A.E. el Decreto 232/2007 regula la utilización de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de su actividad administrativa, en sus relaciones con la ciudadanía y con el resto de Administraciones Públicas.

El art. 32 de este Decreto define los Servicios Comunes de Tramitación Telemática como aquellos servicios de utilización obligatoria por las aplicaciones informáticas que sirven de soporte a la tramitación telemática y se incluye dentro de ellos al SERVICIO DE REGISTRO TELEMÁTICO ÚNICO.

A continuación se describen las funcionalidades del Sistema de Registro Telemático (SRT)[18], sistema que se encarga de:

— Asignar número de registro para los documentos electrónicos.
— Asignar fecha de registro —teniendo en cuenta el calendario de días hábiles—.
— Generar el justificante de registro con firma electrónica.
— Mantener la relación entre los asientos registrales y los documentos almacenados en la plataforma de tramitación telemática.
— Consolidar —importar— los asientos en el libro de registro correspondiente.

---

[16] Ley 30/1992 (art. 45).—Incorporación de medios Técnicos.
[17] Ley 30/1992 (art. 35).—Derechos de los ciudadanos.
[18] Extraído de Documento de Estándares. Anexo III - Arquitectura y módulos comunes de PLATEA - Plataforma Tecnológica para la E-Administración (2008).

Estas operaciones las realizará para cada CIF que:

— Firmará el justificante de registro.
— Utilizará un único libro de registro para consolidar.
— Tendrá una numeración telemática única: AAAARTXsssssss donde:

- AAAA es el año.
- RT es un valor fijo (Registro Telemático).
- X puede tomar el valor de E ó S según el registro sea de entrada (E) o de salida (S).
- sssssss es un número secuencial de 8 dígitos.

Un ejemplo de número de registro es: 2008RTE00000016.

El Sistema de Registro Telemático (SRT) hace uso del Sistema Integral de Gestión documental del Gobierno Vasco (DOKUSI) para la custodia de los documentos y del Servicio Horizontal de Firma (SHF) para la generación del justificante de registro.

5.2. **Concepto de interoperabilidad**

El derecho de la ciudadanía a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas reconocido por la Ley 11/2007[19] implica facilitar el acceso electrónico a documentos administrativos existentes en la misma Administración Pública y las cesiones de datos entre las distintas Administraciones Públicas, lo que obliga a la utilización de las tecnologías de la información en las relaciones entre las Administraciones Públicas con un nivel adecuado de interoperabilidad de los sistemas de información.

La interoperabilidad consiste en la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que dan soporte, de compartir datos y posibilitar los intercambios de operaciones y conocimiento entre ellos.

Un elemento clave para el intercambio de expedientes y documentos son los metadatos, aspecto imprescindible también en la gestión de los documentos electrónicos y el acceso a los mismos. Por tanto es necesario establecer un esquema de metadatos que defina los elementos comunes tanto a nivel expediente como a nivel documento.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad incluye las siguientes definiciones relativas a los metadatos:

— *Metadato:* Dato que define y describe otros datos. Existen diferentes tipos de metadatos según su aplicación.
— *Metadato de gestión de documentos:* Información estructurada o semiestructurada que hace posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos de gestión de documentos sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan.
— *Esquema de metadatos:* Instrumento que define la incorporación y gestión de los metadatos de contenido, contexto y estructura de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida.

Los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad para la Administración Electrónica constituyen las herramientas esenciales para desarrollar una administración más segura y eficaz, definiendo los requisitos mínimos que cada Administración debe aplicar para ofrecer un servicio unificado a la ciudadanía:

— El Esquema Nacional de Interoperabilidad:

- Incorpora el conjunto de criterios y recomendaciones tecnológicas en materia de conservación y normalización de la información, así como los formatos y aplicaciones que deben tener en cuenta las Administraciones Públicas.

[19] Ley 11/2007, art. 6.2.b.

- Establece las condiciones necesarias para asegurar un adecuado nivel de interacción tecnológica entre Administraciones.
- Aborda cuestiones esenciales para el avance de la Administración Electrónica como las dimensiones de la interoperabilidad, las comunicaciones interadministrativas, la reutilización y transferencia de la tecnología, la interoperabilidad en la política de firma electrónica, la recuperación y conservación del documento electrónico y la propia actualización permanente del esquema.

— El Esquema Nacional de Seguridad:

- Fija la política de seguridad en medios electrónicos, estableciendo los requisitos mínimos para una protección adecuada de la información que garantice la seguridad de los sistemas, de los datos, de las comunicaciones y de los servicios electrónicos.
- Establece la obligación de realizar auditorías de seguridad necesidad.
- Define el procedimiento para dar respuesta a incidentes que afecten a la seguridad, en el que tiene una especial importancia el Centro Criptológico Nacional como redactor de Guías de seguridad para la Administración.

5.3. **El Registro electrónico**

La Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos obliga a las Administraciones Públicas a la creación de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. Esta Ley lleva a cabo una precisa regulación de los registros electrónicos así como de las notificaciones por medios electrónicos[20].

Los registros electrónicos aceptarán (art. 24.2):

1. Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.
2. Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro.

Se pueden aportar documentos que acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación, siempre que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad. Los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados (art. 25.4).

En lo que se refiere a la Administración General de la C.A.E. y a sus Organismos Autónomos se regulan en una misma norma, el Decreto 72/2008, los registros presenciales de documentos en papel y los registros telemáticos de documentos electrónicos, lo que completa la regulación de la Administración electrónica en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El Decreto 72/2008 dispone la creación de un registro electrónico para la recepción o salida de todas las solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en aquellos procedimientos y trámites en los que se prevea la utilización de estos medios[21].

La opción por un único registro electrónico para la Administración General de la Comunidad Autónoma obedece a las siguientes razones:

a) la sencillez de su implementación práctica desde la perspectiva de la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas y,

[20] Ley 11/2007 (art. 24 a 26).—Registros electrónicos.
[21] Decreto 72/2008 (art. 19).—El Registro electrónico.

b) la búsqueda de fluidez y transparencia en las relaciones con la ciudadanía mediante la utilización del portal euskadi.net.

El registro electrónico comunicará toda anotación que efectúe al registro general del órgano destinatario de la solicitud, escrito o comunicación, para lo cual ambos registros deben estar integrados e intercomunicados informáticamente.

Las funciones del Registro Telemático son[22]:

1. La recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los trámites y procedimientos contenidos en las normas aprobadas por los órganos competentes de esta Administración que prevean la utilización de medios electrónicos.
2. La anotación de los asientos de entrada y salida de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Decreto, según el cual:

   — Cada solicitud, escrito o comunicación que se presente o reciba en cualquier registro de la Administración General de la C.A.E. y sus Organismos Autónomos tendrá su correspondiente asiento que contendrá, como mínimo, los siguientes datos:

     a) La identificación numérica de la solicitud, escrito o comunicación.
     b) La fecha y hora de presentación, que indica la fecha y hora en la que se presenta la solicitud, escrito o comunicación.
     c) La fecha y hora de entrada en el registro, indicativa del día, hora minuto y segundo en el que se registra la solicitud, escrito o comunicación.
     d) El tipo de documento, indicativo de la naturaleza del documento que se registra.
     e) El asunto del documento o, un resumen explicativo del contenido.
     f) La identificación de la persona, el órgano, la unidad administrativa o el organismo público de procedencia.
     g) La identificación de la persona, el órgano, la unidad administrativa o el organismo público al que se dirige.

   — Los asientos relativos a la salida de documentos contendrán los mismos datos señalados en el apartado anterior, excepto los contemplados en las letras b) y c) que serán sustituidos por la indicación del día en el que se produce la salida.

3. La expedición de recibos de presentación.
4. La expedición de certificaciones.
5. El mantenimiento y conservación de los asientos de entradas y salidas, cuyo plazo de conservación deberá ser coherente con el establecido para los registros en soporte papel.
6. Cualesquiera otras que se les atribuyan legal o reglamentariamente.

La Administración Pública de la C.A.E. ha realizando un proceso de revisión y actualización de los tipos documentales admitidos en el Sistema de Gestión Documental de la Administración General de la C.A.E. - DOKUSI, con el objetivo de para facilitar la identificación de los mismos y su normalización en los metadatos.

Teniendo en cuenta el tema que nos ocupa, el Registro General de Entradas y Salidas, a modo de ejemplo se muestran en la siguiente tabla los tipos documentales aportados por la ciudadanía en su relación con la Administración:

— Alegación.
— Carta.
— Comunicación a la Administración.
— Consulta.
— Denuncia a instancia de parte.
— Desistimiento.
— Justificante.

[22] Decreto 72/2008 (art. 20).

— Reclamación.
— Recurso.
— Renuncia.
— Solicitud.
— Testamento.

PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES, ESCRITOS Y COMUNICACIONES (art. 21)

El registro electrónico admitirá la presentación por medios electrónicos de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los trámites y procedimientos que prevean dicha utilización en las disposiciones de carácter general dictadas por esta Administración que así lo dispongan y cumplan lo dispuesto en el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos.

Esta presentación por medios electrónicos tiene carácter voluntario para las personas interesadas y es alternativa a los lugares que contempla el artículo 38.4 de la Ley 30/1992[23].

El registro electrónico se regirá por la fecha y hora oficial que rige en la Comunidad Autónoma de Euskadi, que deberá figurar visible en la dirección electrónica de acceso al registro.

La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en el registro electrónico tiene los mismos efectos que la realizada por los demás medios admitidos en el Decreto 72/2008.

Una particularidad en el funcionamiento del registro electrónico en contraposición con los registros presenciales es que la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en el registro electrónico podrá realizarse durante las 24 horas de todos los días del año.

El Decreto contempla la posibilidad de que se produzcan interrupciones del servicio de recepción de solicitudes:

1. Cuando concurran razones de mantenimiento técnico u operativo la interrupción deberá anunciarse a las personas potenciales usuarias del registro electrónico en la dirección electrónica www.euskadi.net con la antelación que resulte posible.
2. Si se trata de una interrupción no planificada en el funcionamiento del registro electrónico y siempre que sea posible, la persona usuaria visualizará un mensaje en el que se comunique tal circunstancia.

CÓMPUTO DE PLAZOS (art. 22)

La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en el registro electrónico, su recepción, así como las remisiones de escritos y comunicaciones por aquél se regirá, a efectos de cómputo de los plazos fijados en días hábiles, por el calendario oficial aplicable.

La entrada de solicitudes, escritos y comunicaciones recibidas en un día inhábil para el registro electrónico se entenderá efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente. A estos efectos, en el asiento de la entrada se inscribirán como fecha y hora de presentación aquellas en las que se produjo efectivamente la recepción, constando como fecha y hora de entrada las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente.

RECIBO ACREDITATIVO DE LA PRESENTACIÓN (art. 23)

El registro electrónico emitirá por el mismo medio electrónico un recibo de presentación de la solicitud, escrito o comunicación en el que conste la fecha y hora de presentación, el número de registro, la persona remitente, el órgano destinatario y un extracto del contenido de la solicitud, escrito o comunicación.

[23] Ver apartado 4.3. Lugares de presentación.

La persona usuaria debe ser advertida de que la no recepción del recibo de presentación previsto en el apartado anterior, o en su caso, la recepción de un mensaje de indicación de error o deficiencia de la transmisión implica que no se ha producido la recepción, debiendo realizarse la presentación en otro momento o utilizando otros medios.

El recibo de presentación podrá ser archivado informáticamente por la persona interesada y garantizará su autenticidad e integridad mediante la firma electrónica del órgano al que esté adscrito el registro electrónico.

5.4. **La notificación electrónica**

La notificación consiste es una comunicación formal del acto administrativo de que se trate y constituye una garantía para la o el administrado a quien le permite conocer exactamente el acto administrativo y, en su caso, impugnarlo.

La Ley 11/2007 dispone en relación a las notificaciones electrónicas[24] que:

— Para que la notificación se practique utilizando medios electrónicos se requiere que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización.
— El sistema de notificación acreditará la fecha y hora en que se pone a disposición del interesado la notificación. La notificación se entiende practicada a todos los efectos legales cuando se accede a su contenido.
— Cuando una notificación electrónica se haya puesto a disposición del interesado y hayan transcurrido 10 días naturales sin que acceda a su contenido, se entenderá rechazada.
— La existencia de una notificación electrónica no implica que las siguientes también lo sean: durante la tramitación del procedimiento el interesado puede requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios admitidos en la Ley 30/1992.
— El acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dichos acceso, produce los efectos propios de la notificación por comparecencia.

En el ámbito de la Administración General de la C.A.E. el Decreto 232/2007 regula en el Capítulo IV (art. 21 a 23) las notificaciones por medios telemáticos para lo cual se requiere que la persona interesada haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización. En el caso de que los interesados quieran revocar su consentimiento para que la notificación se practique por medios telemáticos, esta circunstancia se deberá comunicar al órgano competente, indicando el lugar donde practicar las notificaciones.

En el Decreto 232/2007 se establecen los requerimientos que deberá cumplir el Servicio Horizontal de Notificación[25], a través del que la Administración General de la C.A.E. practicará las notificaciones:

— El servicio funcionará de forma ininterrumpida las 24 horas de todos los días del año.
— Los interesados podrán acceder a la notificación en la dirección electrónica www.euskadi.net, previa identificación mediante el empleo del certificado electrónico reconocido.
— Se garantizará la autenticidad e integridad de la notificación mediante la firma electrónica del órgano o autoridad que la dicta.
— Se acreditarán la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición de la persona interesada del acto objeto de notificación en la dirección electrónica www.euskadi.net.
— Se acreditarán la fecha y hora en que la persona interesada accede al contenido de la notificación.
— Se dejará constancia de cualquier interrupción del servicio que imposibilite la práctica de la notificación.

[24] Ley 11/2007 (art. 28).—Práctica de la notificación por medios electrónicos.
[25] Decreto 232/2007 (art. 23).—Servicio Horizontal de Notificación.

6. DERECHO DE ACCESO A LOS REGISTROS

6.1. **Constitución y Ley 30/1992**

El derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos y registros administrativos está garantizado en el art. 105.b de la Constitución Española.

Por su parte, la Ley 30/92 dispone que los ciudadanos tienen los siguientes derechos en sus relaciones con las Administraciones Públicas [26]:

— A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos. (...)
— Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.

Igualmente establece la misma Ley en su art. 37.1 que «los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud». Se trata ésta de una limitación al acceso que no opera para el caso de los que tienen condición de interesados en el expediente.

6.2. **Ley 11/2007**

El acceso electrónico es palabra clave de la Ley 11/2007 y constituye la base del servicio a la ciudadanía, por lo que se entiende que las Administraciones Públicas deberán posibilitar el acceso electrónico a los expedientes y documentos administrativos.

En las sedes electrónicas la ciudadanía podrán visualizar correctamente los documentos en los soportes en los que estos se hayan almacenado, con distintos requisitos de acceso a los mismos por parte de la ciudadanía (desde la consulta de documentos públicos de carácter informativo a los que la ciudadanía puede acceder libremente sin identificación hasta la consulta de expedientes electrónicos que requieran la identificación de los interesados que puedan acceder).

Asimismo, la Ley 11/2007 consagra el derecho de la ciudadanía a comunicarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos lo que supone un incremento de los tratamientos de datos personales por las Administraciones Públicas que deben respetar en todo caso del derecho a la protección de datos personales. Por esta razón, esta Ley establece las siguientes garantías:

— El respeto al derecho a la protección de los datos personales, así como a los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración Pública.
— La garantía de la seguridad y la confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

6.3. **Ejercicio del derecho de acceso**

El derecho de acceso exige la formulación de una petición individualizada de los documentos concretos que se desean consultar[27] y conlleva también el de obtener copias de aquellos cuya consulta sea autorizado y previo pago, en su caso, de las exacciones establecidas.

En relación al acceso a los documentos en soporte electrónico, se entiende que cuando la Ley 30/1992 habla de la utilización de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos[28]

[26] Ley 30/1992 (art.35).—Derechos de los ciudadanos.
[27] Ley 30/1992 (art. 37.7).—Derecho de acceso a archivos y registros.
[28] Ley 30/1992 (art. 45).—Incorporación de medios técnicos.

se posibilita también el acceso a la documentación administrativa por estos medios. En cualquier caso, el soporte de los documentos no condiciona el derecho de acceso a los mismos.

La Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos establece que los datos de carácter personal sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario con el previo consentimiento del interesado, salvo que la cesión esté autorizada por Ley[29]. La comunicación de datos sólo puede producirse entre Administraciones Públicas cuando exista consentimiento del interesado o una habilitación legal.

ANEXO I: MARCO NORMATIVO

Administración del Estado

— Ley 30/1992, de 26 noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE n.° 285, de 27/11/1992).
— Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y de atención al ciudadano (BOE n.° 55, de 4/03/1996).
— Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).(BOE n.° 298, de 14/12/1999).
— Real Decreto 209/2003 de 21 de febrero por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificado por los ciudadanos. (BOE n.° 51, de 28/2/2003).
— Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. (BOE n.° 150, de 23/6/2007).
— Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE n.° 278, de 18/11/2009).
— Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (BOE n.° 25, de 29/1/2010).
— Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (BOE n.° 25, de 29/1/2010).

Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco

— Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, y en la normativa que la desarrolla (BOPV n.° 160, de 16/12/1982).
— Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos (BOPV n.° 22, de 31/01/2008).
— Decreto 72/2008, de 29 de abril, de creación, organización y funcionamiento de los registros de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos (BOPV n.° 102, de 30/05/2008).

[29] Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos personales - LOPD (art. 11).

28

La expedición de copias de documentos, certificaciones y legalización de firmas en la Administración Pública

Sumario: 1. La expedición de copias de documentos y certificaciones. 1.1. Definición de copia y certificación. 1.2. Las copias y certificaciones en relación con la documentación original. 1.3. Copias, certificaciones y legalizaciones en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.—2. La validación en la Administración electrónica (I): la firma electrónica. 2.1. Marco legal general. 2.2. La firma electrónica: definición y validez jurídica. 2.3. Tipos de firma electrónica. 2.4. La firma electrónica en la Administración de la C.A.E.—3. La validación en la Administración electrónica (II): el certificado electrónico. 3.1. Definición y características. 3.2. Tipos de certificado electrónico. 3.3. Ciclo de vida del certificado electrónico. 3.4. La certificación electrónica en la C.A.E. 3.5. La autoridad de certificación vasca: Izenpe.

1. LA EXPEDICIÓN DE COPIAS DE DOCUMENTOS Y CERTIFICACIONES

1.1. **Definición de copia y certificación**

Indicaremos ahora tan sólo las definiciones generales de una y otra sin entrar en sus tipos, que especificaremos más adelante.

1.1.1. Definiciones

Un documento original es aquél que se conserva tal y como fue emitido, tanto en su contenido como en su forma externa.

Una copia es la reproducción exacta del contenido de un documento original, realizada por cualquier procedimiento: manuscrito, impreso, mecanografiado o por medio de aparatos reproductores mecánicos.

Esta definición de copia presupone que no es indispensable conservar los caracteres externos del original (tamaño del papel, tipo y cuerpo de letra, etc.).

Así, una copia de un documento mecanografiado con máquina convencional podría estar hecha a mano, con máquina eléctrica o por ordenador y ser plenamente válida. Más adelante veremos cómo dotar a una copia de validez.

Los documentos en papel no suelen plantearnos problemas de ese tipo, ya que las formas habituales de reproducirlos son la fotocopia o la digitalización, que consiguen una imagen casi perfecta del original. Únicamente, y como es lógico, tendremos que comprobar que se ha reproducido todo el original, o la parte de él cuya copia se nos ha solicitado.

En cambio, al realizar copias de documentos electrónicos[1] cabe que se pierdan algunas de sus características externas. De hecho, algunos son conservados sin un formato (letra, márgenes...) concreto[2], y les damos tales características en el momento que los reproducimos (al imprimirlos, por ejemplo). Esto no resta validez a la copia, siempre que los datos —el contenido— se manten-

[1] Según la Ley 11/2007, es «la información de cualquier naturaleza [texto, gráficos, sonidos, imágenes, etc.] en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado».

[2] Dicho con propiedad, es el «conjunto de características técnicas cuyo cumplimiento por un archivo informático condiciona la posibilidad de que sea procesado por determinadas herramientas informáticas» (Decreto 232/2007, de Vicepresidencia del Gobierno de la C.A.E.).

gan íntegramente. Para garantizar que esto sucede existen procedimientos específicos, que trataremos al ocuparnos del certificado electrónico.

La certificación es un documento en el que la persona que lo firma da fe de la veracidad del contenido de dicho documento.

Su diferencia con la copia reside en que el certificado no reproduce íntegramente el documento original, sino que da fe:

— del contenido del original, que se transcribe en su totalidad o en parte, sin que tenga importancia su aspecto físico, externo; o bien
— de unos hechos, actos o acuerdos, que no necesariamente tienen que estar relatados de modo literal.

1.1.2. Finalidad

Mediante la expedición de copias y certificaciones, las unidades administrativas cumplen dos de sus funciones primordiales:

1. Facilitar la resolución de las gestiones de su propia unidad.
2. Atender las necesidades externas a dicha unidad.

Estas últimas pueden tener las siguientes procedencias:

— Otras unidades administrativas (Departamentos, Direcciones, etc.) de la propia Administración.
— Cualquier otra Administración.
— Cualquier persona, física o jurídica. Para mayor brevedad, designaremos a unas y otras como «ciudadanía».

Es evidente que el fin que persigue cada una de las personas o entidades al solicitarnos una copia o certificación no es siempre el mismo, sino que obedece a muy diversas razones.

— Por eso, antes de proporcionársela tendremos que tener muy en cuenta su verdadero objetivo, ya que de él dependerá que recurramos a uno u otro tipo.
— En general, las peticiones procedentes de la Administración son precisas ya que los procedimientos administrativos están establecidos de modo riguroso, de acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE n.° 285, de 27-XI), y con el Manual de Procedimientos de cada organización.

Además, las Administraciones actuales tienden a adoptar procedimientos comunes, o al menos similares, a fin de agilizar la interoperabilidad (simplificando: el intercambio de información). Esta tendencia se ha acentuado gracias a la progresiva implantación de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación), y es innegable que irá aumentando con el paso del tiempo.

Así, en la mayoría de los casos bastará con que identifiquemos el procedimiento que ha motivado la solicitud para que sepamos qué tipo de copia o certificación debemos expedir.

En cambio, la ciudadanía —y sobre todo las personas particulares— es a veces imprecisa, bien porque confunde las copias y las certificaciones, bien porque no conoce bien el procedimiento administrativo al que esa información va dirigida.

Ésta es una razón más de que tengamos que saber identificar tales procedimientos: no pocas veces, la satisfacción de la persona que nos consulta depende de nuestra capacidad de reinterpretar sus deseos, asesorarla e incluso modificar sus ideas al respecto.

1.2. **Las copias y certificaciones en relación con la documentación original**

1.2.1. Respeto al valor y los requisitos del documento

Ya hemos indicado que a la hora de expedir una copia o una certificación es indispensable tener muy claro el objetivo al que responde.

Cuando los solicita la ciudadanía, pueden quedar como simple justificante para uso privado, o bien —con mucha frecuencia— ir destinados a su presentación en otras instancias administrativas.

Cuando los solicita la Administración, lo habitual es que se destinen a completar una gestión.

En los dos últimos casos, es habitual que lo proporcionado se integre en un expediente, y sabemos que muchos de éstos son de conservación permanente.

Por todo ello, al realizar una copia conviene que tengamos en cuenta:

— el valor que puede tener un documento a lo largo del tiempo, y
— los requerimientos que se exigen a un documento de archivo, a fin de que los cumplan los materiales que proporcionamos y el expediente en el que se integrarán quede correcto.

El valor (o, si se quiere, utilidad) de cualquier documento va cambiando según pasan los años desde que fue generado.

Se distinguen dos valores: primario y secundario.

1. El valor primario consiste en su utilidad administrativa, como testimonio de un acto, de una gestión; y/o legal, como prueba en caso de litigio.
2. El valor secundario no responde a las necesidades administrativas o legales, sino a las genéricas de información de la sociedad. Existen tres tipos, y un mismo documento puede presentar sólo uno, o varios de ellos:

   — Histórico: para la investigación (profesional o no).
   — Testimonial: sobre el organismo que ha producido el documento, para dejar constancia de su organización interna, procedimientos, etc.
   — Informativo en general.

Por otro lado, los documentos han de cumplir los siguientes requisitos:

1. Fiabilidad: que su contenido sea fidedigno; esto es, que el documento pueda demostrar su contenido.
2. Autenticidad: que el documento evidencie su procedencia de modo inequívoco, y que no pueda ser manipulado o alterado.
3. Integridad: que tenga y mantenga íntegros y completos su contenido y su estructura.
4. Unicidad: que sea único, por lo que toda copia deberá distinguirse del original con absoluta claridad.
5. Accesibilidad (en los documentos electrónicos): que sea recuperable para uso en cualquier momento.

Estos valores y requisitos afectan a todo documento original, con independencia de que esté escrito sobre papel o lo haya generado una aplicación informática.

Por ello, habrán de ser mantenidos cuando se copie la documentación. De ahí los tipos de copia que luego definiremos.

Los documentos electrónicos plantean los mayores problemas, por lo que les dedicaremos un epígrafe aparte.

Por último, recordemos también que junto a la documentación producida por la gestión de la unidad administrativa (expedientes reglados o no, correspondencia, registros...), existe la que se denomina de apoyo informativo (dossieres, copias de informes, circulares, etc.), destinada a informar sobre dicha gestión y facilitarla.

Al no ser original, ni tratarse de documentación de archivo, no nos exige ningún tipo de precaución al copiarla -salvo la elemental de reproducirla con corrección- y bastará con que realicemos copias simples (*véase el epígrafe 1.3.1 a*).

Lo habitual suele ser la fotocopia o la impresión desde el ordenador.

1.2.2. Los problemas de las copias electrónicas

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE n.° 150, de 23-VI) establece el derecho de la ciudadanía a obtener copias electróni-

cas de los documentos electrónicos originales, que formen parte de procedimientos en que la persona solicitante esté interesada. Asimismo se podrán expedir copias electrónicas de documentos originales en papel.

Pero la información que guardan los documentos electrónicos puede ser modificada con facilidad por cualquier persona; con lo cual, si no están debidamente protegidos, pierden su fiabilidad, autenticidad e integridad.

De ahí que haya que verificar su origen y garantizar su contenido. Para conseguirlo existen la firma y el certificado electrónicos, a los que dedicaremos los apartados segundo y tercero de este tema.

Esto afecta también a las copias electrónicas, sea cual sea el medio con que se realicen: para originales en papel, fotografía digital, digitalización por escáner…; para originales electrónicos, impresión en papel, copiado en otro archivo informático, etc. (recordemos que no importa mantener el formato).

1.3. **Copias, certificaciones y legalizaciones en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi**

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 35 como un derecho de la ciudadanía el de «conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos».

Además, en su artículo 37 establece el derecho de acceso a los archivos y registros por parte de la ciudadanía. Dicho derecho conlleva «el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas».

Y en el art. 46 indica que «las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que estos siempre que exista constancia de que sean auténticas».

El Decreto 149/1996, de 18 de junio, sobre la expedición de copias de documentos y certificaciones y la legalización de firmas en el ámbito de la Administración General y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV n.° 135, de 15-VII) regula todo lo referente a estas cuestiones. En él se basará el contenido de los epígrafes 1.3.1 a 1.3.3.

1.3.1. Copias

El Decreto define cuatro tipos de copia: simple, auténtica, autenticada y compulsada.

A cada uno de ellos corresponde un procedimiento específico de expedición.

Los tres últimos exigen diligencias especiales. Además de las que indicaremos en cada caso, todos ellos deberán llevar en cada una de sus páginas:

— el sello del Departamento u Organismo Autónomo que expide la copia,
— la fecha de expedición, y
— el cargo, nombre y apellidos de la persona expedidora.

Estudiemos ahora cada uno de los tipos de copia.

a) *Copia simple*

Para el Decreto, es la mera fotocopia de un documento en poder de la Administración, sin ningún tipo de anotación especial. Por ello no requiere de diligencia alguna.

En la actualidad es posible obtenerla asimismo mediante digitalización, por escáner o fotocopiadora escáner. El formato más habitual para ello es el PDF.

Su valor es únicamente informativo, ya que nada garantiza su fiabilidad, autenticidad e integridad.

Puede proporcionarla, a quien tenga interés, el personal encargado de tramitar los procedimientos, y el de los archivos y los registros.

Los únicos límites para ello dimanan de los derechos de copia y de acceso establecidos en los artículos 35.a y 37.8 de la Ley 30/1992.

b) *Copia auténtica*

Es aquélla que reproduce literalmente el original y está autorizada explícitamente por la Administración.

Se realiza mediante una diligencia en la que se hace constar que el documento expedido es copia del original con la fórmula «es copia auténtica».

Sus efectos se extienden frente a todas y todos; esto es, tiene pleno valor administrativo y legal.

La expedición de una copia auténtica corresponde al órgano que emitió el documento original.

Es indispensable recoger el número de copia de que se trata, para lo cual se llevará un registro específico.

En dicho registro constarán, al menos, los siguientes datos:

— el documento de que se trata, entendiéndose que se debe indicar el tipo (instancia, informe, etc.) y una breve anotación sobre su contenido;
— la persona (física o jurídica) destinataria de la copia,
— el destino de la copia, y
— la fecha de la copia.

c) *Copia autenticada*

Es aquélla que reproduce literalmente el original y se expide con autoridad legal gracias a la acreditación de la persona que lo hace en virtud de su cargo.

La diligencia de su realización llevará la fórmula «es copia autenticada».

Sus efectos se extienden asimismo frente a todas y todos.

La competencia para expedir esta copia está limitada, tanto en la Administración General como en los Organismos Autónomos, a las siguientes personas:

— las que sean directoras o directores o titulares de los órganos responsables de los servicios comunes respecto a los documentos emanados de los Departamentos u Organismos Autónomos respectivos;
— quienes ocupen la secretaría de los órganos administrativos colegiados; y
— quien ejerza la dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, en el caso de documentos que contengan textos de los asuntos sometidos al conocimiento, deliberación y aprobación del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas.

d) *Copia compulsada*

Es aquélla que se expide tras haber sido cotejada minuciosamente la reproducción de un documento con el original de éste.

La diligencia con que se realice llevará la fórmula «es copia compulsada».

Las personas funcionarias y autoridades podrán compulsar las copias de los documentos que se incorporen a los expedientes administrativos tramitados en los Departamentos de la Administración General u Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sus efectos estarán limitados a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, C.A.E.).

1.3.2. Certificaciones

La expedición de una certificación se llevará a cabo mediante una declaración formal específica, en la que constarán:

— en primer lugar, el nombre y dos apellidos y el cargo o función de quien la realice;
— después, el relato o transcripción, total o parcial, de los hechos, actos o acuerdos a los que se refiera la certificación.

Los efectos de las certificaciones se extenderán frente a todas y todos.
Serán competentes para expedir certificaciones las personas siguientes:

— las que sean titulares de los órganos que hayan dictado los actos o disposiciones recogidos en las certificaciones;
— quien ocupe la secretaría de los órganos administrativos colegiados, con el visado de quien ejerza su presidencia;
— las que sean titulares de los órganos responsables de los servicios comunes, en relación con los documentos emanados de los Departamentos u Organismos Autónomos respectivos;
— las que ejerzan las Delegaciones Territoriales, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias;
— las que estén encargadas de los registros públicos, en relación con las funciones de éstos;
— quien ocupe la secretaría del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas, con respecto a los acuerdos adoptados por uno y otros órganos; y
— quien ejerza la dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, en relación con los acuerdos que figuren en las actas del Consejo de Gobierno y las Comisiones Delegadas de éste.

Toda certificación deberá llevar en cada una de sus páginas:

— el sello del Departamento u Organismo Autónomo que expide la copia,
— la fecha de expedición, y
— el cargo, nombre y apellidos de la persona expedidora.

1.3.3. Legalizaciones de firmas

La legalización de firma es un procedimiento distinto de los dos anteriores —copia y certificación— porque en este caso no se ratifica la validez del contenido del documento, sino que se asegura la identidad de la persona que lo ha firmado.

Se realizará insertando en el documento, tras la firma, una diligencia que, a modo de título, llevará la fórmula «Diligencia de legalización de firma», seguida de esta otra: «De acuerdo con los datos en mi poder, la firma precedente corresponde a [nombre, apellidos y cargo que figuren en el documento]».

Además, la legalización deberá llevar:

— el sello del Departamento u Organismo Autónomo que legaliza la firma,
— la fecha de la legalización, y
— el cargo, nombre y apellidos de la persona que la realiza.

Serán competentes para extender legalizaciones de firma las personas siguientes:

— las que sean titulares de los órganos responsables de los servicios comunes respecto a los documentos emanados de los Departamentos u Organismos Autónomos respectivos;
— quien ejerza la dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, respecto a las autoridades de las Administraciones Públicas vascas en relación con documentos que deban surtir efectos en el extranjero; y
— quien ejerza la dirección de Centros Escolares, respecto a documentos académicos de centros docentes de la Comunidad Autónoma que deban surtir efectos en el extranjero.

Antes de proceder a la legalización, los citados órganos solicitarán a los órganos o autoridades cuyas firmas vayan a ser legalizadas que las acrediten debidamente, a fin de poder cotejar cada firma indubitada (auténtica sin duda alguna) con la que figure en el documento objeto de la legalización.

1.3.4. Copias y certificaciones electrónicas

En la C.A.E. está en vigor el Decreto 232/2007 de Vicepresidencia del Gobierno, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos (BOPV n.º 22, de 31-I-2008).

Rige para todo el sector público de la Comunidad Autónoma, con excepción de la Administración de Justicia y las actividades de seguridad de los Cuerpos de Policía dependientes de la Administración de la C.A.E.

Sigue de cerca las disposiciones de la Ley 11/2007, si bien añade algunas garantías adicionales sobre la autenticidad de las copias expedidas.

En relación con las *copias,* otorga el valor de copia auténtica a las realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos, aunque no mantengan el formato de origen, siempre que el documento original se encuentre en poder de la Administración y que se pueda comprobar que éste y su copia coinciden.

Para esto se utilizarán los datos de la firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo, que indica el día y hora de realización[3].

También lo tendrán las realizadas por medios electrónicos de documentos originales en papel, una vez comprobada su autenticidad y firmadas electrónicamente.

Se podrán expedir copias en papel, con validez de auténticas, de documentos electrónicos administrativos, siempre que lleven impreso un código de identificación (localizador) u otro sistema que permita comprobar su autenticidad en la sede electrónica del órgano o entidad que emitió el original.

Asimismo es posible la compulsa electrónica de documentos originales en papel. Se realizará mediante procesos de digitalización que garanticen la autenticidad, integridad y conservación de la copia, aquí llamada documento imagen.

En cuanto a las *certificaciones,* indica que la ciudadanía podrá solicitarlas bien en soporte[4] papel, bien en soporte digital, teniendo unas y otras la misma validez.

La vía para pedirlas y entregarlas será la dirección www.euskadi.net.

Podrán ser recogidas durante su período de vigencia y, en su defecto, durante seis meses.

La emisión de una certificación telemática requerirá que el órgano o personal funcionario que la expida la valide mediante firma electrónica reconocida, cuyas características explicaremos en el epígrafe 2.3.3.

Para recogerla, la persona solicitante deberá identificarse mediante un certificado electrónico reconocido, medio del que nos ocuparemos en el epígrafe 3.

2. LA VALIDACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA (I): LA FIRMA ELECTRÓNICA

2.1. **Marco legal general**

Si bien buena parte de la gestión administrativa pública continúa valiéndose aún del papel como soporte de la documentación que produce, cada vez son más las aplicaciones que únicamente generan documentos electrónicos.

Esta tendencia es irreversible, por lo cual en los últimos años se ha emitido abundante legislación sobre la correcta utilización de las TIC por parte de las Administraciones Públicas.

Por lógica, es de esperar que aumente la expedición de copias y certificaciones en soporte informático, bien porque los generemos al efectuar nuestras tareas, bien porque nos lleguen de esa manera.

---

[3] El próximo epígrafe se ocupará de la firma electrónica. Sobre el sellado, véase el epígrafe 2.4.2.

[4] *Aplicación:* programa o conjunto de programas cuyo objeto es la resolución de un problema mediante el uso de informática. *Medio:* mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones, incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras. *Soporte:* objeto sobre el cual o en el cual es posible grabar y recuperar datos. (Definiciones según el muy completo Anexo-Glosario del Real Decreto 4/2010 [v. el epígrafe 2.2.4]).

La Ley 11/2007 reconoce a la ciudadanía varios derechos que nos afectan:

1. «El derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 [*véase el epígrafe 1.3*] así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos».
2. El de «la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente», y «la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas».
   Al mismo tiempo, dicha Ley dispone que «los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y usuarias y el control de accesos [...]».
   Todo ello nos remite a los valores y requerimientos de los documentos que expusimos en el epígrafe 1.2.1. de este tema.
3. El de «obtener los medios de identificación electrónica necesarios», que en la actualidad son la firma y el certificado electrónicos, de los que vamos a tratar.

El Decreto 232/2007 dice que la Administración de la C.A.E. deberá garantizar la autenticidad, integridad, disponibilidad, confidencialidad y conservación de la información y de los documentos en que se empleen los medios arriba citados.

Para ello, entre otros recursos, fija el uso la firma y el certificado electrónicos. De ahí que estudiemos ambos con cierto detalle en las páginas que siguen.

El Sistema Integral de Gestión Documental en la Administración de la C.A.E. ya contempla la aplicación de los principios y requerimientos técnicos y legales esenciales para la utilización fiable de las TIC en cada procedimiento de la gestión administrativa, incluidas las validaciones mediante firma electrónica.

Por tanto, debemos comprender las bases de esos principios, no sólo para comprobar el adecuado funcionamiento del sistema en cada actuación interna, sino para asegurarnos de que los documentos que recibimos están validados de la forma adecuada y, así, son admisibles para su tramitación.

2.2. **La firma electrónica: definición y validez jurídica**

Esta modalidad de validación de un documento, llamada también firma digital, está regulada por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, y, en la C.A.E., por el Decreto 232/2007. Tomaremos ambos como base para su estudio.

2.2.1. Definición

En su artículo 3, apartado 1, la citada Ley nos dice que «la firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación de quien firma».

Dicho de otro modo, es una tecnología que permite proteger la información que contienen los documentos electrónicos sobre quien consta como signataria o signatario de éstos; es decir, sobre la persona que se presenta como su responsable.

Mediante ella se puede acceder a la realización y validación de gestiones, por lo cual es de creciente uso en la Administración.

Consiste en asociar al documento electrónico unos datos específicos para cada persona, permitiendo a quien recibe dicho documento probar el origen y la veracidad de aquéllos.

Dicha tecnología se basa en matemáticas avanzadas y es diseñada por especialistas en Informática. Por ello, nuestra misión no será sino conocer sus características, su utilidad y cuándo debemos aplicarla o exigir su aplicación en la documentación que se nos presente.

2.2.2. Utilización y efectos jurídicos

La Ley 11/2007 concede a toda la ciudadanía el derecho a utilizar las TIC sin que ello implique ninguna restricción o limitación al acceso a la prestación de servicios públicos o a cualquier actuación o procedimiento administrativo.

El Decreto 232/2007 plantea el derecho de modo inverso, pero equivalente en la práctica: el uso de medios electrónicos será voluntario y no discriminatorio.

En consecuencia, y a efectos jurídicos, la Ley reconoce a quienes utilicen la firma electrónica su plena validez, mediante dos principios:

a) *Reconocimiento general*: principio de no discriminación.
   El documento electrónico firmado equivale al escrito y firmado en soporte papel a todos los efectos.
b) *Reconocimiento directo*: principio de equivalencia funcional con la firma manuscrita.
   Es decir, la firma electrónica podrá ser utilizada en todos los casos en que se emplee la habitual sobre papel.
   Más adelante matizaremos este reconocimiento.

2.2.3. Garantías

Es evidente que a la hora de admitir un documento firmado debemos exigir unas mínimas garantías sobre la identidad de quien asegura haberlo validado así.

En lo relativo al documento electrónico hay que extremar las precauciones, pues en la mayoría de los casos su entrega no es presencial, «en ventanilla», sino que se realiza por vía telemática, o bien el propio documento es generado en red, con lo cual es imposible exigir una justificación de identidad (DNI o similar).

Existen diferentes tipos de firmas, que luego veremos, diferenciados según su nivel de garantía. Todos ellos deben cumplir los siguientes requisitos:

1. *Identidad*: quien se presenta como persona signataria (firmante) es realmente quien dice ser.
2. *Integridad*, en un doble sentido:
   — la información que recibimos es toda la que ha sido remitida, y
   — no ha sido modificada o manipulada durante la transmisión.
3. *Autenticidad*, asimismo en dos aspectos:
   — la información recibida es la original, y
   — pertenece indiscutiblemente a la persona emisora.
4. *Irrevocabilidad*, también con dos vertientes:
   — la persona emisora no puede negar que ha remitido la información recibida, y
   — tampoco puede negar que dicha información es la original.
5. *Confidencialidad*: sólo las personas emisora y receptora de la información transmitida tienen acceso al contenido de ésta.

2.2.4. Firma electrónica, seguridad e interoperabilidad

A comienzos de 2010 fueron aprobados dos Reales Decretos destinados a aumentar la efectividad de la gestión administrativa mediante las TIC. En ambos hay disposiciones que se refieren a nuestro tema.

a) El Real Decreto 3/2010, de ocho de enero (BOE n.º 25, de 29-I), por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, considera a la firma electrónica no sólo como un medio de garantizar la identidad de la persona signataria y la autenticidad e integridad del contenido,

sino también como un mecanismo de prevención del repudio, esto es, que evita que quien firma pueda desdecirse en el futuro de la información firmada.
Dicho de otra forma, y también a efectos jurídicos, el hecho de que se inserte la firma electrónica en un documento supone que se admite la plena responsabilidad sobre la información que contiene, sin posibilidad de retractarse.
De ahí la importancia de que sepamos con claridad qué tipo de firma electrónica requiere cada procedimiento, tanto en relación con los documentos que recibimos como con los que vamos a emitir, por supuesto también si se trata de copias.

b) La firma y los certificados electrónicos (de los que trataremos después) son contemplados asimismo en el Real Decreto 4/2010, de ocho de enero (BOE n.º 25, de 29-I), por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad.
La interoperabilidad consiste en la «capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos»[5].
En lo que se refiere a reconocimiento de firmas y certificados electrónicos, el ámbito de este Real Decreto no se limita a la Administración General del Estado. Se pretende que la política de actuación que se establezca sirva de referencia para otras Administraciones Públicas cuando definan sus propias políticas, porque esa similitud facilitará establecer un correcto intercambio de datos.

2.3. **Tipos de firma electrónica**

Los tres tipos de firma electrónica existentes en la actualidad están definidos por el artículo 3.º de la indicada Ley 59/2003 y el Decreto 232/2007 de la C.A.E.

Pese a los avances tecnológicos que se han producido durante el tiempo transcurrido desde su promulgación, dichos tipos siguen vigentes a efectos legales, y se espera que continúen estándolo a corto e incluso medio plazo.

Ahora bien, en todo lo relativo a las TIC, y en concreto a las medidas de seguridad de la información electrónica, los avances son constantes, por lo que tendremos que mantener una disposición abierta hacia futuras actualizaciones en nuestros procedimientos.

Pasemos ahora a indicar las características de cada uno de los tipos de firma.

2.3.1. Ordinaria

Es la más sencilla de todas.
Sólo establece la identidad de quien remite la información, sin ninguna garantía sobre el contenido.
Se vale de una clave de paso, que suele ser alfanumérica (combinación de letras y números).
No es segura, pues se puede copiar y es fácilmente reproducible.
No se puede garantizar que haya sido creada por la persona signataria.
Como se observa, no ofrece ninguna de las garantías que antes citábamos.

Su utilidad, pues, es muy limitada: la simple constatación de que «alguien» figura como persona remitente.

Por tanto, no la admitiremos cuando la gestión exija una identificación plenamente fiable de la persona signataria.

En su caso, la aceptaremos, o la utilizaremos, para la transmisión de contenidos de libre acceso y documentación de apoyo informativo, aunque no sea obligatoria.

2.3.2. Avanzada

Establece la identidad de la persona signataria y la integridad de la información que se ha transmitido.

[5] Esta es la definición que recoge el Decreto 232/2007.

Es creada por medios que la persona signataria puede mantener bajo su control exclusivo.

Permite detectar cualquier cambio en los datos con posterioridad al firmado, lo cual es una ventaja en cuanto a proteger el contenido de la información.

Sin embargo, no es plenamente segura, pues se puede copiar y es reproducible, aunque con cierta dificultad.

Por eso, es imposible garantizar por completo que haya sido creada por la persona signataria.

Debido a esa falta de plena garantía, no está equiparada directamente a la firma escrita y requiere una norma jurídica para su aceptación en la tramitación.

Por tanto, admitiremos su uso en las facturas telemáticas o por la ciudadanía, pero no por parte de organismos públicos, ni en gestiones que requieran totales seguridad y privacidad.

2.3.3. Reconocida

Consiste en un certificado generado mediante tarjeta criptográfica, es decir, con claves secretas imposibles de copiar, reproducir o descifrar.

Establece con plenas garantías la identidad de la persona signataria, la integridad de la información y la irrefutabilidad de la transmisión de los datos.

Dicho de otro modo, garantiza:

— que ha firmado una persona física,
— la posibilidad de visualización del documento por la persona signataria, y
— la prestación de la aprobación y/o el consentimiento de dicha persona.

Por todo ello está plenamente equiparada a la firma escrita en papel y no necesita ninguna otra legitimación.

Esta es la modalidad de firma que el citado Esquema Nacional de Seguridad establece como preferente no sólo para la documentación de alto nivel, sino incluso para la de nivel medio de seguridad.

Y, asimismo, es la que establece el Decreto 232/2007 como aplicable en las gestiones de ámbito público de la C.A.E., como vamos a ver de inmediato.

2.4. **La firma electrónica en la Administración de la C.A.E.**

La utilización de la firma electrónica en nuestra Administración está regida por el capítulo III del Decreto 232/2007 tantas veces citado.

En él se detallan las condiciones para el uso de la firma electrónica; quiénes podrán emplearla, y los casos en que el sistema informático de la Administración la aplicará de modo automático, sin intervención humana.

2.4.1. Condiciones generales

Se establece como tipo de firma admitido la denominada firma reconocida tanto en las actuaciones por parte de la ciudadanía (personas físicas y jurídicas en general), como en las de la Administración de la C.A.E., ya sean estas últimas automatizadas o no.

Las personas físicas podrán utilizar asimismo los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad Electrónico.

Sin embargo, y con carácter excepcional, la ciudadanía podrá valerse de otros sistemas de firma, en los siguientes casos[6]:

a) El trámite de solicitud en los procedimientos de selección y provisión de personal.

[6] Aunque también comprende a los Centros Vascos-Euskal Etxeak, para éstos se dictó un decreto específico, el 238/2006, de 28 de noviembre (BOVP n.º 243, de 22-XII), que dispone como norma general el uso de la firma electrónica reconocida.

b) La identificación de las personas beneficiarias para el acceso a la prestación farmacéutica del Sistema nacional de Salud en la C.A.E.
c) La cita previa en los servicios de atención primaria.
d) Y cualquier otro que se determine en su día mediante orden de la Vicepresidencia del Gobierno.

2.4.2. Condiciones adicionales

Como medida de seguridad añadida, el Decreto exige que las actuaciones administrativas telemáticas incorporen, además de la firma, estos dos elementos:

1. La constancia de que se ha verificado la vigencia de dicha firma, o del certificado electrónico con el que se haya firmado.
   Es evidente que una firma sin vigencia es inútil a efectos administrativos y legales y nunca debe ser admitida.
2. El denominado sellado de tiempo, que consiste en la acreditación de la fecha y hora de realización de la operación electrónica.
   Cualquier cambio de esos datos nos hará sospechar de una intervención indeseada en el procedimiento o documento, sobre la que habrá que indagar.

Para la incorporación de ambos elementos existen unos determinados protocolos, cuya preparación técnica no es de nuestra incumbencia.

En cambio, tendremos que cuidar de que firma y sellado de tiempo se apliquen correctamente en el procedimiento y queden adscritos de modo irreversible a la documentación electrónica que éste genere.

2.4.3. Personas y entes con autorización de firma electrónica

La Administración de la C.A.E. dispondrá de firma electrónica en estos tres casos:

1. Para el personal a quien competa valerse de ella.
   Cada persona autorizada para ello tendrá su propia firma.
2. Para el órgano administrativo o el puesto directivo.
   La firma estará asignada a una persona física, pero podrá ser utilizada por aquélla que la represente, con las lógicas precauciones de seguridad.
3. Para la actuación automatizada.
   La firma será puesta automáticamente por el sistema informático sin intervención humana, en los siguientes casos:

   a) En las actuaciones que consistan en la comunicación o declaración de un hecho, acto o acuerdo preexistente a través del relato o transcripción parcial de tales hechos, actos o acuerdos.
   b) En las actuaciones que consistan en constatar los requisitos previstos en la normativa aplicable y, en su caso, declarar las consecuencias jurídicas que dicha normativa establece.

   Como ninguno de los dos procedimientos genera documentación de contenido plenamente original, es innecesaria la supervisión por una persona.

3. LA VALIDACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA (II): EL CERTIFICADO ELECTRÓNICO

Ya hemos indicado que la Ley 11/2007 establece el derecho de obtener medios de identificación electrónica.

Por su parte, el Decreto 232/2007 establece el uso de certificados electrónicos (también llamados digitales) por parte de la Administración, para validar las firmas electrónicas de los órganos administrativos y del personal de las entidades afectadas por esa norma.

Asimismo, admite la presentación de certificados electrónicos presentados por la ciudadanía, siempre que estén reconocidos.

Ahora bien, aunque los certificados digitales sean elementos de validación, no deben ser confundidos con las certificaciones que tratamos en el epígrafe 1.3.2. Contenido, forma de expedición y utilización son muy distintos en ambos casos. Estudiando el digital, comprenderemos enseguida en qué se diferencian.

3.1. **Definición y características**

3.1.1. Definición

El *certificado digital* es un documento electrónico mediante el cual un tercero de confianza, denominado autoridad de certificación, garantiza la vinculación entre una persona física o jurídica —llamada suscriptor o suscriptora— y la clave pública[7] que le corresponde, para que dicha persona quede identificada con plenas garantías.

La Ley 59/2003, de firma electrónica, lo define como «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».

Debemos tener claro que quien suscribe un certificado puede ser una persona física o una empresa, institución u organización. En cambio, quien posee las claves es siempre una persona física, que es la responsable de su utilización.

Los certificados electrónicos permiten:

— Identificar a la persona que ha solicitado el certificado y posee la clave, así como a la organización a la que aquélla, en su caso, pertenece.
— Firmar mensajes de modo seguro.
— Firmar mensajes que permiten el acceso seguro a sistemas informáticos. Por ejemplo, a la tramitación telemática en red.
— Cifrar documentos, para evitar el acceso a su contenido.
— En la Administración, identificar el cargo de la persona que está capacitada para emitir el certificado.

Como hemos dicho, el certificado electrónico puede ser utilizado para firmar mensajes, gracias a la fiabilidad que proporciona sobre la identidad del suscriptor. De hecho, se suele emplear para legitimar una firma electrónica.

Su principal diferencia con las firmas electrónicas ordinaria y avanzada radica en su óptimo nivel de garantía, mientras que supera a la reconocida por las mayores prestaciones que ofrece.

3.1.2. La autoridad de certificación

La autoridad de certificación puede ser una persona física o jurídica.

En principio, cualquier persona o entidad puede emitir un certificado digital. Así, muchas de ellas son privadas y para usos comerciales. Todas actúan en régimen de libre competencia.

Sin embargo, a efectos de la Administración el certificado deberá tener pleno valor administrativo y legal, tanto local como internacional, por lo que la autoridad certificadora deberá estar acreditada oficialmente.

Las funciones de la autoridad de certificación son las siguientes:

— Verificar la validez de las firmas y certificados electrónicos.
— Asegurar que los datos consignados por la persona titular son verdaderos y fiables.
— Responsabilizarse legalmente de la calidad y seguridad del certificado o firma electrónicos.

[7] Para este concepto, véase el epígrafe 3.1.3.

— Registrar a las personas usuarias.
— Dar sellos electrónicos de día y hora de emisión del certificado, necesarios e importantes porque, como veremos, los certificados electrónicos caducan.

Entre las autoridades de certificación del Estado, destacan las siguientes:

— Agencia Tributaria: pionera en su implantación.
— CATCert: acrónimo de Agència Catalana de Certificació.
— Fábrica Nacional de Moneda y Timbre: mediante su departamento CERES, acrónimo de Certificación Española.
— Izenpe: empresa vasca, a la que dedicaremos un apartado específico.

3.1.3. Fundamentos técnicos

Aunque establecer las características informáticas de los certificados electrónicos no sea de nuestra incumbencia, es conveniente que comprendamos esas bases técnicas, a fin de distinguir si el certificado es correcto.

Los certificados electrónicos se basan en métodos criptográficos, es decir, de cifrado y descifrado de la información.

El utilizado en este caso es conocido como criptografía asimétrica, porque se utiliza un par de claves, llamadas datos de firma.

Estas claves son de dos tipos, y están matemáticamente relacionadas entre sí de modo que jamás pueda repetirse un mismo par:

a) *Clave privada,* que sirve para firmar y cifrar el certificado.

— Son los datos de creación del certificado.
— Es única, y quien la posee debe intentar mantenerla en secreto.

b) *Clave pública*, que sirve para comprobarlo y descifrarlo.

— Es decir, son los datos de verificación de la exactitud del certificado.
— Está contenida en el propio certificado.
— Puede ser conocida por cualquiera, para permitir la comprobación.

Todos los datos de firma pertenecen a la persona u organización destinataria de la información, quien difunde la clave pública entre quienes deseen comunicarse con ella.

Quien remite el mensaje usa la clave pública para cifrar el mensaje. Una vez cifrado, sólo la clave privada ofrece acceso al contenido: la confidencialidad queda garantizada.

Además, la existencia de una clave privada permite la identificación y autentificación de la persona remitente, salvo en caso de robo.

3.1.4. Contenido y utilización

El *contenido* de los certificados electrónicos varía según su tipo. No obstante, todos incluyen unos elementos mínimos, que son los siguientes:

— El nombre y dirección de la autoridad de certificación.
— El número de serie del certificado, único en cada caso.
— Las fechas de emisión y de caducidad.
— El nombre y dirección de quien es titular del certificado.
— La clave pública de dicha persona titular.
— La firma electrónica de la autoridad de certificación.

En cuanto a la *utilización,* es muy variada y va en aumento.

La general consiste, simplemente, en garantizar una identidad en la red.

Entre los usos específicos destacaremos:

— la identificación en portales y aplicaciones,
— la firma de documentos y correos electrónicos,
— el cifrado de dichos documentos y correos,
— las gestiones sanitarias (acceso a la historia clínica, obtención de recetas…), y
— la realización de trámites administrativos con plenas garantías jurídicas y técnicas: contratación, notificaciones, obtención de certificaciones, etc., punto que nos atañe directamente.

3.2. **Tipos de certificado electrónico**

Expondremos con brevedad los tipos de certificado electrónico existentes, sin entrar en su denominación específica ni en sus características informáticas.

3.2.1. Personal

Quien posee la clave privada es una persona física, por sí misma o en representación de una persona jurídica.

3.2.2. De entidad

Quien suscribe el certificado y —a efectos legales— consta como firmante es una persona jurídica, que actúa por medio de una persona física posesora de las claves.

Se utiliza en aplicaciones que requieren firma electrónica vinculada a una persona física (NIF) u organización (CIF), para realizar trámites en su nombre.

3.2.3. De dispositivo

Es utilizado por dispositivos o aplicaciones informáticas de forma automatizada, sin intervención humana directa.

No hay ninguna persona concreta que posea la clave privada.

Por lo general, suelen estar bajo la responsabilidad de una persona jurídica (una institución, departamento, etc.).

3.3. **Ciclo de vida del certificado electrónico**

El certificado electrónico no tiene validez indefinida. Su vigencia varía según el tipo de que se trate. Como máximo, suele ser de cuatro años. Necesariamente viene indicada en el propio certificado.

Dicha vigencia debe ser actualizada periódicamente, reactivando el certificado. De no ser así, caduca y hay que solicitar un nuevo certificado.

Un certificado, pues, puede encontrarse en uno de los cuatro estados siguientes.

3.3.1. Suspensión

Consiste en su invalidación temporal.

El período de suspensión varía también de unos certificados a otros. Como máximo suele ser de 120 días naturales. Pasado el lapso previsto sin reactivación, la revocación es definitiva.

Se recomienda la suspensión en caso de sospecha de pérdida o robo de la clave.

3.3.2. Habilitación

Es la reactivación de un certificado electrónico suspendido.
Debe ser solicitada durante el plazo de suspensión y antes de la caducidad.

3.3.3. Revocación

Consiste en la invalidación irreversible de un certificado electrónico.
Se puede solicitar tras una suspensión o cuando el certificado aún esté vigente, por voluntad de las personas autorizadas para ello.

3.3.4. Renovación

Es la solicitud de un nuevo certificado electrónico, por haber caducado el precedente.
Si se ha cifrado algún documento:

— se debe conservar el certificado antiguo para poder recuperar el fichero; o bien
— se descifran los documentos con el antiguo y se cifran otra vez con el nuevo.

3.4. **La certificación electrónica en la C.A.E.**

El Decreto 232/2007 dispone que los certificados electrónicos empleados por sus entidades administrativas deberán identificar al órgano o al puesto directivo que tenga competencia para su uso, así como a la persona titular de uno u otro.

Los certificados correspondientes al personal identificarán a la persona física, la entidad pública a la que se halle adscrita y, en su caso, su puesto de trabajo.

Las entidades identificarán y comprobarán previamente a su expedición las circunstancias pertinentes (identidad de la persona, cargo que ocupa, etc.). De ello se encargarán los órganos de gestión de personal, salvo disposición en contrario.

Serán obligaciones de las personas identificadas en los certificados electrónicos:

— custodiar los datos de creación de firma asociados al certificado electrónico,
— utilizar el certificado dentro de los límites que en éste se dispongan, y
— solicitar la suspensión o revocación del certificado en caso de que se haya puesto en peligro el secreto de sus datos de creación de firma o hayan sido utilizados indebidamente por una tercera persona.

Los certificados electrónicos reconocidos emitidos por autoridades de certificación serán admitidos por la Administración de la C.A.E., siempre que prestador haya puesto a disposición de aquélla la información necesaria, de modo tecnológicamente accesible (sin incompatibilidades de programa informático, por ejemplo) y sin coste alguno.

Eso sí, por reciprocidad con otras Administraciones Públicas, se podrán admitir los certificados que usen éstas aunque no sean reconocidos.

La relación de certificados admitidos figurará en la página www.euskadi.net.

3.5. **La autoridad de certificación vasca: Izenpe**

3.5.1. Presentación

En la C.A.E. se encuentra radicada una entidad prestadora de servicios de certificación electrónica: Ziurtapen eta Zerbitzu Enpresa-Empresa de Certificación de Servicios Izenpe, S.A. Su sede está en Vitoria-Gasteiz.

La iniciativa para su creación partió del Gobierno Vasco, contando con la colaboración de las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Al ser Izenpe una autoridad de certificación reconocida, las certificaciones que expide tienen plena validez administrativa y legal durante su tiempo de vigencia.

Debido a la relativa novedad que la gestión electrónica supone para gran parte de la ciudadanía, la página Web de Izenpe explica con claridad en qué consisten los servicios que ofrece la empresa. Sus definiciones nos valdrán para afianzar nuestros conocimientos a la vez que conocemos los objetivos de la entidad.

3.5.2. Definición y objetivos de Izenpe

Izenpe se autodefine como una entidad prestadora de servicios de certificación, esto es, que proporciona servicios de firma y certificado electrónicos.

Entiende como *firma electrónica* «un conjunto de procedimientos técnicos y jurídicos que permiten «sustituir» la firma manual convencional con el fin de poder realizar a través de Internet y del teléfono trámites que antes debían hacerse de forma presencial».

Y el *certificado electrónico*, como «un documento digital mediante el cual un tercero confiable (una autoridad de certificación) garantiza la relación entre la identidad de un sujeto o entidad y una Administración Pública o empresa».

Izenpe establece como sus objetivos generales los siguientes:

— Fomentar el uso y desarrollo del gobierno electrónico con plenas garantías de seguridad, confidencialidad, autenticidad e irrevocabilidad de las transacciones.
— Prestar, en el ámbito de las instituciones públicas vascas, servicios de seguridad, técnicos y administrativos en las comunicaciones, mediante medios electrónicos, informáticos y telemáticos.
— Expedir y suministrar certificaciones electrónicas para personas físicas y para entidades públicas y privadas.
— Expedir certificaciones de servidor Web y de elementos de software.
— Proporcionar servicios de consultoría relacionados con estas cuestiones.

3.5.3. Tipos de certificados de Izenpe

Izenpe expide quince tipos de certificado. Detallaremos sólo los que garantizan la identidad de personas y tienen más relación con la labor administrativa.

En todos los casos, el período máximo de suspensión es de quince días naturales.

1. *De ciudadano*

Es un certificado de firma electrónica reconocida. Debe ser solicitado por una persona física mayor de 16 años en su propio nombre, para uso vinculado siempre a servicios públicos.

Es el incluido en la Tarjeta Sanitaria Electrónica con Usos Ciudadanos/Osasun eta Nortasun Agiria ONA.

2. *De entidad con personalidad jurídica*

Es un certificado de firma electrónica reconocida para una organización o entidad. Se entenderán hechos por la entidad los actos en los que haya utilizado la firma.

Los Centros Vascos-Euskal Etxeak cuentan con un certificado específico.

3. *De entidad sin personalidad jurídica*

Se destina a comunicaciones y transmisiones de datos en el ámbito tributario.

4. *Corporativo reconocido público*

Identifica a personas que desempeñan cargos o puestos en entidades públicas que no ejercen potestades administrativas. Mediante este certificado, su personal puede recibir la firma electrónica reconocida y/o un certificado de cifrado de datos, en este último caso sin consideración legal de certificado reconocido.

5. *Corporativo reconocido privado*

Certificado reconocido, para entidades (personas jurídicas) privadas.

6. *De personal de las entidades públicas*

Identifica a personas que desempeñan cargos o puestos en entidades públicas que sí ejercen potestades administrativas. El suscriptor es la entidad.

Mediante este certificado, su personal puede recibir la firma electrónica reconocida y/o un certificado de cifrado de datos, en este último caso sin consideración legal de certificado reconocido.

7. *De órgano administrativo*

Es un certificado de firma electrónica reconocida que identifica a un órgano administrativo público como firmante, y a la persona física titular del mismo.

8. *Sello electrónico*

Es utilizado en la actuación administrativa automatizada por un órgano o entidad de la Administración Pública, con los efectos de un sello común. Su validez es de tres años.

29
Sistemas de gestión de la calidad

Sumario: 1. Introducción.—2. Conceptos básicos de la gestión de la calidad.—3. Ciclo PDCA.—4. Modelo EFQM de Excelencia.—5. Norma ISO 9.000.—6. Cartas de Servicio.—7. Metodología 5S.

1. INTRODUCCIÓN

Cada vez es más frecuente encontrarnos con experiencias de aplicación de algún tipo de sistema de gestión de la calidad en el ámbito público, superándose el mito de que la implantación de estos sistemas de gestión se reduce exclusivamente al ámbito privado, y más específicamente al industrial.

De la misma forma que nadie pone objeciones, e incluso ve como lógica a la certificación externa de la actividad de, por ejemplo, un laboratorio de carácter municipal que tiene procedimientos similares a los de otro laboratorio de iniciativa privada, son cada vez más frecuentes los centros educativos públicos, los hospitales, los ayuntamientos o las unidades administrativas en general que implementan en su modelo de gestión los principios de lo que se ha venido a llamar «sistemas de gestión de la calidad».

Efectivamente, el origen de estos sistemas de gestión de la calidad hay que situarlo en la industria estadounidense a principios del siglo XX, donde surgió la definición clásica de calidad como «producto conforme con la especificación previa». Esa conformidad se aseguraba por medio del control de calidad, entendido como «conjunto de actividades y técnicas utilizadas para verificar los requisitos prefijados».

El siguiente avance en la implantación de sistemas de gestión de calidad lo aportó Japón, que incorporó los avances en gestión americanos a su devastada industria tras la Segunda Guerra Mundial, destacando la implantación generalizada en los años 60 de los denominados «círculos de calidad», que superando los meros controles favorecían además la participación de las personas involucradas en la «fabricación-producción-gestión» a través de las sugerencias de mejora. El siguiente paso fue la extensión de las actividades de mejora a todos los ámbitos de las organizaciones y a todo tipo de organizaciones, dando lugar a lo que se conoció como «Calidad Total», cuya aplicación sistemática en las organizaciones japonesas permitió al país oriental convertirse en potencia económica de primer orden mundial.

Occidente desarrolló en los sesenta y setenta el «Aseguramiento de la Calidad», fundamentalmente por la influencia de las multinacionales de la industria del automóvil y de otros sectores avanzados como la electrónica, y no es hasta los ochenta, como consecuencia de las crisis económicas, cuando se busca superar el aseguramiento de la calidad en el entorno productivo por medio de mejoras en todos los órdenes de las organizaciones: estilos de dirección, gestión de las personas que las integran, nuevos mercados que cuentan con mayor oferta, etc…

La «satisfacción del cliente», y consecuentemente su «fidelización», se convirtieron en otro de los ejes de la gestión. Y si bien Estados Unidos se incorporó a la gestión de la Calidad Total a principios de los ochenta, en Europa no es hasta los primeros años de los noventa cuando se dan las primeras experiencias de gestión a partir de este nuevo enfoque.

Como consecuencia de todo ese recorrido, nos encontramos en la actualidad con dos grandes tendencias en la gestión de la calidad:

— Por un lado el Aseguramiento de la Calidad a través de certificaciones, como por ejemplo las Normas ISO 9000.
— Por otro la Excelencia en la Gestión a partir de los criterios que marcan los diferentes modelos: Malcolm Baldrige en Estados Unidos, EFQM en Europa, Deming en Japón e Iberoamericano.

2. CONCEPTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD

Como ya se ha dicho más arriba la gestión de la calidad es aplicable a cualquier tipo de organización, tanto del ámbito público como privado, ya que dicho de manera sencilla consiste en:

— satisfacer al cliente,
— optimizar el uso de los recursos mediante la adecuada gestión de los procesos,
— contar con la participación de las personas de la organización.

Esa gestión de la calidad se puede abordar desde diferentes herramientas o «modelos metodológicos», pero, sea cual sea el enfoque elegido, siempre estará inspirado en los siguientes conceptos básicos o valores centrales:

— *Orientación a Resultados:* Esfuerzo por satisfacer, de manera equilibrada, las necesidades y expectativas de los grupos de interés de la organización; clientes/personas usuarias, clientes/ ciudadanía, sociedad que abarca su ámbito competencial, etc.
— *Orientación al Cliente:* Conocer las necesidades actuales y emergentes de clientes/personas usuarias y clientes/ciudadanía, creándoles un valor sostenido.
— *Gestión por procesos:* Considerar la organización como un conjunto de procesos interrelacionados que hay que gestionar.
— *Gestión basada en hechos y datos:* Soportar las decisiones de gestión en la comprobación de hechos y el uso de datos que se captan, explotan y analizan.
— *Desarrollo e implicación de las personas que integran la organización:* Contar con las personas, impulsar su participación a todos los niveles; buscar el desarrollo de sus capacidades profesionales y la asunción de responsabilidades.
— *Aprendizaje, Innovación y Mejoras continuos:* Impulsar el aprendizaje, compartir el conocimiento, fomentar la innovación y la mejora de manera continuada.

3. CICLO PDCA

Quizá la idea que más se asocia con la calidad sea la mejora continua y, más en concreto, el llamado PDCA o «ciclo de mejora». En realidad, la metodología PDCA no es otra cosa que una forma de plasmar la manera natural de acción del ser humano.

Cuando en nuestra vida personal actuamos en algo que nos importa y nos interesa,

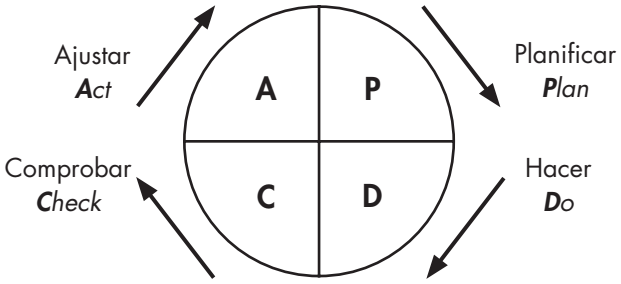
a) pensamos lo que vamos a hacer para que salga bien,
b) lo hacemos adecuando lo previsto a la situación con que nos encontramos,
c) comprobamos el resultado de lo que hemos hecho y lo valoramos respecto de lo que queríamos conseguir, y
d) extraemos conclusiones para acciones futuras similares.

Eso es el PDCA; planificar, hacer, comprobar, ajustar, de manera sistemática:

— Planificar: decidir qué vamos a hacer para satisfacer al cliente y cómo lo vamos a hacer.
— Hacer: actuar conforme a lo planificado; realizar actividades relacionadas entre sí y orientadas a un resultado (procesos).

— Comprobar: como ha ido la acción y qué resultados ha obtenido (mediante hechos y datos).
— Ajustar: obtener conclusiones e incorporarlas a la siguiente planificación para superar errores, utilizar mejor los recursos, conseguir mejores resultados.

El nombre le viene dado por las letras iniciales de las 4 fases del ciclo en ingles (***P**lan-**D**o-**C**heck-**A**ct*), y si bien el concepto del «ciclo de mejora» lo ideó el ingeniero y estadístico estadounidense Walter A. Shewhart, también es conocido como el «Ciclo Deming», en honor a William Edwards Deming, profesor universitario estadounidense asociado al desarrollo y crecimiento de Japón tras la Segunda Guerra Mundial.



Los modelos y metodologías que veremos a continuación, el Modelo EFQM de Excelencia, las Normas ISO 9000, las Cartas de Servicio o la Metodología 5S no son sino diferentes opciones estructuradas, no excluyentes en tanto en cuanto pueden ser complementarias, que utilizan permanentemente y de distintas maneras este ciclo PDCA.

4. MODELO EFQM DE EXCELENCIA*

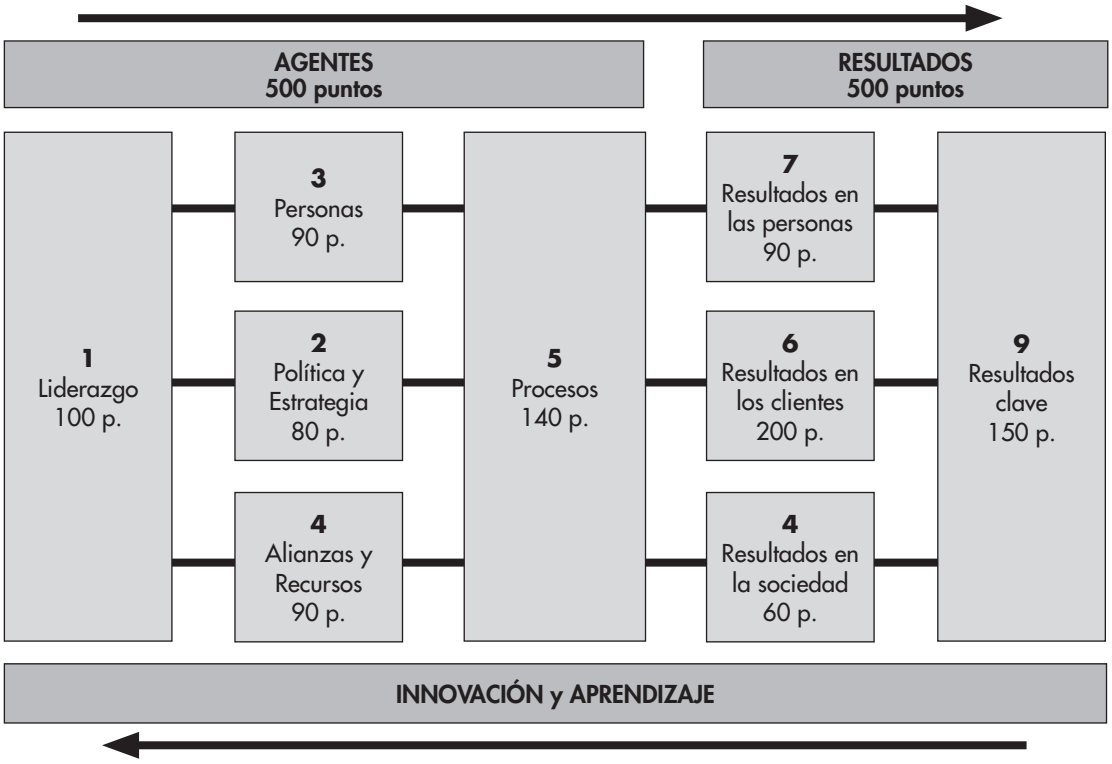
En 1988 catorce grandes empresas crean la Fundación Europea de Calidad-*European Foundation for the Quality Management EFQM* para impulsar la aplicación de la Calidad Total-Excelencia en las organizaciones europeas y obtener así ventajas competitivas para Europa. En 1999, la EFQM contaba con casi mil miembros de la mayoría de los países europeos y de gran parte de los sectores empresariales u organizaciones no lucrativas.

En 1992 publica por primera vez el Modelo Europeo de Calidad Total, que en su versión actualizada se denomina de Excelencia. Ese mismo año, 1992, se otorga por primera vez el *European Quality Award,* premio que supone un mecanismo de reconocimiento para las organizaciones más destacadas y una plataforma para la difusión de las mejores prácticas de gestión existentes en el ámbito europeo.

El Modelo EFQM de Excelencia y el premio a él asociado, tiene sus antecedentes en el *Modelo Deming* japonés y en el *Modelo Malcolm Baldrige* estadounidense, en cuanto que son también modelos pensados para evaluar organizaciones, otorgar reconocimientos a las mejores, e impulsar la mejora de la gestión dentro de los principios de Calidad Total.

El Modelo EFQM, al igual que los otros dos mencionados, va actualizándose para adaptarse a las nuevas situaciones con las aportaciones de multitud de expertos. Asimismo la EFQM aporta adaptaciones del Modelo a distintos tipos de organizaciones y ha desdoblado los premios en Gran Empresa, PYMES, Sector Público. En el año 1998 se otorga por primera vez el premio para Sector Público.

* Todas las referencias al Modelo EFQM de Excelencia recogidas en este temario se atienen a la versión 2003 del mencionado Modelo, en tanto en cuanto la versión 2010, aprobada en el Foro EFQM celebrado en septiembre de 2009, tan sólo está disponible en inglés, y no se prevé su completa implementación hasta finales de 2010.



La figura representa gráficamente el Modelo EFQM, con los nueve criterios que utiliza y su peso relativo en el conjunto del total de 1.000 puntos.

Se distinguen 5 criterios de Agentes Facilitadores que reflejan cómo actúa la organización, y 4 criterios de Resultados que tratan de lo conseguido por la organización. Dicho de otra manera:

— Los 5 criterios de Agentes son las causas:

- Liderazgo
- Política y Estrategia
- Personas
- Alianzas y Recursos
- Procesos

— Los 4 criterios de Resultados son los efectos:

- Resultados en los clientes
- Resultados en las personas que integran la organización
- Resultados en la sociedad
- Resultados clave de la organización

Eso es lo que representa la flecha superior en sentido izquierda-derecha. Asimismo, los Resultados aportan información para orientar las acciones en los Agentes, mediante el aprendizaje y la innovación. Eso es lo que trata de reflejar la flecha inferior de derecha a izquierda. Las barras que unen los distintos criterios significan la existencia de interrelaciones entre ellos.

Otras forma de resumir el Modelo EFQM de Excelencia es la siguiente:

> «Los resultados excelentes en el rendimiento general de una organización, en sus clientes, personas y en la sociedad en la que actúa se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las personas de la organización, las Alianzas y Recursos y los Procesos».

El Modelo EFQM de Excelencia facilita a una organización su avance en la mejora de la gestión (hacia la Excelencia), de manera sistemática y estructurada. La base de la *Calidad Total* o la

Excelencia en la Gestión es «hacer las cosas en el futuro mejor que como las hacemos hoy», la cuestión es «qué se considera mejor». También de manera sencilla es «mejor» lo que supone mayor satisfacción en el cliente, recursos más aprovechados, personas de la organización más satisfechas en su trabajo. Pero abordar mejoras de manera no ordenada, sin una sistemática, no garantiza suficientemente el avance sostenido en el tiempo. Los modelos de gestión y, por tanto el que nos ocupa, aportan estructura y sistema.

El Modelo se puede considerar una metodología para evaluar la gestión de una organización, que se usa para la «autoevaluación» (la propia organización se evalúa) y, si se desea, para que lo hagan personas externas cualificadas, aportando un contraste. Hay que entender que evaluar no tiene sentido y es inútil si no tiene como consecuencia la adopción de decisiones y planes para seguir mejorando; recordemos de nuevo el PDCA o Ciclo de Mejora.

Una autoevaluación utilizando el Modelo EFQM aporta a la organización una visión compartida del grado de avance de su gestión, que se concreta en la identificación de «puntos fuertes» y «áreas de mejora»; éstas últimas constituyen la base para planificar qué hacer en el futuro. Autoevaluaciones sucesivas permiten constatar el avance conseguido a intervalos de tiempo. Efectivamente, el Modelo incorpora una forma de puntuación que sintetiza el resultado de la evaluación y permite calibrar el avance.

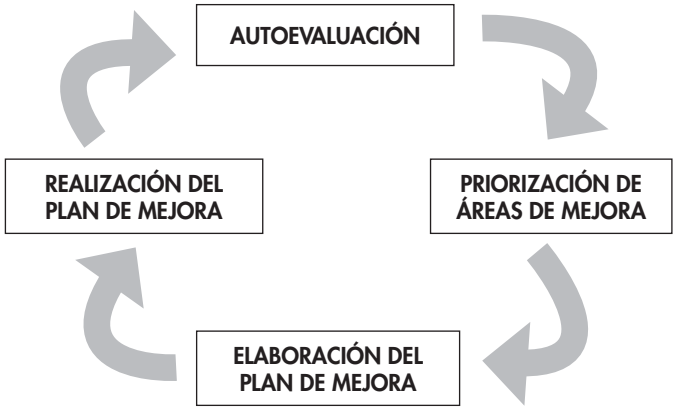
Utilizar un modelo ampliamente aceptado tiene la ventaja de sentar las bases para realizar comparaciones e intercambios con otras organizaciones, lo que adquiere un especial interés tratándose de organizaciones de la Administración Pública que por naturaleza no compiten entre sí.

Si se desea, y en determinadas condiciones, evaluadores externos pueden aportar una visión más independiente (o simplemente desde otro punto de vista) señalando «puntos fuertes» y «áreas de mejora» tal y como ellos las ven; con ello tendremos una confirmación y/o un enriquecimiento de las percepciones y reflexiones propias. La intervención de evaluadores externos está ligada, generalmente, a un reconocimiento externo. Ya hemos mencionado el Premio Europeo, y en nuestra realidad contamos con los reconocimientos que otorga el Gobierno Vasco a través de la Fundación Vasca para la Excelencia EUSKALIT: Diploma de Compromiso (no lleva aparejada evaluación externa), Q de Plata (nivel de avance superior a los 400 puntos del Modelo) y Q de Oro (nivel de avance superior a los 500 puntos del Modelo).

Al igual que otros modelos, el Modelo EFQM de Excelencia puede aplicarse a toda una organización o a una parte de la misma. Asimismo se puede ir extendiendo paulatinamente desde la parte al todo. Su utilización comienza realizando una autoevaluación, si bien previamente conviene que se haya comenzado a trabajar en la mejora y exista un cierto conocimiento del Modelo, en especial por parte de las personas que van a participar de manera directa.

Es el Equipo Directivo quien debe realizar la autoevaluación, es decir, un grupo formado por las personas de la organización que tengan responsabilidades relevantes en la gestión.

Los resultados de las autoevaluaciones son un conjunto de Puntos Fuertes y Áreas de mejora que posteriormente habrá que priorizar para elaborar un Plan de Mejora (con objetivos, acciones, recursos y responsables). La puesta en marcha del Plan y su seguimiento traerá consigo una mejora de la gestión, que se comprobará en una siguiente autoevaluación, generalmente en el plazo de uno o dos años.



Si en un momento determinado la organización decide optar a un reconocimiento externo, tendrá que elaborar una Memoria, un documento que recoja lo que se viene haciendo para gestionar en relación al Modelo, y presentarlo al organismo gestor del reconocimiento. Si la Memoria presentada muestra suficiente avance, se realiza la evaluación externa que posibilitará el reconocimiento.

El uso del Modelo se soporta claramente en el trabajo en equipo, solo así la metodología es válida y eficaz. Es más, uno de sus efectos más valiosos es precisamente que se va creando una visión compartida de la gestión y su problemática, se abren canales de comunicación interpersonales e interdepartamentales y se aprende a trabajar en grupo para un objetivo preciso y siguiendo un método, es decir, a trabajar en equipo. La extensión de la participación a otros niveles de la organización admite diversas fórmulas. Pueden crearse grupos de trabajo que se ocupen de distintos criterios, se pueden hacer consultas mediante cuestionarios apropiados, etc… Pero en última instancia, quien identifique las Áreas de Mejora, las priorice, y elabore un Plan de mejora, es el Equipo Directivo.

5. NORMA ISO 9.000

Las normas UNE-EN-ISO de la serie 9000 son también un modelo de referencia para incorporar en una organización principios y enfoques de gestión basados en la calidad. Son normas internacionales emitidas por la Organización Internacional de Normalización (*International Organization for Standardization*), organismo creado en 1946 y con sede en Ginebra, que tiene la misión de promover el desarrollo de normas internacionales en el ámbito de fabricación, comercio y comunicación.

La familia ISO 9000, normas relativas a sistemas de calidad, tiene su antecedente en una norma estándar británica y se extiende a partir de su versión de 1994. En el año 2000 se produce una revisión en profundidad de estas normas, entrando en vigor las denominadas ISO 9000 del 2000:

— La principal norma de la familia es la norma ISO 9001:2000 - Sistemas de Gestión de la Calidad-Requisitos, que se certifica.
— Se complementa con la ISO 9000:2000 —Sistemas de Gestión de la Calidad— Fundamentos y Vocabulario (no se certifica),
— y con la ISO 9004:2000 —Sistemas de Gestión de la Calidad— Recomendaciones para la mejora del desempeño, que tampoco se certifica.

Las normas ISO 9000:94 estaban pensadas para organizaciones de manufactura de productos y su aplicación a otro tipo de actividades requería de un esfuerzo importante para su interpretación y adaptación. Con las ISO 9000:2000 se convierten en un referente plenamente válido para incorporar la gestión de la calidad en todo tipo de organizaciones.

El Modelo ISO 9001:2000 aporta a todo tipo de organizaciones una guía para incorporar la gestión de la calidad adoptando un sistema, es decir, un modo de gestionar las actividades de la organización de manera sistemática, orientada a la satisfacción del cliente, y con buen empleo de los recursos. Puede aplicarse tanto a una organización entera, como a una parte de su estructura o a una parte de sus productos o procesos. Si hablamos de Administración Pública puede aplicarse a toda una entidad, a una unidad concreta o a algunos de los servicios que presta.

Además, ese Sistema de Gestión de la Calidad puede ser auditado por una entidad de certificación, que supone una garantía ante terceros. La obtención de una Marca ISO 9001 otorgada por alguien externo a la organización y acreditada para ello dice que esa organización es gestionada de acuerdo con lo que la norma establece o, lo que es lo mismo, con el modelo que propone. En el caso de la Administración Pública esos «terceros» se concretan bien en los usuarios de los servicios que el sistema alcanza, bien en la ciudadanía en general.

Por tratarse de un modelo que adopta la gestión por procesos y la orientación al cliente, y que, en definitiva, asume los principios de la calidad total, es plenamente compatible con el Modelo EFQM de Excelencia. Además, puede resultar complementario porque, al ser un modelo prescriptivo, concreta algunos aspectos sobre qué hay que hacer (por ejemplo, para controlar y mejorar los procesos) que resultan valiosos.

Esto no significa en absoluto que imponga «recetas de gestión», muy al contrario, su aplicación permite moverse en un campo amplio de alternativas de gestión posibles. De otro modo no sería posible su aplicación a distintas organizaciones.

La Norma ISO 9001:2000, por ser aplicable a todo tipo de organizaciones, debe ser interpretada desde las características de cada organización y de las actividades que desarrolla o servicios que presta.

Si estamos hablando de Administración Pública, habrá que tener en cuenta las connotaciones que esto tiene, en general y en concreto, para la entidad de que se trate. De hecho, la propia norma indica que, en relación al servicio, hay que determinar «los requisitos legales y reglamentarios» que, al tratarse de una entidad de la Administración, serán quizá más abundantes o tendrán más peso que en otro tipo de organizaciones.

Dotarse de un Sistema de Gestión de la Calidad según la Norma ISO conlleva una serie de actuaciones, es decir, un proceso, que podemos describir en varias fases:

— *Diseño y desarrollo:* Consiste en «leer» la norma e interpretarla, con el fin de concretar qué hacemos, cómo, por qué, para quién, sobre qué requisitos legales, y cómo lo vamos a recoger documentado.
— *Documentación:* Se trata de elaborar la documentación en que el sistema se va a soportar, teniendo como referencia el contenido de la Norma ISO: cómo hacemos las cosas y cómo las podemos hacer mejor, es decir, dando mejor servicio, utilizando mejor los recursos, trabajando mejor…, todo ello «escuchando lo que la norma nos dice». El documento resultante (procedimiento, instrucción, modelo-soporte, etc…) será el necesario para recoger esa forma de hacer que consideramos «la mejor posible en el momento», para desarrollar nuestra actividad o prestar los servicios.
  Otra parte del trabajo se dedica a precisar cómo vamos a hacer lo que todavía no hacemos y que la norma nos indica; seguimiento de los procesos, medida, auditorías internas, acciones de mejora, etc… Hay que llegar a modos adecuados a nuestra realidad, de los que obtengamos beneficio, que nos sean útiles.
— *Implantación*: Comenzar a hacer las cosas tal y como las recogen los documentos elaborados.
— *Comprobación de la implantación*: Para ello se utilizan fundamentalmente las auditorías internas. Con ellas comprobamos si efectivamente hacemos las cosas como decimos. Hay que detectar lo que no se cumple, pensar por qué ocurre y plantearnos si hay cosas que se pueden hacer mejor.
— *Ajuste del sistema*: Adoptar las medidas necesarias para que los incumplimientos no vuelvan a ocurrir, modificar las formas de hacer establecidas para mejorarlas, plantear objetivos a conseguir, etc…

Este proceso es un ciclo PDCA en el que la planificación abarca tanto el Diseño y Desarrollo como la Documentación del sistema.

Terminado el ciclo Diseño-Desarrollo-Documentación-Implantación-Comprobación-Ajuste, se puede optar por someter el Sistema a la auditoría de una entidad de certificación y obtener la marca correspondiente. Como ya apuntamos, ello supondrá ofrecer garantías a los clientes / ciudadanía y mejorar nuestra imagen. También supone asumir la disciplina de que alguien externo compruebe nuestra forma de gestionar y, al hacerlo regularmente, quedemos comprometidos a respetar y mantener el sistema del que nos hemos dotado, sin olvidar las aportaciones para la mejora del sistema que los auditores externos pueden hacernos.

Por último, recordar que lo importante de un Sistema de Gestión de la Calidad según ISO 9001:2000 no es implantarlo, ni siquiera obtener una certificación sino, sobre todo, integrarlo en la gestión de la organización y mantenerlo en el tiempo, sustentando en él la mejora.

6. CARTAS DE SERVICIO

Con origen en el Reino Unido a inicios de los noventa, las iniciativas sobre Cartas de Servicios se extienden progresivamente al continente europeo, y distintos Estados publican sus Disposiciones

sobre Cartas de Servicios, Cartas del Ciudadano o Cartas del Usuario de los Servicios Públicos. Estas Disposiciones son una forma de abordar e impulsar el proceso de reforma de la Administración y que más o menos explícitamente, consideran la gestión de la calidad como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública.

Siendo como son Disposiciones que regulan las Cartas de Servicios, se convierten en marcos generales para la evaluación y mejora, que sirven de referencia normativa para que los distintos órganos o entidades afectadas elaboren Cartas de Servicios propias y las gestionen; de alguna manera, se pueden considerar modelos de gestión de los servicios públicos. Todas las Disposiciones que regulan las Cartas de Servicios tienen un contenido común: hablan de información, estándares para los servicios, indicadores de calidad, acceso a los servicios y atención a la ciudadanía, estableciendo unas pautas generales y unos requisitos mínimos.

Las Cartas de Servicios deben aportar una sistemática para la gestión de los servicios públicos, orientada al cliente / persona usuaria o cliente / ciudadanía y basada en la mejora continua, y que tiene como nota diferencial la adopción de compromisos por parte de la Administración con las personas a las que sirve.

Podemos definir la *Carta de Servicios* como un documento escrito a través del cual las organizaciones informan públicamente sobre los servicios que gestionan y los compromisos de calidad en su prestación, así como de los derechos y obligaciones que asisten a la ciudadanía y a los usuarios directos. El compromiso de calidad radica en la propia prestación del servicio.

Constan de una parte «visible», lo que se comunica al cliente / ciudadanía, y otra «no visible» para el cliente / ciudadanía, los procesos internos en que se soportan los servicios y compromisos.

VISIBLE

La Carta de Servicios (documento) que se difunde:

— Servicios que se prestan.
— Normativa de referencia.
— Formas de acceso a los mismos.
— Compromisos en la prestación (por ejemplo, plazos de respuesta a consultas, plazos de resolución de expedientes, etc.).
— Canales para quejas y sugerencias.

La actualización de la Carta en el tiempo con la incorporación de mejoras.

NO VISIBLE PARA EL CLIENTE / CIUDADANÍA

Funcionamiento interno y recursos que permiten cumplir los compromisos adquiridos:

— Procesos / procedimientos de tramitación de expedientes.
— Proceso de tratamiento de quejas y sugerencias, …
— Soportes informáticos, de telecomunicación, etc…

Evaluación y mejora:

— Captación de la «voz del cliente», encuestas y sondeos, análisis de quejas y sugerencias, etc.
— Detección de incumplimientos; medida del grado de cumplimiento de los compromisos.
— Evaluación global sistemática; identificación de áreas de mejora y elaboración de planes y acciones.

Al considerar la parte «no visible» de las Cartas de Servicios, se pone de manifiesto su relación con la gestión de los procesos: es necesario «normalizar» las actividades implicadas en la prestación de los servicios para estabilizar los resultados cara al cliente (solo así se pueden man-

tener los compromisos); disponer de mecanismos de seguimiento y de medición de resultados de los procesos; evaluar, identificar áreas de mejora, priorizarlas, planificar e implantar acciones de mejora.

Suponen una forma de entender la comunicación con la ciudadanía, mejoran la imagen de la entidad, y constituyen una plataforma para implicar a las personas que prestan el servicio junto con los gestores en el servicio al cliente / ciudadanía y su mejora.

El abordaje de la incorporación de las Cartas de Servicios es similar al que requiere la implantación sistemas de gestión basados en la idea de mejora continua.

Al igual que en los Sistemas de Gestión de la Calidad según Norma ISO, un enfoque inspirado en la Calidad Total y la Excelencia, implica la participación de las personas de la organización en el diseño, implantación y mantenimiento del sistema a través del trabajo en grupo.

Las Cartas de Servicios se alinean plenamente con el Modelo EFQM de Excelencia y su empleo como sistema de gestión de los servicios públicos afecta de manera directa al Criterio 5-Procesos y Criterio 6-Resultados en los Clientes.

7. METODOLOGÍA 5S

La Metodología 5S (cinco eses) nació en la empresa japonesa Toyota en los años 60. Las 5S son las iniciales de cinco vocablos japoneses correspondientes a la denominación de cada una de las cinco fases que componen el programa:

— 1.ª S: SEPARAR INNECESARIOS, *seiri*. Consiste en identificar y separar los materiales necesarios de los innecesarios y en desprenderse de éstos.
— 2.ª S: SITUAR NECESARIOS, *seiton*. Consiste en establecer el modo en que deben ubicarse e identificarse los materiales necesarios, de manera que sea fácil y rápido encontrarlos, utilizarlos y reponerlos.
— 3.ª S: SUPRIMIR SUCIEDAD, *seiso*. Consiste en identificar y eliminar las fuentes de suciedad, asegurando que todos lo medios se encuentran en perfecto estado de uso.
— 4.ª S: SEÑALIZAR ANOMALÍAS, *seiketsu*. Consiste en distinguir una situación normal de otra anormal.
— 5.ª S: SEGUIR MEJORANDO, *shitsuke*. Consiste en trabajar permanentemente de acuerdo con las normas establecidas.

El ideal que propone esta metodología sería un lugar de trabajo en el que:

— No existen materiales ni útiles innecesarios.
— Todo está dispuesto de tal manera que cualquiera puede encontrarlo y disponer de ello fácilmente.
— La limpieza es fácil, todo está limpio y en buen estado con poco esfuerzo.
— Cuando algo falla se ve.
— La situación no solo se mantiene sino que sigue mejorando.

No se trata, por tanto, de actuaciones ocasionales para mejorar el orden y limpieza de un local de trabajo, sino de un camino de avance progresivo para llegar a una situación en la que no se vuelva atrás y se siga persiguiendo la mejora.

Si bien tiene su origen en empresas industriales y sus primeras aplicaciones se centraron en plantas de producción o talleres, su uso se ha extendido a laboratorios, almacenes, oficinas, despachos y, en consecuencia, a organizaciones de servicios.

Para su implantación, es recomendable una fase inicial de «sensibilización» (visita a organizaciones que hayan implantado 5S, lectura de publicaciones, etc.) por parte de las personas del equipo directivo, que deben recibir suficiente formación para conocer en qué consisten las 5S y así liderar debidamente el proyecto de implantación.

Es imprescindible comenzar la implantación por un área piloto y no tratar de abordar en paralelo toda la organización. De este modo enfocaremos nuestros esfuerzos y dedicación en un

punto concreto, para así, tras el éxito de esta fase, poder ir ampliando la implantación al resto de áreas con mayor facilidad.

El equipo directivo debe nombrar a una persona facilitadora que será la que se encargue de la coordinación del proyecto de implantación en el área piloto. Lo ideal es que sea la persona con cargo directivo o mando intermedio responsable del área donde se va a realizar la implantación. Antes de iniciar la implantación, la persona facilitadora deberá hacer un esfuerzo significativo por formarse en la metodología 5S.

Con objeto de dar a conocer el proyecto, es recomendable realizar una formación inicial de sensibilización a todas las personas del área y se configure el equipo de implantación. Es fundamental que participen en el equipo el máximo de personas del área donde se va a realizar la implantación, para que así tomen parte en el análisis y en la toma de decisiones que tendrán una incidencia directa en la organización de su área de trabajo y en las tareas que deberán desarrollar de manera regular.

Las tres primeras S producen cambios significativos en la organización del trabajo, la cuarta S refuerza las tres anteriores ayudando a identificar las situaciones anómalas en el día a día y la quinta S consolida todo el planteamiento.

La implantación de cada una de las 5S se lleva a cabo siguiendo estos 4 pasos, de acuerdo al ciclo PDCA de mejora:

— *Preparación:* Incluye formar al equipo (definiciones, ventajas, errores comunes o laberintos, descripción de tareas a realizar, factores de éxito, ejemplos), preparar registros o fichas, decidir quién va a hacer qué durante la visita a las instalaciones, definir indicadores, tener equipamiento de mejora a mano (carretillas, cajas, etc.).
— *Pasar a la acción:* Incluye realizar el recorrido en el área establecida, tomando la información necesaria, «clasificando» o «definiendo» los materiales y elementos. La metodología lo identifica como «Safari».
— *Análisis y plan de mejora:* Tras el Safari, se reúne el equipo, analiza la información y fotos que han tomado y deciden acciones a tomar (dependiendo de cada S, podrán ser del tipo comprar baldas, instalar soportes, eliminar huecos, etc…).
— *Normalización:* Es fundamental elaborar documentos en los que se formalicen las decisiones, normas y actuaciones definidas durante el paso anterior, incluyendo responsabilidades, ejemplos, etc… Estos documentos habrán de ser detallados y precisos pero lo más breves que sea posible, de forma que se facilite su consulta y modificación. Pueden llevar fotos, dibujos o diagramas que faciliten la comprensión de los conceptos.

30

Manejo de máquinas de oficina: ordenador, impresora, fotocopiadora, escáner, fax, proyector, encuadernadora

Sumario: 1. Fotocopiadora. 1.1. Segmentos de fotocopiadoras. 1.2. Elementos de la fotocopiadora. 1.3. Accesorios. 1.4. Funciones desde el panel de control de la fotocopiadora. 1.5. Utilización de la fotocopiadora. 1.6. Mantenimiento y limpieza de la fotocopiadora. 1.7. Incidencias habituales. 1.8. Otros aspectos a considerar.—2. El ordenador personal (PC). 2.1. Elementos de un ordenador. 2.2. Otros elementos. 2.3. Dispositivos de almacenamiento de datos. 2.4. Periféricos externos. 2.5. Arranque del ordenador.—3. Proyector. 3.1. Tecnologías de proyección. 3.2. Conexiones. 3.3. Utilización del proyector.—4. Fax o Telefax. 4.1. Tipos de fax. 4.2. Utilización del fax. 4.3. Funciones del fax. 4.4. Consideraciones útiles.—5. Escáner. 5.1. Tipos de escáner. 5.2. Cómo funciona el escáner. 5.3. Consideraciones útiles.—6. Impresora. 6.1. Tipos de impresora. 6.2. Consideraciones útiles.—7. Encuadernadoras. 7.1. Tipos de encuadernadoras. 7.2. Consideraciones útiles.

1. FOTOCOPIADORA

Una fotocopiadora es una máquina para hacer copias en papel normal y otros soportes, de un documento original. Actualmente, pueden incorporar módulos adicionales que las convierten en equipos multifunción. Estos equipos además permiten el uso separado como escáner, fax, e-mail e impresora.

1.1. **Segmentos de fotocopiadoras**

En el mercado podemos encontrar copiadoras con diferente capacidad y velocidad de copia, básicamente, todas realizan la misma función, la reproducción de un original. Se diferencian unas de otras por la velocidad, capacidad de copia y funciones adicionales que pueden incorporar.

Con la incorporación de la tecnología digital en las fotocopiadoras, se han convertido en equipos multifuncionales que aparte de copiar, pueden imprimir documentos desde PC o red, pueden enviar y recibir fax, pueden escanear documentos y pueden enviar y recibir correo electrónico, todo ello en blanco y negro o color.

— *Fotocopiadoras personales*: Su velocidad va de 1 a 10 páginas/minuto y pueden ser de tóner en polvo o líquido. Pueden ser copiadoras en blanco y negro o híbridas con un módulo de color. El tamaño admitido de papel de impresión es de DIN A5 a DIN A4. Como elementos accesorios, podemos contar con ADF (Alimentador de documentos) Unidad de Fax, Unidad de escáner.

— *Fotocopiadoras de oficina*: Son las más extendidas en el mercado y sus prestaciones difieren muy poco de una empresa fabricante a otra. Su velocidad va de 11 a 40 páginas/minuto y son de tóner en polvo. Pueden ser copiadoras en blanco y negro o híbridas con un módulo de color. El tamaño admitido de papel de impresión es de DIN A5 a DIN A3.

— *Fotocopiadoras de producción*: Su velocidad va de 80 a más de 100 páginas/minuto y son de tóner en polvo. Generalmente son copiadoras en blanco y negro, salvo alguna empresa fabricante que dispone de color en estos segmentos. El tamaño admitido de papel de impresión es de DIN A5 (148 × 210 mm) a DIN A3+ «plus» (329 × 483 mm).

1.2. **Elementos de la fotocopiadora**

— *Pantalla de exposición*: Superficie de cristal, donde se coloca el original, acorde a las guías de escalado según su tamaño.

— *Bandeja de papel*: Depósito con diferente capacidad para admitir de 50 a 4.500 hojas de papel de 80 gr/m^2. La cantidad admitida, varía dependiendo del gramaje del papel. A mayor gramaje, menor número de hojas. Se utilizan guías regulables para ajustar el tamaño desde DIN A5 hasta DIN A3.

— *Entrada manual de papel* o *bypass*: Dispositivo que permite la alimentación manual de soportes especiales (Transparencias, cartulina, etc.) o bien de papel normal al ser utilizado como bandeja adicional de papel para diferente tamaño del estándar de la máquina.

— *Panel de control*: Compuesto de la pantalla y la botonadura para la utilización de la fotocopiadora. En él, se recibirán los mensajes de aviso (Falta de papel, falta de tóner, señal de atasco de papel, etc.) y se realiza la programación del equipo para el trabajo de copiado (Número de copias, apilado, juegos, copia por las dos caras, desplazamiento de imagen y el resto de funciones accesorias del equipo).

1.3. **Accesorios**

— *Alimentador automático de originales (ADF):* Dispositivo situado encima de la pantalla de exposición, donde se depositan los originales para su alimentación y copiado automático. El ADF sólo procesa originales escritos por una cara. El escaneado de una pila de originales colocada en el alimentador se realiza hoja por hoja. El número máximo de hojas que se pueden colocar puede variar según el tipo de papel/soporte de los originales.

— *Alimentador recirculante de originales (RADF):* Igual al ADF, pero permite procesar automáticamente, originales escritos por las dos caras.

— *Unidad de doble cara (DÚPLEX)*: Dispositivo, que asociado al RADF, permite realizar automáticamente copias a una cara de originales escritos a una cara, copias a dos caras de originales escritos a una cara, copias a dos caras de originales escritos a dos caras y copias a una cara de originales escritos a dos caras.

— *Unidad de finalizado*: Puede disponer de varias bandejas para recibir en ellas las copias realizadas, las impresiones enviadas desde un PC o red informática si la copiadora está conectada a ellos o los fax recibidos si dispone de éste elemento.
Todas las copiadoras digitales, clasifican las copias en juegos (1,2,3/1,2,3/1,2,3) o las apilan (1,1,1/2,2,2/3,3,3) y la unidad de finalización, puede desplazar los juegos, graparlos en diferentes posiciones, plegar y grapar las copias al lomo, perforar las copias para insertarlas en carpetas de anillas y en fotocopiadoras de gran producción, termo encuadernar las copias, insertando portadas de cartulina, guillotinándolas a medida.

1.4. **Funciones desde el panel de control de la fotocopiadora**

El panel de control se utiliza para realizar copias, introducir la cantidad de copias o configurar otras funciones instaladas en el equipo.

— *Botón ayuda (HELP):* Se utiliza para ver la descripción de las funciones y los botones del panel táctil.

— *Botón e indicador de clasificador o apilado (SORT):* Pulsar este botón para usar la función de clasificación o apilado (1,2,3/1,2,3/1,2,3 ó 1,1,1/2,2,2/3,3,3). La función de clasificación sólo es posible cuando los originales se colocan en el alimentador automático de documentos y precisa del uso de la memoria interna de la máquina.

— *Botones e indicadores de configuración de tipo de papel:* Se utiliza para cambiar el tipo de papel que está colocado en las diferentes bandejas instaladas o en la bandeja de alimentación manual (Normal, grueso, transparencia, etc.).

— *Indicador (DATA-PRINT):* Este indicador luminoso parpadea cuando se están recibiendo datos de un PC o red al que esté conectado el equipo.

— *Botones e indicador de zoom:* Se utilizan para configurar el porcentaje de reproducción (Reducción o ampliación).

— *Pantalla:* Se utiliza para ver el número de copias establecido. En algunas copiadoras, el porcentaje de reproducción aparece aquí cuando se pulsa el botón de selección de cantidad de copias y zoom.

— *Botón e indicador de selección de cantidad de copias y zoom:* La pantalla cambia entre la cantidad de copias y el porcentaje de reproducción cada vez que se pulsa este botón. El indicador junto a la marca «%» se enciende cuando aparece el porcentaje de reproducción.

— *Botón e indicador (INTERRUPT):* Se utiliza para interrumpir el trabajo de copia en curso y ejecutar otro (copia mediante interrupción de otra).

— *Botón e indicador (ENERGY SAVER):* Se utiliza para que el sistema entre en el modo de ahorro de energía mientras no se usa el equipo. El indicador se enciende cuando el equipo está en el modo de ahorro de energía.

— *Botón e indicador (FUNCTION CLEAR) (Color naranja):* Este indicador parpadea cuando ha finalizado la copia. Se utiliza para borrar las funciones de copia establecidas previamente.

— *Botón (Clear/Stop) (color rojo):* Se utiliza para detener un trabajo de copia en curso o volver a poner en «1» la cantidad de copias seleccionadas.

— *Botón e indicador (START) (Color verde):* Se utiliza para iniciar el proceso de copia. Se pueden realizar copias cuando el indicador está encendido. Parpadea cuando el equipo está en espera de que se inicie la copia.

— *Botón e indicadores de modo de original:* Se utiliza para configurar la calidad de la imagen de las copias según la del original (Texto, texto/foto o foto).

— *Botones e indicadores de ajuste de densidad:* Se utiliza para ajustar la densidad de la imagen de la copia. Generalmente el modo (Auto) equivale al modo de calidad normal (establecido por el servicio técnico). Existe un escalado para «Más claro» y «Más oscuro».

— *Indicadores de posición de atasco de papel:* El indicador parpadea cuando se atasca un original o un papel de copia. La posición en la que parpadea el indicador muestra la ubicación en la que se ha producido el atasco de papel.

— *Botón e indicadores de bandeja de papel:* Se utiliza para seleccionar la bandeja que desea usar como fuente de alimentación del papel. Si la bandeja seleccionada se queda sin papel, el indicador parpadeará.

— *Indicador de colocación de original:* El indicador se enciende cuando se colocan originales en el alimentador automático de documentos (ADF o RADF).
Este indicador parpadea en las siguientes situaciones:

- Cuando el original debe colocarse en el cristal de originales (cuando se pulsa el botón (START) sin haber abierto la cubierta de originales tras realizar las copias y pueda haber quedado un original de un trabajo anterior).
- Cuando el original debe colocarse en el alimentador automático de documentos después cuando de solucionar un atasco de papel en el alimentador automático de documentos.
- Cuando no está bien cerrado el alimentador automático de documentos en el que están colocados los originales.

— *Panel táctil:* Se utiliza para llevar a cabo varios de los ajustes de cada una de las funciones de la copiadora y del escáner y del fax si se dispone de estos elementos. Este panel también indica el estado del equipo, cómo, cuándo se queda sin papel o cuándo y dónde hay un atasco de papel.
A través del panel, podemos programar funciones como copia en «dos en uno», 2 en 1 dúplex», «4 en 1», «4 en 1 dúplex», clasificación, grupos, rotación de copia, grapado, clasificación modo revista, copia de libro, ajuste de fondo, borrado de bordes, borrado de centro (libro), recorte, máscara, inserción de portadas y separatas, página doble, etc.

1.5. **Utilización de la fotocopiadora**

La utilización de una fotocopiadora no conlleva ninguna dificultad si se tienen en cuenta las siguientes consideraciones para su correcto funcionamiento.

— *Puesta en marcha de la fotocopiadora:* Para encender la fotocopiadora, es preciso accionar el interruptor principal (generalmente de color rojo y situado en un lateral de la máquina) a la posición ON, para dar comienzo al calentamiento de la máquina. Este período de calentamiento puede oscilar desde los 10 segundos a los 10 minutos, dependiendo del tipo de fotocopiadora.
Durante el precalentamiento, se puede programar el trabajo a realizar y colocar los originales, bien en la pantalla o en el alimentador automático para que pulsando el botón (START), el proceso de copiado se inicie automáticamente una vez finalizada la fase de calentamiento ya que la mayoría de las fotocopiadoras disponen de «inicio automático de copiado». El indicador (START) parpadea desde que se pulsa el botón (START) hasta que finaliza el calentamiento.

— *Cristal y ranura de exposición:* Han de estar libres de objetos y suciedad ya que si no es así, influirá en la calidad de la copia. Si el cristal de exposición tiene suciedad, ésta se reflejara fielmente en la copia.
Si la ranura de exposición está sucia, provocará que salgan rayas en las copias de originales alimentados automáticamente.

— *Bandejas de papel:* Se ha de procurar que la pila de papel está perfectamente aireada para que, separadas las hojas, la copiadora pueda alimentarlas con facilidad para así, minimizar la frecuencia de los atascos. Ha de tener especial cuidado en ajustar las guías de la bandeja al tamaño de papel, con una tolerancia máxima de 0,5 cm.

— *Papel de copia:* El papel considerado «normal» por ser el más utilizado es el de 80 gr/m^2. Los tamaños más utilizados son el DIN A5 (148 × 210 mm), DIN A4 (210 × 297 mm) y el DIN A3 (297 × 420 mm).

— *Originales:* Para evitar incidencias en el alimentador automático de documentos, tales como atascos y fallos de alimentación, se ha de procurar que los originales estén libres de grapas, clips y no presenten dobleces que impidan su recorrido por el dispositivo ADF o RADF.
Si los originales están deteriorados, es preferible realizar sus copias desde la pantalla de exposición. La tapa de la pantalla de exposición ha de estar bajada para evitar bordes o zonas negras en las copias, debidas a la colocación del original o si éste es de inferior tamaño que el papel de copia.
Si son objetos tridimensionales, se pueden cubrir con un papel blanco ajustado a su forma, para eliminar las zonas negras.
Si las copias son de libros, se presionará suavemente sobre el lomo para ajustarlo a la pantalla de exposición.

— *Apagado del equipo:* Pulsar el interruptor de encendido a la posición «OFF» (apagado).

— *Ahorro de energía si el equipo no se usa* (Modo de ahorro de energía): Para reducir el consumo eléctrico, el equipo puede entrar automáticamente en el modo de ahorro de energía

cuando ha transcurrido un determinado período de tiempo desde la última vez que se ha usado. También se puede activar este modo manualmente. Para activar manualmente el modo de ahorro de energía Pulsar el botón (ENERGY SAVER) del panel de control. El equipo entrará ahora en el modo de ahorro de energía. Se enciende el indicador (ENERGY SAVER).

— *Cancelación del modo de ahorro de energía:* Pulsar el botón (ENERGY SAVER) y se cancelará el modo de ahorro de energía. El modo de ahorro de energía también se puede cancelar en los siguientes casos:

- Si se levanta la cubierta de la pantalla de exposición de originales o el alimentador automático de documentos.
- Si el equipo está conectado a un PC o a una red y se envía una orden de impresión desde ellos.
- Si el equipo dispone de un módulo de fax y éste entra en modo de recepción para imprimir un fax entrante.

— *Realización del trabajo de copiado:* Una vez realizadas las operaciones previas para comprobar que no existen impedimentos para el normal funcionamiento de la fotocopiadora, iniciamos el proceso de copiado de la siguiente forma:

- Colocación de los originales en la pantalla de exposición o el alimentador automático.
- Seleccionamos el número de copias o juegos que queremos realizar (1 a 9.999) mediante la botonadura del panel de control.
- Seleccionamos el tamaño de papel y la bandeja de papel de copia si es diferente de la ya predeterminada (DIN A4).
- A continuación ya podemos programar otras funciones necesarias como copia a dos caras, desplazamiento de margen, marca de agua, numeración de página, edición o supresión, ampliación o reducción.

1.6. **Mantenimiento y limpieza de la fotocopiadora**

Es recomendable que el mantenimiento de la fotocopiadora sea realizado por personal del servicio técnico de la empresa fabricante o de una empresa distribuidora autorizada.

No obstante, el operador u operadora de la máquina puede realizar operaciones básicas como:

— Limpieza del cristal de la pantalla de exposición. Para ello, se utilizará un paño humedecido con agua, agua jabonosa o alcohol, pero nunca se utilizarán disolventes o jabones fuertes.
— Sustitución del cartucho de tóner, siguiendo las instrucciones que marca la empresa fabricante para cada equipo.
— Eliminación de atascos de papel, atendiendo al esquema que suministra cada empresa fabricante para cada equipo.

1.7. **Incidencias habituales**

En toda máquina se producen incidencias debidas al desgaste, utilización errónea o por omisión de acciones básicas. Las incidencias más habituales son:

— *Indicador del estado de la bandeja de papel:* Se enciende el aviso, cuando la bandeja de papel está vacía. Para solucionarlo, ha de reponerse el papel en esa bandeja o cambiar a otra bandeja si la fotocopiadora dispone de ellas.

— *Indicador del tóner:* Se enciende el aviso cuando el tóner está a pocas copias de acabarse. Es recomendable su sustitución inmediata, aún si ha de interrumpirse un trabajo extenso de copiado, para que las copias tengan la misma calidad de la primera a la última. Se seguirán

las instrucciones facilitadas por la empresa fabricante para cada equipo, teniendo especial cuidado en retirar todos los precintos de seguridad, después de haber agitado el envase durante unos segundos.

— *Indicador de atasco de papel:* Se enciende el aviso cuando una o varias hojas se han atascado a lo largo del recorrido del papel.

— *La fotocopiadora no funciona:*

- Aunque pueda parecer obvio, comprobar si la fotocopiadora está conectada a la red eléctrica y el botón de encendido en la posición «ON».
- Revisar si están cerrados todos los paneles del equipo, ya que generalmente disponen de detectores para impedir el funcionamiento del equipo con ellos abiertos, y cerrar los paneles.
- Comprobar si está encendido el indicador de falta de papel en la bandeja predeterminada y si es así, reponerlo o cambiar de bandeja.
- Comprobar si está encendido el indicador de «aviso a servicio técnico» o «avería», señalado con el símbolo de una llave inglesa.

1.8. **Otros aspectos a considerar**

— No apague el equipo si hay papel atascado en su interior. De lo contrario, el funcionamiento del equipo podría no ser correcto al volver a encender el equipo con el interruptor principal.
— Asegúrese de apagar el equipo cuando se marche de la oficina o si se ha producido una avería eléctrica.
— El área de salida de papel y el papel justo cuando sale a la bandeja de recepción de copias, están calientes. Tenga precaución al manipular las copias inmediatamente de su salida.
— No toque la superficie del tambor fotoconductor ni el cargador de transferencia, ya que se podrían crear problemas de imagen.
— Durante la impresión, no abra ni cierre las cubiertas ni la bandeja de alimentación manual de papel. No extraiga tampoco la bandeja predeterminada durante la impresión, porque se producirá un atasco de papel. Reponga el papel antes de iniciar el trabajo o en una de las bandejas adicionales durante el mismo.
— Durante el mantenimiento o la inspección del equipo, no intente reparar, desmontar o modificar el equipo usted mismo. Podría recibir una descarga eléctrica o producirse lesiones por atrapamiento.
— Póngase siempre en contacto con una persona representante del servicio técnico para realizar el mantenimiento o reparar los componentes internos del equipo.

2. EL ORDENADOR PERSONAL (PC)

En la actualidad, el PC (Personal Computer-Computadora Personal), conocido como ordenador personal, se ha convertido en un instrumento indispensable de trabajo.

Los pasos a seguir para la puesta en marcha de un ordenador son sencillos ya que simplemente se precisa presionar el botón de encendido. Otro asunto es comprender su funcionamiento e identificar su configuración y dispositivos internos de los que puede disponer. Por el contrario, es fácil identificar los dispositivos de hardware o periféricos más visibles y comunes que lo componen, como son:

— Cuerpo del ordenador,
— Disquetera para disquetes de 3,5 pulgadas (prácticamente en desuso),
— Lector y/o grabador de CDs o DVDs,
— Monitor,

— Teclado,
— Ratón,
— Altavoces,
— Impresora…

Para conocer los datos técnicos del PC es indispensable consultar el manual aportado por la empresa fabricante donde constarán las características principales de configuración como: tipo de microprocesador y su velocidad o frecuencia de trabajo en Gigahertzios (GHz), cantidad de memoria RAM en Megabytes (MB) o en Gigabytes GB (y si puede permitir su posterior ampliación), capacidad del disco duro en GB (y si permite también su posterior sustitución), el tipo de tarjeta gráfica que utiliza.

2.1. **Elementos de un ordenador**

Los ordenadores personales tienen instalados en su placa base los mismos dispositivos, pero con diferentes características de capacidad y velocidad de procesamiento de datos, lo que hace que puedan realizar las operaciones con mayor o menor rapidez y permitan trabajar con más o menos programas abiertos al mismo tiempo.

— *Placa base:* Es el principal elemento del PC. Conocida también como «mother board» o placa madre, es donde se instalan directamente o por medio de tarjetas provistas de conectores apropiados, los dispositivos periféricos o de hardware como, por ejemplo, la disquetera para discos de 3,5 pulgadas (eliminada ya en los ordenadores más actuales), el lector/grabador de CDs y DVDs de doble capa, el monitor, el teclado, el ratón, la impresora, los altavoces, impresora, etc., que permiten el intercambio y procesamiento de la información, así como el manejo de programas, presentaciones, reproducción de películas.

— *Microprocesador o CPU*: La Unidad Central de Proceso, CPU (Central Processing Unit), microprocesador, o simplemente «procesador», es el «cerebro» de todo el sistema informático. Su cometido es el de supervisar todas las funciones que realiza el ordenador, comparar el resultado de las operaciones, incluyendo las matemáticas, y seguir las instrucciones contenidas en los programas que se ejecutan.

— *Memoria:* La memoria es el dispositivo que almacena, transitoriamente, los datos que procesa el ordenador. La memoria está constituida por circuitos integrados en un chip y se utilizan varios tipos de memorias, RAM, ROM, BIOS, Caché y Virtual.

2.2. **Otros elementos**

— *Bus*: Se denominan Bus a los conductos o cableado impreso de la placa base, por donde circulan los datos entre los diferentes dispositivos que se encuentran conectados a la misma.

— *Slots*: Son las ranuras de expansión situadas en la placa base donde se insertan o conectan las correspondientes tarjetas de de los distintos dispositivos periféricos o de hardware que se instalan en el ordenador.

— *Batería CMOS*: Mantiene la configuración del sistema del PC, la fecha y hora actualizada.

— *Puertos*: La placa base consta de diferentes puertos I/O (Input/Output - Entrada/salida) de datos. Entre ellos tenemos el puerto paralelo, serie y PS/2 que están siendo sustituidos por puertos USB-2, Firewire, Bluetooth y de rayos infrarrojos (IR).

— *Fuente* de alimentación: Gestiona el suministro de energía eléctrica y al ser un transformador, suministra corriente eléctrica de diferentes tensiones o voltajes para que puedan funcionar los diferentes elementos instalados en la placa base y los dispositivos internos como la disquetera, el disco duro y el lector/grabador de CDs o DVDs.

2.3. **Dispositivos de almacenamiento de datos**

El ordenador cuenta con dispositivos de hardware para el almacenamiento de datos, ya sea de forma magnética, óptica o electrónica, que no son parte de la placa base, pero que se conectan a ésta, como el disco duro, la disquetera para disquetes de 3,5 pulgadas (ya en desuso), el lector/grabador de CD y/o DVD, etc. Pueden incorporar también lectores de tarjetas externas como Compact Flash (CF), Secure Digital (SD), Memory Stick, XD, etc., que permiten pasar directamente al ordenador datos almacenados en esas tarjetas como, por ejemplo, fotos y videos tomados con una cámara digital. Otro dispositivo utilizado para el almacenamiento de datos es el Pen Drive (memoria flash portátil) que se puede conectar a un puerto USB para intercambiar datos entre éste dispositivo y el ordenador.

2.4. **Periféricos externos**

Para poder utilizar el ordenador personal se necesitan dispositivos periféricos de hardware externos, indispensables para su funcionamiento, como son, fundamentalmente, monitor, teclado y ratón, y otros opcionales como impresora láser o de tinta y altavoces. Existen muchos otros dispositivos más para ejecutar diferentes funciones, que se pueden conectar también al ordenador como el escáner, capturadoras de vídeo, etc.

2.5. **Arranque del ordenador**

Trabajo con programas de aplicaciones

Una vez que hemos arrancado el ordenador y que el sistema operativo se encuentra funcionando, podemos proceder a abrir el programa o aplicación con la que deseamos trabajar. El funcionamiento de un programa, al igual que el sistema operativo, se basa en seguir un conjunto de instrucciones programadas que nos permiten realizar un trabajo. Existen infinidad de aplicaciones de uso común, que van desde el procesador o editor de textos hasta otras con las que podemos realizar diseños gráficos, editar video, editar sonido, ejecutar videojuegos, etc.

Una vez que se termina de trabajar en un fichero lo normal es que se quiera guardar pasándolo al disco duro, o a cualquier otro soporte de almacenamiento de datos. Para ello, cuando se selecciona la opción «Guardar» que tienen todos los programas, el sistema operativo recibe la solicitud y hace que se despliegue una ventana para que la persona usuaria seleccione el camino o lugar donde se encuentra la carpeta en la cual se quiere guardar dicho fichero o archivo (aunque también se puede crear una nueva carpeta para guardarlo). A continuación se escribe el nombre con el que se identificará al fichero y se concluye la operación de guardar.

Mientras el fichero con el que estamos trabajando no se guarde en el disco duro o en cualquier otro soporte de almacenamiento de datos, se corre el peligro de perder la información si ocurriera un fallo como, por ejemplo, el cuelgue o bloqueo del programa con el cual estamos trabajando, o del propio programa del sistema operativo. Cuando eso ocurre, no podemos ejecutar la acción de «guardar», con lo cual no sólo se perderá todo el contenido del fichero, sino también todo el tiempo de trabajo que habíamos invertido en crearlo (según el sistema operativo, existen funciones de recuperación total o parcial).

Cuando se termina de trabajar con el ordenador y se quiere apagar, no podemos hacerlo directamente oprimiendo el botón de encendido/apagado del equipo. Para apagar el ordenador sin correr riesgos es necesario seguir los pasos estipulados para realizar esa acción, ya que de no hacerse así se puede ver afectado el sistema operativo pudiendo llegar hasta el punto de que posteriormente no arranque. Lo normal es cerrar siempre primero todos los programas que se encuentran abiertos después de haber guardado el fichero o ficheros con los que hemos estado trabajando y por último proceder a cerrar el sistema operativo siguiendo los pasos específicos para ese fin.

Existen sistemas operativos como Windows, que apagan automáticamente el ordenador después que la persona usuaria ha seleccionado la opción «apagar el equipo». Si esa propiedad no está activada o no está disponible (depende de la antigüedad del programa y del ordenador), entonces habrá que proceder a cerrar igualmente el sistema operativo de la misma forma más arriba explicada y una vez que se muestre un texto en la pantalla del monitor indicando «puede apagar su equipo con seguridad», se procede a oprimir manualmente durante unos segundos el mismo botón o interruptor que utilizamos para el encendido, hasta que se apague.

3. PROYECTOR

Un proyector de vídeo, PC o cañón proyector es un aparato que recibe una señal de vídeo, PC u otros dispositivos y proyecta la imagen correspondiente en una pantalla de proyección usando un sistema de lentes, permitiendo así visualizar imágenes fijas o en movimiento.

El costo de uno de estos dispositivos no sólo lo determina su resolución, sino que también lo determinan otras características como el ruido acústico en la salida, la luminancia, el contraste…

Todos los proyectores utilizan una luz intensa para proyectar la imagen, y los más modernos pueden corregir la imagen a través de los ajustes manuales.

Los proyectores de vídeo son mayoritariamente usados en salas de presentaciones o conferencias, en aulas docentes, aunque también se pueden encontrar aplicaciones para cine en casa.

La señal de entrada puede provenir de diferentes fuentes, como un sintonizador de televisión (terrestre o vía satélite), un ordenador personal, vídeo, DVD, etc.

3.1. **Tecnologías de proyección**

En la actualidad hay varios tipos de tecnologías de proyección en el mercado. Las más importantes y un breve resumen son las siguientes:

— *Aparato de proyección de vídeo proyector de TRC* (en desuso): El proyector de tubo de rayos catódicos típicamente tiene tres tubos catódicos de alto rendimiento, uno rojo, otro verde y otro azul, y la imagen final se obtiene por la superposición de las tres imágenes (síntesis aditiva) en modo analógico.

— *Proyector LCD:* El sistema de pantalla de cristal líquido es el más simple, por tanto uno de los más comunes y asequibles para el uso doméstico y de oficina. En esta tecnología, la luz se divide en tres haces que pasan a través de tres paneles de cristal líquido, uno para cada color fundamental (rojo, verde y azul); finalmente las imágenes se recomponen en una, constituida por píxels, y son proyectadas sobre la pantalla mediante un objetivo.

— *Proyector DLP:* Usa la tecnología Digital Light Processing (Procesado Digital de la Luz). Existen dos versiones, una que utiliza un chip DMD (Digital Micromirror Device, Dispositivo Digital de Microespejo) y otra con tres chips y cada píxel corresponde a un microespejo; estos espejos forman una matriz de píxels y cada uno puede dejar pasar o no la luz sobre la pantalla, al estilo de un conmutador. La luz que llega a cada microespejo ha atravesado previamente una rueda de color, que tiene que estar sincronizada electromecánicamente con el color que cada píxel ha de representar.

— *Proyector D-ILA:* D-ILA (Direct-drive Image Light Amplifier, Amplificador de Luz de Imagen Directamente-Dirigida) es una tecnología especial basada en LCoS (Liquid Crystal on Silicon, Cristal Líquido sobre Silicio). Es un tipo reflectivo de LCD que entrega mucha más luz que un panel LCD transmisivo.

— *Proyector 3D:* Proyector de última generación que muestra imágenes en una pantalla especial tratada de manera que las imágenes que proyecta envuelven al espectador ó a la espectadora dando la sensación de imagen envolvente.

3.2. **Conexiones**

Lo más usual es conectar un proyector a PC, Portátiles, Vídeo y DVD. Existen también proyectores con conexión a cámaras digitales e Ipod.

3.3. **Utilización del proyector**

— Encendido del proyector: Dependiendo del modelo y la empresa fabricante, puede tener un interruptor principal (en un lateral) con las posiciones «ON y OFF» y un botón de encendido (en la parte superior) que ha de presionarse para encender el equipo, o sólo éste último.
— Limpieza de la óptica: Para evitar sombras en la proyección, se ha de realizar la limpieza con un paño suave y un producto específico para lentes o cristales.
— Al conectar el proyector a un PC, se ha de tener en cuanta la configuración de la resolución en pantalla, aunque sistemas operativos como el Windows Vista la realizan automáticamente, ajustándola al máximo de resolución permitida por el proyector.
— Para duplicar la imagen en la pantalla del PC y en la pantalla de la presentación, han de ajustarse las propiedades de la pantalla del PC desde el «panel de control» de Windows, si es que el equipo no lo hace automáticamente. También existe la posibilidad de realizarlo a través de combinaciones del teclado del ordenador y dependen de la marca fabricante del mismo. Generalmente se realiza pulsando la tecla «FN» más alguna de las teclas de ayuda (FN+F5).
— Tamaño de proyección: Depende directamente de la distancia entre el proyector y la pantalla de presentación, pero se puede ajustar en cierto grado desde la lente del proyector de forma manual o eléctrica, dependiendo del modelo y la marca fabricante.
— Nitidez de la imagen: Como en el caso anterior y si la imagen no es suficientemente nítida, podemos corregirla desde la lente del proyector, bien manual o eléctricamente, dependiendo del modelo y marca fabricante del proyector.
— Luminosidad de la imagen proyectada: podemos regular la luminosidad a través del menú del proyector (diferente en cada marca fabricante), regulando la intensidad y el contraste en base a la escala de menos (–) a más (+). Si es necesario, se regulará o apagará parte o la totalidad de la luz artificial de la sala, teniendo en cuenta la comodidad de los y las asistentes a la proyección y su necesidad de tomar notas, participación, etc. Además, podemos cerrar las cortinas de las ventanas al exterior para minimizar el impacto de la luz natural.
— Apagado del proyector: A pesar de que casi todos los modelos de proyector disponen de un sistema de ventilación para refrigerar la lámpara, ésta alcanza altas temperaturas en muy poco tiempo. Para alargar su vida e impedir, en la medida de lo posible, que se funda el filamento antes de las horas estimadas de vida, se ha de tener especial cuidado a la hora de desconectar el proyector. El primer paso será desconectarlo del botón superior (ON-OFF) y esperar unos minutos a que se apague el ventilador de refrigeración de la lámpara. En segundo lugar, se desconectará del interruptor principal (en un lateral) y en la medida de lo posible, se esperará hasta que la lámpara adquiera la temperatura ambiente. Si el proyector se mueve o es transportado antes de que se enfríe la lámpara, existe el riesgo de que se rompa su filamento, dejándola inservible.

4. FAX O TELEFAX

Un fax, conectado a una línea de teléfono, es capaz de enviar en pocos segundos, una copia exacta de un documento de un lugar a otro. El término fax se deriva de facsímil y suele emplearse como sinónimo de telefax o como «la copia en sí».

Los equipos de fax pueden programarse para enviar información a diferentes horas y además, pueden hacerlo a varios destinatarios y destinatarias a través de la transmisión secuencial.

4.1. **Tipos de fax**

Dependiendo de su capacidad y el tipo de papel, se dividen en fax personales o domésticos y fax de oficina. Los fax domésticos (en desuso) utilizan papel térmico en rollo, que con el paso del tiempo pierde propiedades y se llega a borrar, y tienen funciones limitadas tales como capacidad de memoria, del alimentador de documentos, modo de compresión, etc. Esta clase de fax dispone de un cabezal impresor dotado de cientos de diminutos calentadores. Imprimen en un papel de registro térmico, que debido a su revestimiento químico, se ennegrece en las partes donde recibe el calor.

Los fax de oficina son ya generalmente de papel normal y disponen de funciones que facilitan el trabajo diario, además de reducir costes.

4.2. **Utilización del fax**

Para enviar un fax, primero colocaremos el o los originales en el alimentador de documentos. No son frecuentes los fax con pantalla de exposición, si no están integrados en las fotocopiadoras digitales o equipos multifunción.

En segundo lugar, marcaremos el número de teléfono al que va dirigido o lo seleccionaremos del directorio de teléfonos integrado en el fax a través de la botonadura del panel de control. Dependiendo del modelo y del segmento, pueden insertarse varios números a la vez (de 2 a más de 2.000).

En último lugar, presionamos el botón «Start» (verde) y se iniciará el proceso de escaneado de documentos que puede ser directo o a la memoria interna del fax.

4.3. **Funciones del fax**

— Transmisión diferida: Para efectuar envíos a horas previamente programadas.
— Multitransmisión: Para el envío del mismo documento a varios destinatarios y destinatarias.
— Envío desde memoria: Para disponer de los originales sin tener que esperar a que el fax los transmita unitariamente.
— Recepción en memoria: Se produce cuando el fax se queda sin papel de impresión.
— Ahorro de energía: Configura la función del ahorro de energía de la máquina (automático, manual o apagado) y la función de ahorro de energía de la impresora.
— Clave de departamento: Activa, desactiva y configura hasta 50 códigos de departamento.
— Códigos de cuenta: Activa o desactiva la introducción de un código de cuenta.
— Monitor de línea: Para supervisar de modo audible la transmisión en curso.
— Intervalo de recepción: Ajusta un intervalo de espera (0-14 min.) de la máquina después de realizar las marcaciones consecutivas (de 1 a 6).
— ECM: Activa o desactiva la función ECM (Modo de corrección de errores).
— Modo rellamada: Ajusta el número de rellamadas (0-14) y el intervalo entre rellamadas (1 min.-15 min.).
— Modo RX: Configura los modos de recepción FAX*, FAX/TAD, TEL/FAX o Manual.
— Reducción copia: Configura la función de reducción de copia de la máquina.
— Transmisión normal, fina o súper fina: Para ajustar la nitidez de los documentos enviados.
— Transmisión oscura o clara: Para ajustar la calidad de los documentos enviados.

4.4. **Consideraciones útiles**

— Revise la calidad de los originales por si están deteriorados o presentan pliegues. Si es así, es mejor realizar una copia de los mismos y depositarla en el alimentador del fax.
— Es preciso mantener limpia de polvo y suciedad el cristal de la ranura de exposición situado en el alimentador del fax para que no influya en la calidad de recepción de los documentos enviados.

— Al final de la jornada se ha de comprobar la cantidad de papel disponible en la bandeja, para asegurarnos en lo posible la recepción de todos los fax fuera del horario laboral.

5. ESCÁNER

El escáner es un periférico de un ordenador o red que se utiliza para escanear (capturar) objetos o documentos en papel para convertirlos en una imagen digital en blanco y negro o en color y que puede almacenarse en el PC u otros dispositivos.

Pueden incorporarse a los programas del PC un programa de reconocimiento óptico de caracteres, OCR (Optical character recognition) para que al escanear un documento de texto se reconozcan los caracteres del texto y transforme la imagen capturada a un documento de texto que se pueda procesar, abrir y modificar en cualquier editor de textos conservando la vez, la distribución de la página y las imágenes del documento original.

5.1. **Tipos de escáner**

— *Escáner manual:* Son de tamaño reducido y deben desplazarse de forma manual a través del documento y por zonas sucesivas si se quiere escanearlo al completo. Por su mínimo resultado en calidad y fidelidad al original, están prácticamente en desuso.

— *Escáner plano o de pantalla:* Permiten escanear un documento al colocarlo en una pantalla de exposición, similar a la de las fotocopiadoras, donde se deberá ajustar según la escala.

— *Escáner con alimentador de documentos:* Similares a los utilizados por las fotocopiadoras multifuncionales o los fax, que pasan el original automáticamente a través de una ranura o pantalla de exposición para escanearlo y convertirlo a formato digital.

5.2. **Cómo funciona el escáner**

— El escáner se mueve a lo largo del documento, línea por línea o bien, en el caso de alimentación automática de los documentos, éste permanece fijo y es el documento el que se desplaza.
— Cada línea se divide en «puntos básicos», que corresponden a píxeles.
— Un capturador analiza el color de cada píxel.
— El color de cada píxel se descompone en 3 componentes RGB (rojo, verde, azul).
— La luz emitida, se refleja en el documento y converge hacia una serie de capturadores, mediante un sistema de lentes y espejos. Los capturadores convierten las intensidades de luz recibidas en señales eléctricas, las cuales a su vez son convertidas en información digital, gracias a un conversor analógico-digital.

5.3. **Consideraciones útiles**

— Revise la calidad de los originales por si están deteriorados o presentan pliegues ya que estos defectos aparecerán en la imagen digitalizada.
— Es preciso mantener limpia de polvo y suciedad el cristal de la ranura de exposición situado en el alimentador o el cristal de la pantalla de exposición, así como las lentes y espejos del interior del dispositivo.
— Situar el escáner sobre una superficie firme, ya que cualquier vibración o desplazamiento del dispositivo, puede influir en la calidad y fidelidad de la imagen escaneada.

6. IMPRESORA

Después del monitor y del teclado que resultan imprescindibles para manejar un ordenador, la impresora es el periférico más utilizado.

Una impresora es un periférico con el que los datos pueden ser imprimidos transferidos directamente al papel.

6.1. **Tipos de impresora**

— *Impresora láser:* Son las que ofrecen la mayor calidad y velocidad de impresión.
La imagen se obtiene por un procedimiento electrostático, similar al de las fotocopiadoras. La impresora no imprime el papel línea por línea, sino por páginas.

— *Impresora de chorro de tinta:* Es el tipo de impresora más extendido del mercado. El sistema de impresión es semejante a la de las impresoras matriciales. El cabezal se desplaza horizontalmente gracias a la acción de un motor, mientras que el papel se traslada en sentido vertical.
La calidad de impresión no es tan alta como en las impresoras láser, ya que cada gota de tinta se esparce ligeramente en cuanto cae al papel, reduciéndose la buena definición de los caracteres.

6.2. **Consideraciones útiles**

Al igual que en las fotocopiadoras, es recomendable que el mantenimiento de la impresora sea realizado por personal del servicio técnico de la marca fabricante o de una empresa distribuidora autorizada.

No obstante, el operador u operadora de la máquina puede realizar operaciones básicas como:

— Sustitución del cartucho de tóner, siguiendo las instrucciones que marca la empresa fabricante para cada equipo.
— Eliminación de atascos de papel, atendiendo al esquema que suministra cada marca fabricante para cada equipo.
— Colocación del papel de impresión debidamente aireado para evitar los atascos en la medida de lo posible.
— Atención a los avisos dados por el equipo tales como falta de tóner, sustitución de la unidad de revelado, etc. Que pueden influir en la calidad de impresión.

7. ENCUADERNADORAS

Su principal función es la de aunar documentos con el fin de mejorar su presentación y facilitar su manejo, archivado y clasificación. En el mercado existen encuadernadoras de diferentes tipos y capacidades que pueden manejar desde dos hojas a varios cientos de ellas.

7.1. **Tipos de encuadernadoras**

— *Grapadora mecánica y/o eléctrica:* Su funcionamiento se basa en la presión ejercida sobre el elemento de fijación (grapa) para que mediante sus bordes cortantes, perforen los documentos con el fin de unirlos por medio de un doblez en sus extremos ocasionado por una

matriz en la base de la grapadora y que puede tener diferentes formas (plana al exterior o curvada al interior). Su tamaño varía desde la grapadora de oficina a grandes máquinas que son capaces de procesar miles de hojas por minuto, como por ejemplo las utilizadas en la edición de prensa y revistas.

— *Encuadernadoras perforadoras (taladradoras):* Su funcionamiento se basa en la utilización de cuchillas giratorias (brocas) que perforan el papel. Perforan desde dos hojas a varios cientos y las encuadernan por medio de una espiral cilíndrica que puede ser plástica o metálica. Suelen disponer de una guía ajustable y de un rodillo insertador eléctrico de espirales. Una vez insertada la espiral, ha de cortarse y doblar sus extremos por medio de un alicate.

— *Encuadernadoras de canutillo:* Al igual que las anteriores, pueden ser manuales o eléctricas y perforan (cortan) el papel por medio de presión. La encuadernación se realiza por medio de un «canutillo» de plástico en una segunda operación con los documentos. Es esencial que disponga de una guía escalada para seleccionar el diámetro óptimo del canutillo.

— *Encuadernadoras térmicas o termo encuadernadoras:* Utilizan el calor como medio de encuadernación. Para ello, los documentos han de introducirse en unas carpetas especiales que disponen ya de un pegamento sólido en el interior del lomo. Al calentarse el pegamento y licuarse, éste penetra entre las hojas del documento para fijarlas. Cuando la temperatura y el tiempo llegan a su fin, la encuadernadora emite un sonido para advertir de la finalización del trabajo. Se retira el documento y al enfriarse el pegamento y solidificarse otra vez, las hojas del documento quedan definitivamente encuadernadas.

7.2. **Consideraciones útiles**

— Evitar el rebasar la cantidad de hojas recomendadas por la marca fabricante a la hora de perforar o taladrar, para así mejorar la calidad de la encuadernación y alargar la vida de los elementos de corte o taladro. Se puede utilizar la escala de perforación de la que disponen la mayoría de encuadernadoras.
— Evitar rebasar la cantidad de hojas recomendadas por la marca fabricante a la hora de apilar los documentos para insertar la espiral o canutillo, para así evitar retrasos y mejorar la calidad de la encuadernación. Se puede utilizar la escala de encuadernación y de diámetro de la que disponen la mayoría de encuadernadoras.
— Mantener limpios de restos de papel y suciedad los depósitos de residuos que llevan incorporados las encuadernadoras, con el fin de que no rebosen y esos restos se introduzcan en los documentos ya encuadernados.

V

Comunicación y atención a la ciudadanía

31

La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas. La información y atención al público. Técnicas de gestión de quejas y reclamaciones

Sumario: 1. La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas. 1.1. Administrado, interesado, ciudadano, cliente. 1.2. Derechos y deberes de la ciudadanía.—2. La información y atención al público. 2.1. Orientación del servicio público hacia la ciudadanía. 2.2. La información. 2.3. Tipos de información. 2.4. La atención ciudadana. 2.5. Oficinas de Atención al Público.—3. Técnicas de gestión de quejas y reclamaciones. 3.1. Las objeciones. 3.2. Las quejas y reclamaciones. 3.3. La atención de las quejas y reclamaciones. 3.4. Los diferentes perfiles ciudadanos. 3.5. Proceso de gestión de las quejas y reclamaciones.

1. LA CIUDADANÍA COMO DESTINATARIA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS

1.1. **Administrado, interesado, ciudadano, cliente**

El fin de las actuaciones públicas está centrado en las personas físicas o jurídicas. Para designarlas, los textos jurídicos y administrativos han ido utilizando distinta terminología, que ha ido evolucionando a través de los tiempos.

Así, tradicionalmente, la legislación ha utilizado el término de *administrado* para referirse a quien entabla una relación jurídica con la Administración Pública (a partir de ahora nosotros nos referiremos a él como «persona administrada»).

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC, en adelante), desde la exposición de motivos, incorpora el término *ciudadano*, para designar a toda aquella persona que se relaciona con la Administración Pública (a partir de ahora nosotros nos referiremos a él como «ciudadanía» o bien como «ciudadano y ciudadana»).

Más concretamente, dicha Ley, en su artículo 31 considera *interesado* a aquél que ostenta una determinada posición jurídica en un procedimiento administrativo (a partir de ahora nos referiremos a él como «persona interesada»):

— Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
— Quienes, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
— Aquellas personas interesadas cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento, en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas (artículo 30), además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de personas menores incapacitadas, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

Las personas interesadas con capacidad de obrar podrán actuar representadas (LRJAP y PAC, artículo 32).

Como Sociedad vivimos en un proceso de cambio continuo. Cambian nuestros valores, percepciones, necesidades. En los últimos años, dentro del marco de modernización de la Administración y la visión de ésta como Empresa de Servicios, está cobrando protagonismo el concepto de ciudadano/a desde el enfoque de cliente.

En este sentido, las demandas de la ciudadanía van en aumento: cada vez se piden servicios más avanzados y complejos. Cobra especial relevancia su experiencia en la relación con la Administración. Teniendo en cuenta que las personas son el eje de las actuaciones administrativas, este concepto sugiere una actitud más activa y exigente del servicio público y produce la necesidad de una mayor personalización del servicio.

La ciudadanía deja de comportarse como administrada (sujetos pasivos) y pasa a ejercer de cliente estratégico, participativo, dinamizador de los cambios, crecientemente más exigente, menos tolerante a fallos, y más acostumbrada a demandar calidad en el servicio, auténticos clientes cargados de derechos.

En lo que respecta al servicio, no podemos evitar, al menos, mencionar al cliente interno, por la relevancia e implicación que tiene en la prestación de un servicio de calidad.

Dentro de la Administración hay departamentos que tienen un trato directo con la ciudadanía y otros que, sin cumplir esa función, juegan un papel fundamental en el buen funcionamiento del servicio público. Para que a la ciudadanía le llegue la información en la forma y el fondo exigido, la coordinación y buen funcionamiento de ambos es crucial.

En este sentido, tengan o no contacto directo con la ciudadanía, todas las personas en la Administración deben ser conscientes que trabajan para clientes y que su trabajo va a impactar en el servicio ofrecido y en la imagen transmitida.

1.2. **Derechos y deberes de la ciudadanía**

En lo referente a los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas, podemos distinguir dos grupos:

1. *Relacionados con la información y tramitación administrativa:*

   (LRJAP y PAC, Artículo 35):

   — A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener las copias de documentos contenidos en ellos.
   — A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.
   — A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
   — A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
   — Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.
   — A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

   (LRJAP y PAC, Artículo 37):

   — Derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

— Pero existen ciertas limitaciones.

- El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas.
- El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.
- Cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.
- El derecho de acceso será ejercido por los y las particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias.

Por otro lado, la Administración no es inmune a la creciente penetración de las nuevas tecnologías. En este sentido, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos y ciudadanas a los Servicios Públicos, en su artículo 1 reconoce el derecho de la ciudadanía a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.
En dicha Ley, en su artículo 6, se reconocen los siguientes derechos de la ciudadanía, con respecto a las nuevas tecnologías:

— El derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.
— A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.
— A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas. En particular, en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, la ciudadanía tiene derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, y a la obtención a través de medios electrónicos de información clara e inequívoca relativa a requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicas relativos a prestadores de actividades de servicios y vías de reclamación y recurso en caso de litigio.
— A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.
— A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.
— A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesados.
— A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.
— A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.
— A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.

— A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
— A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.
— A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado.
— En particular, en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios, la ciudadanía tiene derecho a obtener la siguiente información a través de medios electrónicos:

a) Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.
b) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como de las asociaciones y organizaciones profesionales relacionadas con las mismas.
c) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios y las vías de recurso en caso de litigio entre cualesquiera autoridades competentes, prestadores y destinatarios.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 25/2009, formula que los prestadores de servicios pueden, a través de la ventanilla única, obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes.

2. *Relacionados con la prestación del servicio* (LRJAP y PAC, artículo 35):

— A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
— A ser tratados con respeto y deferencia por autoridades y funcionariado, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
— A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

En lo relativo a los deberes ciudadanos (LRJAP y PAC, artículo 39), éstos están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley. Además, las personas interesadas en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otras personas interesadas que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante.

2. LA INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL PÚBLICO

2.1. **Orientación del servicio público hacia la ciudadanía**

La Administración, como prestataria de los servicios públicos, tiene el deber de ofrecer un servicio adaptado a sus clientes, la ciudadanía. En este sentido, el servicio prestado debe ofrecerse en el momento justo y debe ser oportuno en fondo y forma. Debe ser útil, ágil, eficiente y adaptado a las necesidades de cada persona.

En la mayoría de los casos, los puntos de información y de atención a la ciudadanía son la auténtica cara visible de la Administración, por lo que desempeñan una importante función, y son fuente principal de la percepción del servicio que ofrece la Administración.

Como estrategia para la mejora del servicio y tras observar, escuchar, conocer y analizar las demandas de los ciudadanos y ciudadanas se sientan las bases para la mejora en la atención a la ciudadanía, y de la propia prestación del servicio.

En este sentido, uno de los «Principios de la Calidad Total» es la «orientación de los servicios al cliente». Se consigue la satisfacción del cliente cuando lo que recibe es superior a lo que espera.

En consecuencia, un modelo de Administración moderno debe plantearse desde la base de dar a sus clientes un servicio a la altura de las expectativas.

Por ello, en la actualidad se plantea una nueva forma de entender la atención al público, más cercana, adaptada a todas las necesidades, aportadora de valor, eficiente, cercana, innovadora y referente.

En este camino, es fundamental el conocimiento ciudadano-cliente. Las expectativas generales son altas:

— Servicio eficaz y eficiente que satisfaga sus necesidades y evite trámites innecesarios.
— Sencillez, transparencia, claridad, rapidez en los servicios.
— Atención coordinada e integrada.
— Trato correcto y cercano.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que cada cliente es diferente y tiene sus propias necesidades que son, además, cambiantes en el tiempo.

Por ello, es fundamental en este proceso:

1. El apoyo de las nuevas tecnologías. Así, por ejemplo:

   — Para identificar y segmentar correctamente a los clientes, analizar sus necesidades y adaptar la oferta y la demanda. Para ello, herramientas tales como el CRM (Programa para la gestión de las relaciones con el cliente) son muy importantes.
   — Para potenciar la comunicación y facilitar las gestiones, se deben poner a disposición ciudadana distintos canales de comunicación: presencial, teléfono (evolución contact-center), fax, móvil (SMS), portales web, e-mail, TDT...

2. La «antena de barrio» que ejercen los puestos de atención al público. La mejora de la labor administrativa se debe basar en el conocimiento que se obtiene día a día en la relación con la ciudadanía. Dicho conocimiento permitirá determinar las necesidades y prioridades y adecuar los procesos a las expectativas y a la evolución del entorno.
   Esta escucha activa y las propuestas para la anticipación a las necesidades demandadas son factores fundamentales en un entorno dinámico y cambiante en el que nos movemos como Sociedad. Es más que un deber legal, es un deber moral.
   El objetivo final será el de habilitar los mecanismos y canales necesarios para facilitar a la ciudadanía-cliente información sobre sus interrelaciones con la Administración, ofreciéndole toda la información que sea de su interés, permitiéndole adjuntar documentación y hacer gestiones, abriéndole nuevos canales de participación y comunicación, haciéndole más fáciles y rápidas gestiones administrativas y eliminando la obligatoriedad de desplazamientos innecesarios.

2.2. **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 aquéllas.

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 sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos.

2.3. **Tipos de información**

Podemos hacer una primera clasificación de la información administrativa en función de la materia sobre la que versa, diferenciando principalmente entre:

— Información relativa a la Administración: Esta información puede ser accesible por la propia Administración generadora de la misma, por la ciudadanía en general y por otras Administraciones, siempre en función del contenido y las limitaciones de acceso según funciones, competencias y protección de datos.
— Información relativa a la Ciudadanía: Esta información será accesible por la persona interesada, por toda la ciudadanía en general, por la Administración Pública y colectivos y agentes con acceso habilitado, según funciones, competencia y protección de datos.

Además, podemos realizar una segunda clasificación entre información general y particular.

1. La información general (Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, artículo 2) es la información administrativa relativa a:

   — la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas, y la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que la ciudadanía se proponga realizar,
   — la referente 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.

   La información general se facilitará obligatoriamente a la ciudadanía, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna.
   Cuando resulte conveniente una mayor difusión, la información de carácter general deberá ofrecerse a los grupos sociales o instituciones interesadas en su conocimiento.
   Se utilizarán los medios de difusión que en cada circunstancia resulten adecuados, potenciando 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.

2. La información particular (Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, artículo 3).

   — Es la concerniente al estado o contenido de los procedimientos en tramitación, y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración. Esta información sólo podrá ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesadas en cada procedimiento o a sus representantes legales.
   — Igualmente podrá referirse a los datos de carácter personal que afecten de alguna forma a la intimidad o privacidad de las personas físicas. La información sobre documentos que contengan datos de esta naturaleza estará reservada a las personas a que se refieran con las distintas limitaciones normativas vigentes.
   — Esta información será aportada por las unidades de gestión.

2.4. **La atención ciudadana**

La atención ciudadana, regulada en el artículo 4 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, comprenderá las funciones siguientes:

— De recepción y acogida a la ciudadanía, 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 y funcionarias.

El momento de la acogida es muy importante en la relación ciudadanía-Administración. Este primer contacto puede llegar a condicionar el resto de la relación. Debe velarse por producir la impresión más favorable.
En una atención de calidad debe tenerse en cuenta factores tales como los siguientes:

- Amabilidad: Ser pacientes y demostrar consideración y respeto hacia la persona y sus problemas.
- Cercanía: Cobra especial relevancia el lenguaje empleado y la empatía y atención con la resolución del problema.
- Accesibilidad: Fácil acceso a los puntos de atención y apertura de suficientes canales de acceso (presencial, web, telefónico, etc.) que permita horarios de atención adecuados y adaptación a todas las personas.
- Puntualidad: El horario de apertura del servicio debe ser escrupulosamente respetado, a modo de contrato Administración-ciudadanía, el cual puede, además, ser explicitado a través de cartas de servicio. El tiempo de espera suele tener un gran impacto negativo en la atención recibida. En caso de que sea posible y si la espera puede ser larga, es bueno informar de los tiempos aproximados de espera para ser atendidos y de las posibles causas de la demora, si éstas fueran extraordinarias.
- Imagen: La imagen percibida por la ciudadanía depende de multitud de factores pero elementos tales como la limpieza, la iluminación y el orden en las instalaciones contribuyen a una buena o mala percepción del servicio. Otro factor que puede impactar negativamente y que se debe cuidar al máximo es la imagen personal (vestimenta adecuada, higiene personal, etc.), así como la actitud en la atención al cliente, evitando pérdidas de tiempo no justificadas.
- Eficiencia y fiabilidad: La formación y permanente actualización del conocimiento contribuirá ofrecer un servicio de calidad. Además, se deben desarrollar los trabajos de forma rigurosa y cuidada.
- Comunicación: Escucha activa. Uso de lenguaje correcto, sin tecnicismos innecesarios, evitando expresiones muy coloquiales. Ofrecer la información necesaria: ni aburrir ni ofrecer poca información.
- Iniciativa y flexibilidad: Búsqueda de alternativas. Anticipación a los problemas. Empatía e interés y disposición a solucionar los problemas que puedan aparecer.
- Credibilidad y fiabilidad: Ser claro y directo y cumplir con los compromisos adquiridos.

— 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 la ciudadanía, 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 la ciudadanía 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).

2.5. **Oficinas de Atención al Público**

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.

En el ámbito del Estado, la Organización de la información administrativa, desde la definición de las unidades de información administrativa hasta las oficinas de información y atención a la ciudadanía, viene regulada por el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero.

Por su parte, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece, entre los principios regulados en su artículo 4, que la actuación de la Administración debe asegurar a la ciudadanía la efectividad de sus derechos cuando se relacione con la Administración, y la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

Asimismo, dispone que la Administración desarrollará su actividad y organizará las dependencias administrativas y, en particular, las oficinas periféricas, de manera que la ciudadanía pueda resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.

La accesibilidad en las oficinas de atención ciudadana

Teniendo en cuenta que para la Administración todos los ciudadanos y las ciudadanas deben ser iguales en el trato, el servicio deberá adaptarse a aquellos/as con más complicaciones.

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.

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.

Dichas medidas son las siguientes:

1. Medidas de accesibilidad de las Oficinas de Atención Ciudadana:

— Ubicación de las Oficinas de Atención: Se ubicarán en entornos que garanticen el acceso de las personas con discapacidad. Las decisiones sobre la ubicación de estas oficinas tendrán en consideración las siguientes recomendaciones:

- 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.
- 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.

— Acceso a las oficinas de atención: Los accesos 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. El diseño y ejecución de los accesos a las oficinas tendrán en consideración las siguientes recomendaciones:

- 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 todas las personas usuarias.
- 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 las personas usuarias, 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, aquéllas que eliminen los riesgos de atrape o golpe.
- Si se dispone de puertas cortavientos, el espacio existente será tal que permita a todas las personas usuarias 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. Se evitarán los cristales que produzcan reflejos en su superficie.

— Recepción en las oficinas de atención: las zonas y sistemas de recepción de las oficinas de atención ciudadana, en particular los vestíbulos y sistemas de control de acceso y segu-

ridad, deberán organizarse de modo que se garantice su utilización por las personas con discapacidad. A este efecto, se tendrán en consideración las siguientes recomendaciones:

- Los sistemas de control de acceso no supondrán obstáculo para la circulación de personas con problemas de deambulación o usuarias en 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.
- 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.
- 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.
- El vestíbulo de recepción se organizará de forma que facilite la orientación a las personas usuarias. 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.
- Si la oficina estuviera dotada de zona de espera, ésta contará con mobiliario concebido con arreglo a criterios de diseño para todas las personas.

— Señalización interior de las oficinas. La señalización interior estará expuesta en un lugar cercano a la entrada o fácilmente localizable teniendo en cuenta los usos y las características de la dependencia y las siguientes recomendaciones:

- 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.
- El contenido de la información será conciso, básico y con símbolos sencillos, fácilmente comprensible, evitando toda información superflua.
- 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.
- 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.
- 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.
- La señalización táctil se proporcionará mediante texturas rugosas y caracteres o símbolos en altorrelieve y en braille.

- 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.
- 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.

— Configuración de los puestos de atención: Los puestos de atención 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. En la configuración de los mismos se tendrán en cuenta las siguientes recomendaciones:

- 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.
- 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 quienes utilicen silla de ruedas puedan aproximarse a ellos.
- 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 o empleada.
- 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.
- 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.

— Sistemas interactivos de información: 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 pantallas táctiles. Se tendrán en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Su ubicación será accesible y fácilmente localizable.
- 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.
- Toda la información en formato texto debe estar también en modo sonoro.
- Toda la información sonora debe estar transcrita en formato texto.
- Los dispositivos audiovisuales que se empleen deben contar con sistemas de amplificación y mejora de la señal auditiva.
- Debe existir confirmación con mensajes sonoros de todas las acciones activadas.
- Los mandos, el teclado y los botones deberán estar adaptados con etiquetas o iconos de alto contraste, letras grandes, en altorrelieve y braille.
- Las pantallas deben de ser anti-reflectantes y tener buen contraste.
- La información debe ser clara, sin demasiadas opciones en una misma pantalla y permitir un dilatado tiempo de respuesta.
- 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.

— Elementos accesorios en las oficinas de atención: Las oficinas de atención deberán contar al menos con un área higiénico-sanitaria accesible. En la colocación del pavimento en las oficinas de atención, así como en los sistemas de seguridad contra incendios de los que dispongan las oficinas, se tendrán en consideración las características, criterios técnicos y especificaciones técnicas de accesibilidad.

2. Medidas para garantizar la accesibilidad en relación con los impresos y documentos administrativos:

— Se garantizará la disponibilidad de los documentos e impresos destinados a la ciudadanía 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.
— 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.
— Además, los documentos e impresos deberán estar en todo caso disponibles en las correspondientes páginas web y en formato electrónico accesible.
— Los documentos e impresos estarán redactados con un lenguaje simple y directo, sin que se utilicen siglas o abreviaturas. Los documentos básicos de información de uso más habitual deberán contar con versiones simplificadas para personas con discapacidades intelectuales o problemas de comprensión escrita.
— En los impresos destinados a cumplimentación por la ciudadanía se reservarán espacios apropiados en tamaño para ser rellenados con comodidad y se evitará la utilización de fondos con dibujos y tintas que presenten poco contraste. Deberán ir acompañados de instrucciones claras y concisas.

3. Medidas para garantizar la accesibilidad en la prestación de servicios de atención a la ciudadanía:

— En la prestación de servicios verbales de atención a la ciudadanía a través de interlocución personal presencial o por medio del canal telefónico o análogo, se seguirán las especificaciones técnicas de accesibilidad.
— En la formación del personal de la Administración encargado de la prestación de servicios de atención ciudadana se atenderá especialmente al conocimiento de las distintas discapacidades y sus consecuencias en el desarrollo de los servicios de atención, en el trato e interacción con las personas con discapacidad y en el uso de medios auxiliares facilitadores de dicho trato.

3. TÉCNICAS DE GESTIÓN DE QUEJAS Y RECLAMACIONES

3.1. **Las objeciones**

Como hemos comentado, las quejas y reclamaciones son recursos que utilizan las personas para decir que su necesidad no ha sido cubierta. Son uno de los cauces para recoger la voz ciudadana. En términos de atención al público las trataremos como objeciones.

Por tanto, cuando la objeción es real, ofrece información de un problema u obstáculo que se ha encontrado y que hay que resolver. Indica una posible mejora en la atención. Nos ayuda a ajustar los procesos administrativos, anticipar necesidades y a medio plazo, a mejorar la satisfacción ciudadana.

Las objeciones pueden presentarse en cualquier momento, y pueden hacerlo en forma de silencio, indecisión (duda), protesta, queja o reclamación.

Para afrontar cualquier objeción presentada se deberá contar con el máximo de información posible para intentar solventarla en el menor tiempo posible.

3.2. **Las quejas y reclamaciones**

Las Quejas y Reclamaciones son informaciones facilitadas por la ciudadanía para poner en el conocimiento de la Administración deficiencias en los servicios: información incorrecta o respuesta errónea, trato deficiente, tiempo de respuesta demasiado largo, pobres infraestructuras, mala señalización de tráfico, etc.

Se formulan como consecuencia de una disconformidad con la respuesta recibida (bien sea en fondo o en forma), teniendo en cuenta que la presentación de la misma no supone la incoación de un expediente administrativo.

Además, el ciudadano o la ciudadana pueden presentar sugerencias o avisos, que son propuestas destinadas a mejorar los servicios públicos. Éstas podrán presentarse por escrito o verbalmente, no siendo necesaria la identificación de la persona que la presenta, salvo que la persona desee comunicación al respecto.

Reclamación: Las reclamaciones son informaciones facilitadas por la ciudadanía en las que expresan insatisfacciones con el contenido dado a su demanda. Por ejemplo, información errónea o ausente.

Se trata de algo objetivo y en general puede ser debido a una atención o mala gestión de la demanda ciudadana. Actuando diligente y profesionalmente se soluciona el problema.

Queja: Las quejas son informaciones facilitadas por la ciudadanía en las que expresan desacuerdos en el trato personal recibido del/de la profesional que le ha atendido (con la «forma» de la respuesta a su demanda). Por ejemplo, retrasos injustificados en la atención, trato descortés o desconsiderado, incorrecto comportamiento del personal de la Administración, desentendimiento del problema, discriminación, incumplimiento de compromisos, etc.

Aparece con el discurrir de la relación entre el personal administrativo y la ciudadanía. Son percepciones, aspectos subjetivos que no afectan a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual y el personal administrativo puede no darse cuenta del motivo que lo produce. El efecto percibido suele de desconsideración hacia la ciudadanía.

3.3. **La atención de las quejas y reclamaciones**

Un servicio de calidad se basa en buenos y buenas 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 éste 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 se deberá criticar a otros empleados o empleadas, al propio ciudadano o ciudadana, a otras Administraciones, 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.

3.4. **Los diferentes perfiles de la ciudadanía**

Cada persona es un ser único y percibe la realidad de una forma particular, por lo que es importante que las personas de atención al público puedan identificar rasgos comunes y conozcan sencillas técnicas que les ayuden a realizar una atención exitosa.

— Persona que se muestra conflictiva: Suele hablar en tono alto, nada parece agradarle, busca la discusión eterna y considera que siempre tiene razón. Ante este tipo de comportamientos optaremos por no discutir ni entrar en su provocación constante. Habrá que ser paciente, dejarle hablar y mantener la calma.
— Persona indecisa: No parece escuchar, pregunta varias veces lo mismo, su expresión es ausente y distraída. En este caso habrá que velar por concentrar su atención en los aspectos más críticos de la comunicación.
— Persona tímida: Se comunica con dificultad, no termina las frases, utiliza un tono de voz muy bajo y no expresa con claridad lo que quiere. Ante estas personas se velará por crear un clima de confianza, ofrecer una explicación amplia, asegurando que nos entienda, ya que difícilmente nos dirá que no ha entendido algo.
— Persona acelerada: Son personas impacientes que no soportan la idea de perder el tiempo y que en la escucha suelen «obviar» lo que no consideran fundamental. Se les escuchará con atención para dar una respuesta clara y concisa, fijando su atención en los puntos básicos.
— Persona reflexiva: En general son personas de comunicación lenta. Se les escuchará con atención y se repetirán las explicaciones en distintos términos.
— Persona altanera: Sabe más que nadie de todo y suele ofrecer soluciones a sus propios problemas. Orgullosa y de carácter impositivo. Habrá que escuchar con atención y dar importancia a sus ideas, tratando de presentar la mejor opción como si fuera la propuesta por ella.
— Persona minuciosa y preparada: Comunica con gran claridad lo que quiere y desea información exacta, profesional y concreta. En este caso será especialmente crítica la demostración de eficiencia y profesionalidad.

La forma de interactuar con la ciudadanía va a depender, también, de nuestra posición en la relación. Esto es, si en la tramitación se encuentra en juego el cumplimiento de una norma o un bien común, nuestra actitud será rígida, y no será en ningún caso colaborativa. Si por el contrario, la persona tiene parte de razón, buscaremos la cooperación, el compromiso y el bien común.

3.5. **Proceso de gestión de las quejas y reclamaciones**

Para que las quejas y sugerencias sean una buena base de conocimiento para la mejora del servicio, éste debe establecerse de forma inequívoca en cada uno de los momentos del proceso:

— Identificación y comunicación de los detalles del servicio.
Los canales para la presentación de las mismas deben estar perfectamente identificados y deben ser conocidos por toda la ciudadanía. Se deberá comunicar y deberá quedar perfectamente establecido dónde se pueden presentar quejas y reclamaciones y cómo debe hacerse.
Los lugares para la presentación de las quejas y reclamaciones deben ser fácilmente accesibles y con un horario claro y definido. La forma de presentación de las mismas deberá ser clara y sencilla.
Entre otras, deberá estar fácilmente accesible y bien comunicada la siguiente información:

- Lugar o lugares donde se puede realizar la queja o reclamación.
- Canal o canales que se pueden utilizar para la presentación de la queja o reclamación.
- Forma de interponerla.
- Proceso de tratamiento de la queja o reclamación.
- Derechos.
- Plazos máximos.
- Canal o canales que se pueden utilizar para obtener información sobre el estado de la queja o reclamación.

— Admisión de reclamaciones y quejas.
Las personas que deseen poner una queja o reclamación y con el objeto de poder disponer del derecho a obtener respuesta, estarán obligadas a facilitar los siguientes datos:

- Nombre y apellidos o razón social.
- DNI o CIF.
- Dirección (vía pública y número, localidad y código postal).
- Objeto de la queja o reclamación, con expresión razonada de los argumentos que la sustenten y de la documentación que estimen pertinente.

En general, las quejas y reclamaciones se presentaran siempre por escrito y suele requerir la acreditación de la persona que la presenta.
Canales de presentación: Cualquiera de los habilitados a tal efecto: presencial, web, etc.

— Respuesta.
Se diferenciarán dos tipos de respuestas en dos momentos bien diferenciados del proceso:

1. Respuesta inmediata (acuse de recibo) con el aviso de recepción de la queja o reclamación.
2. Respuesta una vez tramitada la queja y como respuesta a la misma (tras la fase de tramitación).

— Tramitación.
La queja o reclamación se registrará asociada a un identificador único, a través del cual la persona interesada pueda identificarla. Se les asociará una categoría en función de la gravedad y el impacto en el servicio.
Las quejas o reclamaciones se evaluarán con objetividad, priorizando las de mayor gravedad, y solicitando cuantos informes sean necesarios para clarificar totalmente el motivo de las mismas.

— Resolución y respuesta. Deberán resolverse con prontitud, manteniendo informada a la persona reclamante sobre el estado de su queja. En función de la temática, habrá establecidos unos tiempos de resolución máximos. Una vez solucionada, se procederá a su cierre, informando de dicho cierre a la persona interesada y poniéndonos a su disposición para cuantas aclaraciones sea necesario.

— Evaluación de las quejas y reclamaciones como base del proceso para la mejora continua. Se analizarán por un órgano independiente, para analizar tendencias, identificar y eliminar las causas de los problemas.

32

La comunicación en la Administración: El uso correcto del lenguaje administrativo, lenguaje administrativo no sexista

Sumario: 1. La comunicación. 1.1. Comunicación accesible.—2. El Lenguaje Administrativo. 2.1. El estilo del lenguaje administrativo. 2.2. Diferencias entre el lenguaje hablado y el escrito. 2.3. Pautas para una mejor redacción de los documentos administrativos. 2.4. Los documentos administrativos.—3. Lenguaje respetuoso y no sexista. 3.1. Adaptación de la terminología administrativa al lenguaje no sexista.

1. LA COMUNICACIÓN

Las personas se relacionan entre ellas a través de la comunicación. Éste es un factor crítico en las relaciones ciudadanía-Administración.

De forma general, podemos decir que el esquema de la comunicación lo forman los siguientes componentes:

— *Emisor:* Es quien emite la información a comunicar.
— *Mensaje:* Contenido de lo que quiere transmitir el emisor. Se elabora a partir de un código, que es el conjunto de signos y reglas que pone en misma terminología a emisor y receptor y hace posible el entendimiento.
— *Receptor:* Es quien recibe el mensaje.
— *Canal:* Es el medio a través del cual se transporta y llega el mensaje desde el emisor hasta el receptor.
— *Ruido:* Interferencias en el mensaje, factores que condicionan la buena recepción del mensaje.

En este proceso teórico, el emisor emite información con un contenido concreto y el receptor recibe la información condicionada por multitud de factores. Algunas barreras subjetivas que dificultan la captación del contenido total del mensaje son:

— Oído selectivo: Oímos lo que queremos, tendiendo en general a pasar por alto, inconscientemente, las ideas contrarias.
— Características de la persona interlocutora, cuyas experiencias, creencias, aspectos culturales, etc. influyen de forma determinante en la correcta comprensión del mensaje.
— Esquemas mentales preconcebidos. Las personas nos hacemos ideas previas, en función de parámetros muy subjetivos, sobre cómo va a reaccionar el ciudadano o la ciudadana, sobre lo que va a decir, sobre lo que piensa, etc.

Como efecto 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.

Trasladado este marco teórico al proceso de comunicación administrativa podemos entender que desde la emisión del mensaje hasta su recepción hay un camino no exento de dificultades que hace que, muchas veces, éste no llegue al destino como queremos.

En este sentido, en la atención al público será fundamental procurar que los mensajes sean correctamente interpretados, teniendo en cuenta que el mensaje transmitido no es el que dice el emisor sino el que entiende el receptor:

— El código: El lenguaje administrativo es a veces poco claro y cercano, lo que puede dar lugar a que el receptor no entienda convenientemente el mensaje emitido.
— El ruido: Aspectos tales como la apariencia física, el orden, una sonrisa cálida o un gesto serio, etc. inciden de manera importante en el mensaje finalmente recibido.
— Las personas son diferentes por lo que la comunicación en cada caso debe ser única: personas con problemas auditivos, personas con problemas de idioma, personas mayores, personas jóvenes, etc.
— No sólo comunican las palabras. La forma en la que las decimos y nuestras actuaciones son importantes.

En conclusión, ya que tanto el mensaje que envía el emisor, como el que entiende el receptor dependen de ideas preconcebidas, experiencias previas, habilidades comunicativas, actitudes, conocimientos, y factores socio-culturales, en la práctica se producen fallos en la comunicación, cuyas causas habrá que tratar de eliminar o reducir, a través de la gestión de todos y cada uno de los factores que puedan suponer barreras importantes en el proceso comunicativo.

1.1. **Comunicación accesible**

La comunicación no es sólo una necesidad, es también un derecho, que para las personas que sufren algún tipo de discapacidad no es sencillo de ejercer.

En general, parece existir poca cultura de atención a personas con discapacidad y falta de conocimiento generalizado de las necesidades de dichas personas, cayendo muchas veces en visiones simplistas o estereotipadas.

Sin embargo, empieza a ser cada vez más frecuente que las personas con discapacidad demanden más autonomía y realicen sus gestiones sin ayuda.

Por ello, consideramos importante identificar algunas de las barreras comunicativas (relacionadas con la discapacidad física, intelectual, visual y auditiva), a tener en cuenta en la comunicación.

— La falta de costumbre de hablar con personas con algún tipo de discapacidad puede provocar sorpresa o curiosidad, en forma de gestos o expresiones.
— La falta de cultura en el trato con personas con discapacidad puede hacer que se caiga en la sobreprotección o en el trato infantil.
— Puede existir ausencia de gestos o de comunicación corporal, manifestaciones gestuales desconocidas o sobre-comunicación. Las expresiones, las miradas, los gestos, etc. pueden no significar lo mismo.
— Además, las personas con autismo tienen grandes dificultades en la comprensión del lenguaje no verbal.
— Algunos tipos de discapacidad física pueden impedir o dificultar el lenguaje verbal.
— No se pueden mantener conversaciones telefónicas largas cuando se tienen problemas de movilidad en las extremidades superiores.
— La tartamudez supone también una barrera de comunicación importante.
— Las personas con retraso mental tienen clara dificultad para utilizar dispositivos complejos y encuentran dificultades para utilizar los teléfonos ordinarios por su capacidad verbal limitada y por la falta de soporte visual del mensaje verbal.
— Se da una baja capacidad de comprensión en las personas con retraso mental, por lo que el lenguaje administrativo, a veces lleno de tecnicismos y carente de claridad, será imposible de entender. Personas con esta problemática tienen dificultades de comprensión de estructuras complejas y de los conceptos abstractos. Además, tienen más dificultades a la hora de expresarse verbalmente por las limitaciones cognitivas.
— Las personas con discapacidad visual no pueden percibir las señales no verbales de la comunicación. En este caso será crítica la utilización de un lenguaje claro y preciso.
— Las personas con discapacidad auditiva encuentran grandes dificultades para relacionarse, debido a que, en general, las relaciones se articulan mediante la palabra. Una dificultad añadida es que no hay un lenguaje de signos único ni todas las personas conocen el lenguaje de signos.

— Las personas con problemas auditivos tienen un fuerte riesgo de recibir la información de forma parcial y producirse malentendidos.
— No se debe asumir que una persona que tiene un desorden de la comunicación (defecto en el habla, pérdida auditiva, etc.) también tiene una discapacidad cognoscitiva, como el retraso mental.

Algunas pautas a seguir para una comunicación más accesible serán las siguientes:

— Hablar claro y pausado y dejar hablar al otro respetando su ritmo. Escuchar atentamente a la otra persona.
— Dedicar el tiempo necesario para atender a la persona, dejando que haga las cosas que puede hacer por sí misma, sin intentar hacerlas nosotros porque sería más rápido.
— Regular el número de llamadas antes de que salga el contestador, para tener en cuenta todas las problemáticas.
— Redactar los textos explicativos de forma clara y sencilla, con una estructura gramatical básica y preferentemente utilizando tiempos verbales en modo indicativo.
— Utilizar estructuras sencillas y párrafos claros y cortos.
— Evitar el uso de lenguaje técnico, siglas, perífrasis o frases demasiado largas.
— Utilizar ejemplos que clarifiquen el texto.
— Emplear tamaños y tipologías de letras configurables para permitir o mejorar la lectura de las personas con discapacidad visual.
— Intentar paliar las limitaciones de comunicación impuestas por la discapacidad utilizando formas de comunicación alternativas.
— Para hablar con una persona en silla de ruedas, procuraremos sentarnos para situarnos a su misma altura.
— En el caso de personas con discapacidad visual se deberá hablar lo más descriptivo posible, con mensajes específicos y claros.
— Para comunicarnos con las personas con discapacidad auditiva debemos vocalizar especialmente, hablar en un ritmo pausado y tranquilo, y aumentar el volumen de voz ligeramente, pero sin gritar. Estas personas son especialmente sensibles al lenguaje no verbal.

2. EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

2.1. **El estilo 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.

Sin embargo, la comunicación entre la Administración y la ciudadanía no participa de las características de una comunicación lingüística normal. La lengua legal que adopta el Estado para elaborar y difundir las leyes, aún cuando no sea conocida o no se entienda, no exime de su cumplimiento.

Cualquier ciudadano o ciudadana, con independencia de su condición social o nivel cultural, es objeto de comunicaciones y escritos que nacen de la Administración. Dichas comunicaciones se basan en el uso de un lenguaje que a veces no se entiende correctamente.

En este sentido, el lenguaje empleado por la Administración, con el que se intenta conseguir la máxima precisión:

— Abusa a veces de tecnicismos, poco conocidos por la ciudadanía en general.
— Tiende a ser un tanto cursi.
— Suelen darse palabras y construcciones muy repetitivas: por ejemplo, voces con las mismas terminaciones (-mente, -ando, -ión...) y construcciones con infinitivo, participio y gerundio.
— Se enmarca dentro de lo convencional, con formas establecidas con anterioridad.

— Abundan los arcaísmos («dijere», «hubiere dicho») y las frases hechas, por detrás de los tiempos en los que se emplea y del lenguaje comúnmente utilizado.
— Utiliza mucho el futuro de subjuntivo.
— Abusa de frases de estilo impersonal del tipo: «se procederá a», «se resolverá», y el tiempo futuro se utiliza como forma imperativa (por ejemplo, «se entregará en las oficinas de atención»).
— Utiliza palabras, locuciones y expresiones tomadas del latín.
— 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 Sr. Gerente.

En general, adolece de sencillez, claridad y concreción, en otras palabras, de cercanía hacia la ciudadanía en general.

Todo esto tiene como resultado una comunicación impersonal, ambigua y compleja, que genera un importante distanciamiento de la ciudadanía.

Sin embargo, en los últimos tiempos e impulsado por distintos organismos públicos, se ha iniciado un proceso de renovación del lenguaje administrativo, que tiene como objetivo adaptar la Administración a los nuevos tiempos, cambiando el modelo conservador de Administración distanciada de la ciudadanía, a uno mucho más cercano y que habla en sus mismos términos.

Aunque nos centraremos en el lenguaje escrito, no debemos olvidar que la mayoría de las pautas para la mejora de la redacción de los documentos administrativos que se van a ofrecer servirán también como recomendaciones para el lenguaje oral, en el que, además, deberá primar el uso de:

— Un lenguaje cercano y correcto, no muy formalista ni técnico, ya que generaría distancias comunicativas, ni demasiado coloquial que transmitiría poca profesionalidad. Se deberá adaptar el lenguaje administrativo tradicional a un vocabulario y lenguaje cercano y comprensible por la ciudadanía.
— Un lenguaje positivo y cordial, que no dé lugar a malentendidos o a percepciones de acusaciones o amenazas.
— Habilidades comunicativas: Evitar coletillas del tipo «vale», «ehh», pronunciar bien y evitar acortar las frases o contestar permanentemente con monosílabos.

2.2. **Diferencias entre el lenguaje hablado y el escrito**

Con el paso del tiempo, el número de personas que no saben leer y escribir se va reduciendo, pero todavía hay un porcentaje de la población hablante que no sabe leer ni escribir con fluidez.

Aunque, en teoría, el lenguaje oral y el escrito se basan en la palabra (expresada a través del habla o a través de la escritura), debemos decir que son formas de comunicación iguales en esencia pero diferentes en la forma, con ventajas e inconvenientes a tener en cuenta.

— El lenguaje oral no reproduce de forma directa el lenguaje escrito ni a la inversa, el lenguaje escrito no reproduce de forma directa el lenguaje oral.
— El lenguaje escrito permite dejar constancia de lo acontecido, posibilitando su revisión y consulta posterior.
— Aunque es cierto que hoy en día las conversaciones se pueden grabar y editar, los expedientes administrativos se alimentan de los documentos escritos como fórmula válida de reflejar lo acontecido.
— El lenguaje escrito, en cuanto a que es más concreto, no permite incorporar todos los matices, circunstancias, actitudes, percepciones, etc. en las que se enmarca la comunicación.
— En este sentido, se debe contrarrestar esta falta de factores de entorno con una mayor precisión y con explicaciones más amplias. Sin embargo, esto puede ir en contradicción con la necesidad de concreción y sencillez de los escritos, por lo que, a veces, hay determinados detalles relacionados con las percepciones, que complementan la comunicación, que no pueden ser transmitidos en el texto.

— En realidad, la escritura dispone únicamente de palabras, signos de puntuación, reglas ortográficas y lingüísticas, recursos pobres en comparación con los del lenguaje oral: miradas, gestos, tono de voz, velocidad, etc.
— Además, el lenguaje oral, por ser una comunicación bidireccional instantánea, permite contrastar información, realizar aclaraciones, y en general, llegar a un entendimiento más rápido y sencillo.
— En este sentido, la comunicación oral es más repetitiva que la escrita, llena de interacciones entre emisor y receptor. Permite realizar preguntas, hacer correcciones e influir e impactar de mayor manera en el receptor.
— Sin embargo, quien escribe, puede pensar con mayor detenimiento el mensaje a trasladar y cuidar con mayor facilidad la expresión y la forma y fondo del contenido a comunicar.
— En el lenguaje oral se suelen dar más errores lingüísticos que en escrito.

Tanto el lenguaje oral como el escrito aportan un valor incalculable para la comunicación lingüística, que a su vez es un aspecto fundamental de las interrelaciones entre las personas y posibilita una mejor convivencia.

2.3. **Pautas para una mejor redacción de los documentos administrativos**

Cada vez más, se impone el uso de un manual de estilo con las normas básicas de redacción de los documentos administrativos en su comunicación escrita.

Entre las recomendaciones a seguir están las siguientes:

— Buscar la claridad de expresión: Aunque es cierto que el léxico administrativo tiene naturaleza culta, esto no le exime de ser claro. En este sentido, uno de los requisitos fundamentales que deben presentar los documentos administrativos es no ser ambiguos ni oscuros. En este sentido, algunas recomendaciones del Manual de normalización de documentos administrativos, son las siguientes:

- Evitar redactar de forma redundante o simplista, no ofreciendo más o menos información de la necesaria para entender el mensaje.
- No se debe dar información por sobreentendida ni información recurrente. Se evitará la supresión de ciertos sustantivos que se consideran sabidos.

  — Por ejemplo, utilizar: «Por la presente se comunica que» en vez de «Por la presente circular se comunica que».

- Utilizar palabras sencillas y claras que puedan ser comprendidas por todos, tratando de minimizar los cultismos.
- Minimizar el uso de tecnicismos a lo estrictamente necesario.
- No utililizar términos y siglas que requieran conocimiento especializado.
- Reemplazar los términos técnicos por otras palabras más utilizadas. Por ejemplo podríamos sustituir:

  — «en los términos establecidos» por «en las condiciones establecidas»,
  — «en dicho extremo» por «en dicho asunto»,
  — «a tenor» por «de acuerdo con».

- Huir de formas arcaicas, poco habituales en la lengua común. Esto no quiere decir que estas formas sean erróneas sino que en aras de una mayor claridad, se haga un uso limitado de las mismas.
- Sustituir el futuro imperfecto de subjuntivo por el pretérito imperfecto de subjuntivo o el presente de indicativo.

  — Ejemplo: Utilizar «en caso de que fueran destinados» en vez «en caso de que fueren destinados».

- Usar las traducciones de los términos en latín. Por ejemplo, sustituir,
  — «conditio sine qua non» por «condición sin la cual no».
  — «a posteriori» por «posteriormente».
  — «a priori» por «previamente».
- No abusar del gerundio en los textos. Por ejemplo, sustituir:
  — «promovió la igualdad en el trato, favoreciendo a un gran número de personas» por «promovió la igualdad en el trato, lo que favoreció a un gran número de personas».
  — Habrá que tener especial cuidado de no hacer un mal uso de estas formas verbales y no utilizar el gerundio cuando complementa con valor especificativo a nombres inanimados. En estos casos el gerundio debe ser sustituido por un relativo. Por ejemplo, sustituir:

    «Se deberá entregar un sobre conteniendo la documentación» por «Se deberá entregar un sobre que contenga la documentación».
- Conjugar la presencia de construcciones formadas por verbo más sustantivo, por otras de verbo simple. Por ejemplo, sustituir:
  — «Dar aviso» por «avisar».
  — «Hacer uso» por «usar».
- No abusar de expresiones como «el mismo», «la misma». Por ejemplo, sustituir:
  — «Envió el expediente al jefe de sección, el cual admitió el mismo a trámite» por «Envió el expediente al jefe de sección, el cual lo admitió a trámite».
- Evitar utilizar recurrentemente locuciones preposicionales que pueden ser sustituidas por una palabra. En este sentido, algunos ejemplos pueden ser los siguientes:
  — «En aras de» se podrá sustituir por «para».
  — «De cara» a se podrá sustituir por «para».
  — «En torno» a se podrá sustituir por «sobre».

— Ser directos y cercanos:

- Reducir el distanciamiento entre emisor y receptor, evitando la impersonalización lingüística. Para ello, se podrá:
  — Incluir el nombre de la persona o entidad que lleva a cabo la acción. Por ejemplo, sustituir:

    «Se entregará la documentación a todas las personas interesadas» por «Entregaremos la documentación a todas las personas interesadas».
  — Sustituir el imperativo por el infinitivo. Por ejemplo,

    «Escribir en letra mayúscula» por «Escriba en letra mayúscula».
- Uso de un lenguaje apropiado al mensaje y a los destinatarios, de tal modo que la información resulte accesible.
- Simplificación de la sintaxis mediante el empleo de frases cortas. En los documentos administrativos, en los que es esencial la claridad y la cercanía de la información, es aconsejable el uso de oraciones cortas que no produzcan ambigüedad.
- Sustitución de la voz pasiva por la activa.
- Elección de formas de tratamiento de primera y segunda persona, con el fin de evitar el empleo abusivo de la tercera.

— Buscar la sencillez:

- No abusar de oraciones subordinadas, (unas frases que dependen de otras, y éstas, a su vez, de otras anteriores).

- Desarrollar párrafos cortos, con ideas claras y peso comunicativo.
- Suprimir el uso de muletillas y frases hechas.

— Velar por la corrección:

- Cuidar la redacción, prestando atención a las normas ortográficas y gramaticales.
  - — No olvidando 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 asociados» y sí «Al final del informe se indicarán los trámites asociados».
  - — Utilizando en cada caso el género que corresponda. Si un cargo lo ocupa una mujer, el título debe hacerse en femenino (consejera, directora, jefa, etc.).
  - — Comprobando la concordancia de género. En este sentido, indicar que cuando en un grupo de palabras haya un sustantivo masculino, el adjetivo habrá de ponerse también en masculino.

    Por ejemplo: «Las actas, los expedientes y las circulares son guardados».
  - — Velando por el uso correcto de las preposiciones.
  - — Teniendo especial cuidado en no cometer «dequeismos». Por ejemplo, «Pienso de que…». Lo correcto será escribir «Pienso que…».
  - — Evitando omitir elementos lingüísticos necesarios (como puede ser la conjunción «que» y los artículos). Por ejemplo, utilizar:

    «Solicito que sea aceptada mi propuesta» en vez de «Solicito sea aceptada mi solicitud». «Se presentará en un sobre distinto la documentación administrativa» en vez de «Se presentará en sobre distinto la documentación administrativa».
- Preferencia por el uso de un léxico estándar, evitando el uso de extranjerismos.

2.4. **Los documentos administrativos**

2.4.1. Tipos de documentos de las Administraciones Públicas

La actividad administrativa tiene un carácter documental. Los documentos son el soporte en el que se materializan los actos de la Administración.

Para que un documento pueda ser calificado como documento administrativo debe cumplir una serie de características:

— Ser emitidos por uno de los órganos que integran la organización de una Administración Pública.
— Producir efectos, frente a terceros o en la propia organización administrativa.
— Cumplir con los requisitos exigidos por las normas que regulan la actividad administrativa.

Destacaremos dos funciones principales de dichos documentos:

— De Constancia: Asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas y garantiza la conservación de los actos y la posibilidad de mostrar su existencia, sus efectos, sus posibles errores y vicios, así como permitir el derecho de la ciudadanía a acceder a esas informaciones.
— De Comunicación: Los documentos administrativos son el medio de transmisión de los actos de la Administración, y pueden ser internos entre las unidades que componen la organización Administrativa o externos como forma de comunicación de la Administración con la ciudadanía.

Una posible clasificación de los documentos administrativos podríamos realizarla en función del origen y destino de la comunicación:

— Documentos generados por las Administraciones Públicas para comunicarse con la ciudadanía:

- *Certificados*: El Certificado es un tipo de texto administrativo empleado para constatar un determinado hecho y que asegura su certeza bajo la responsabilidad de la persona de la Administración Pública que lo autoriza.
  Son documentos que acreditan la existencia de una información para que sirva como prueba legal.
- *Notificaciones:* Documentos por los que se comunica a los ciudadanos y a las ciudadanas resoluciones y actos administrativos que afectan a sus derechos e intereses.
- *Resoluciones:* Documentos que ponen fin a los procedimientos administrativos solucionando las cuestiones planteadas en los expedientes.
- *Acuerdos:* Documentos de decisión que recogen decisiones unilaterales de órganos competentes sobre iniciación y tramitación de procedimientos con carácter previo a las resoluciones, y que se dictan previo informe o propuesta.

— Documentos generados por las Administraciones Públicas para comunicarse dentro de la Administración o con otras Administraciones y Organismos Públicos:

- *Oficios:* Documento que tiene como objetivo la comunicación de la existencia de hechos o actos a otro órgano o unidad administrativa. Éstos pueden tener como destinatarios a órganos o unidades pertenecientes a diferentes Administraciones Públicas, a diferentes entidades o departamentos, y dentro de éstos a diferentes órganos.
- *Notas interiores:* Documentos de transmisión menos formales, que se diferencian de los oficios por el ámbito de actuación que normalmente es dentro de un órgano administrativo.
- *Informes*: Documento interno que contiene una declaración de juicio de un órgano administrativo sobre las cuestiones de hecho y de derecho que sean objeto de un procedimiento administrativo.
- *Actas:* Documentos solemnes que se redactan como constancia y para el control de actos, circunstancias, hechos o acuerdos de reuniones oficiales celebradas por un órgano colegiado.
- *Propuestas de resolución:* Documentos que fundamentan el sentido de las resoluciones concretando en forma de propuesta cuál debe ser su orientación y que normalmente se elevan por un funcionario o una funcionaria a un nivel superior de decisión.

— Documentos generados por la ciudadanía para dirigirse a la Administración Pública:

- *Solicitudes:* Peticiones formales que se dirigen por la ciudadanía a una autoridad u organismo administrativo. Ejemplo: Instancia.
- *Denuncias:* Documentos en los cuales los ciudadanos o las ciudadanas voluntariamente o en cumplimiento de una obligación legal, comunican unos hechos originando un procedimiento.
- *Alegaciones:* Documentos de aportación de informaciones y elementos de juicio en procedimiento, que deben ser tenidos en cuenta para redactar la propuesta de resolución.
- *Recursos:* Documentos que expresan la disconformidad de los ciudadanos y las ciudadanas ante decisiones y resoluciones de la Administración, son documentos que les sirven de garantía para poder enmendar o eliminar perjuicios.
- *Cartas:* Documentos de contenidos muy genéricos que dirigen por motivos personales los ciudadanos o las ciudadanas a la Administración.

Otros documentos internos a tener en cuenta son los siguientes:

— *Diligencias:* Se trata de documentos internos que tienen como objetivo dejar constancia de que determinados trámites se han llevado a cabo. Las Diligencias son de utilidad para dar seguimiento a los Expedientes y conocer en todo momento cuál es el estado de cada uno de los trámites o fases del mismo.
— *Expediente administrativo:* Conjunto de actuaciones administrativas que se van sucediendo en un mismo asunto desde la iniciación del procedimiento.
— *Providencias:* Son documentos internos que se utilizan cuando un Expediente es remitido de un Área a otra para que ésta última siga con la tramitación correspondiente.

2.4.2. Contenido

Los documentos administrativos tienen una estructura básica formada por:

a) *Encabezamiento:*
Según 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 material impreso de la Administración General del Estado, en todos los documentos que recojan actos administrativos, incluidos los de mero trámite, cuyos destinatarios sean ciudadanos o ciudadanas, debe figurar un encabezamiento en el que consten al menos los siguientes datos:

— El título, que expresará con claridad y precisión el tipo de documento, su contenido esencial y, en su caso, el procedimiento en el que se inserta.
— Datos para la identificación del expediente en el que se integra el documento, con el objeto de facilitar su mención en las comunicaciones.

b) *Cuerpo del escrito:*
En la elaboración de los documentos y comunicaciones administrativas, sobre todo los que hayan de dirigirse a los particulares, deberemos asegurar que el texto sea claro y conciso.
Para ello se usarán párrafos breves y separados, y se evitará la aparición de apartados excesivamente largos o complejos que dificultarían su comprensión.
No se incluirán en las comunicaciones administrativas fórmulas de salutación o despedida, ni expresiones o giros que no sean esenciales para la exposición del contenido del documento.
Si se emplea alguna fórmula de tratamiento, no irá en el cuerpo del texto, sino al pie del escrito o en el apartado que se refiere al destinatario.

c) *Pie:*
Según el Real Decreto 1465/1999, contendrá la identificación del destinatario del documento, expresándose el nombre y los apellidos si se trata de una persona física, la denominación social en los casos de personas jurídicas privadas o la denominación completa del órgano o entidad a la que se dirige.
Se utilizará la fórmula de tratamiento que corresponda en cada caso.

Formalización

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.

La formalización también se podrá hacer por símbolos o códigos que garanticen dicha autenticidad mediante la utilización de técnicas o medios electrónicos, informáticos o telemáticos de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

En los restantes documentos, especialmente en los de contenido informativo, no se exigirá formalización, porque es suficiente la constancia del órgano autor del correspondiente 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.
— Antefirma: Expresará el cargo o puesto al que corresponda emitir el documento.
— Identificación nominativa del firmante: Contendrá el nombre y los apellidos de la persona que firma, sin anteponer la abreviatura «Fdo.».
— Supuestos de delegación y suplencia: En el caso de delegación de competencias (artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pú-

blicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), y siempre que no sea preceptivo mencionar la competencia en el cuerpo del documento, en la antefirma se hará constar la denominación del cargo o puesto del firmante, la denominación del órgano que delega (precedida de la abreviatura «P.D.») y la disposición de delegación.
En aquellos documentos en que sea preceptivo mencionar la competencia en el cuerpo (por ejemplo, resoluciones, acuerdos, etc.), en la antefirma solamente constará la denominación del cargo o puesto del firmante.

En el caso de delegación de firma (artículo 16 de la Ley 30/1992), los titulares de los órganos administrativos podrán, en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos a los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan. En este caso, en la antefirma se hará constar la denominación del órgano que delega, la denominación del cargo o puesto del firmante (precedida de la abreviatura «D.F.») y, en su caso, la disposición de delegación.

En el caso de suplencia (artículo 17 de la Ley 30/1992), los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad. Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato de quien dependa. En este caso, en la antefirma se hará constar la denominación del órgano competente para emitir el documento, la denominación del órgano que firma por sustitución (precedida de la abreviatura «P.S.») y, en su caso, la disposición reguladora de la suplencia.

3. LENGUAJE RESPETUOSO Y NO SEXISTA

Desde la misma Constitución española, en su artículo 14, se proclama que 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.

Adicionalmente, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del Parlamento Vasco, 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.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, contempla, en el artículo 14, criterios generales de actuación de los Poderes Públicos, y establece la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas.

Nuestra lengua es rica y ofrece grandes posibilidades para evitar la discriminación por razón de sexo en su uso. A través del uso de fórmulas alternativas, adaptadas al lenguaje administrativo, y respetando las normas gramaticales de nuestra lengua, podemos realizar una comunicación con la ciudadanía desde una perspectiva igualitaria.

Algunas recomendaciones:

— Antes de iniciar la comunicación, tener en cuenta tanto el contenido como las personas a quienes va destinado.
— Utilizar mujer/hombre para los casos en que se requiera expresar la distinción sexual, en lugar de varón/hembra.
— Emplear el femenino en los cargos, puestos, profesiones, etc. cuando éstos estén ocupados por mujeres.

En la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 22 de marzo de 1995, se insta a reflejar en los títulos académicos oficiales el sexo de quiénes los obtienen, con una tabla de equivalencias.

Por ejemplo:

Masculino	**Femenino**
Diplomado	Diplomada
Licenciado	Licenciada
Ingeniero	Ingeniera
Arquitecto	Arquitecta
Doctor	Doctora
Etc.	

— En caso de no conocerse el sexo recurrir a alternativas genéricas, no propias de uno u otro sexo (concejalía, presidencia, jefatura, etc.).

— Utilizar genéricos reales:

Expresión a evitar	**Alternativas posibles**
Los ciudadanos	La ciudadanía
Los funcionarios	El funcionariado

— Usar nombres abstractos de acciones o cualidades:

Expresión a evitar	**Algunas alternativas posibles**
Director	Dirección
Jefe	Jefatura

— Feminizar términos:

Expresión a evitar	**Algunas alternativas posibles**
Concejal	Concejala
Jefe	Jefa

— Utilizar perífrasis (uso de dos o más palabras de forma conjunta):

Expresión a evitar	**Alternativas posibles**
Solicitante	Persona solicitante
Interesado	Persona interesada
Los políticos	La clase política

— Utilizar de forma simétrica los dos géneros gramaticales:

Expresión a evitar	**Alternativas posibles**
Adjudicatarios	Adjudicatarios y adjudicatarias
Los ciudadanos	Las ciudadanas y los ciudadanos

— Omitir determinantes y pronombres con marca de género:

Expresión a evitar	**Alternativas posibles**
Los funcionarios	Funcionariado
Los representantes se reunirán	Representantes se reunirán

— Sustituir los determinantes que acompañan al sustantivo por otros sin marcas de género:

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Los solicitantes deben	Cada solicitante debe

— Sustituir las estructuras por pronombres sin marca de género:

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Los solicitantes deben	Quienes soliciten deben

— Eludir el sujeto:

Expresión a evitar	Alternativas posibles
El solicitante deberá cumplir el impreso	Se cumplimentará el impreso

— Utilizar la barra en documentos tales como, por ejemplo, impresos y formularios, donde haya problemas de espacio y en los encabezados y firmas, siempre alternando ambos sexos:

Expresión a evitar	Alternativas posibles
D.	D/Dña.

— Evitar el uso de pronombres seguidos del relativo:

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Será el juez el que determine	Quien juzgue será quien determine

— No utilizar el símbolo @, dado que no se considera signo lingüístico.
— 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.

3.1. **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.

En general, en lo relativo a los Cargos, predomina el uso de nombres abstractos para nombrar los cargos públicos en los documentos administrativos.

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Alcalde	Alcaldía
Concejal	Concejalía

Si por razones administrativas, no es adecuado este uso, entonces se utilizará la solución más adecuada según los casos vistos.

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Alcalde	Alcalde - Alcaldesa
Concejal	Concejal - Concejala

Cuando se hace una referencia 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, etc.). Por ello, será necesario distinguir el género, por ejemplo, en las etiquetas utilizadas para la correspondencia, en la firma, etc. Por ejemplo:

Sr. D. José Luis Maestro
Concejal de...

Sra. D.ª Belinda Larrea
Directora de...

Se deberá evitar el siguiente uso:

Sr. /Sra. D. /D.ª José Luis Maestro
Concejal de...

Documentos administrativos

Hablamos de *documento administrativo* cuando el documento es producido por un órgano de la Administración. Son, pues, el soporte en que se materializan los diferentes actos de ésta. Podemos distinguir 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.

En los documentos cerrados, es decir, aquellos redactados para casos concretos, como pueden ser cartas, notificaciones, y otros documentos concretos, se adaptará el texto al sexo, dado que, en estos casos, se conoce si la persona a la que se quiere hacer referencia en el documento a elaborar es una mujer o un hombre.

Debe prestarse 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.

Documentos abiertos

Son aquellos de los que no se conoce la persona destinataria o aquélla que intervendrá en el procedimiento administrativo, lo que hace imposible conocer con antelación el sexo de dicha persona.

Son este tipo de documentos en los que se abusa del masculino genérico y presentan, desde la óptica del sexismo lingüístico, más problemas a la hora de la redacción. Para evitar este problema, podemos usar fórmulas que engloben a ambos sexos: genéricos, formas dobles o bien reformular la frase.

En los documentos abiertos (formularios, instancias, solicitudes, certificaciones) que habrán de cumplimentarse con posterioridad, se deberá nombrar a los dos sexos separados con barras, aunque resulte reiterativo. Puede simplificarse usando, cuando sea posible, otros procedimientos lingüísticos (genéricos, colectivos…), manteniendo el uso del masculino y femenino en todo el documento, evitando formas de tratamiento repetitivas o eliminando determinantes.

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, sin embargo, se utiliza de forma frecuente las formas masculinas para referirse a estas personas.

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.

Además, hay que tener presente que, en general, en documentos administrativos como las instancias o los oficios, debemos dirigirnos al órgano o unidad administrativa y no al cargo o a la persona que lo desempeña en un momento dado.

33

Contenido y presentación de documentos escritos: correspondencia, comunicaciones, autorizaciones, notificaciones, instancias, certificaciones, compulsas, pedidos, etc.

Sumario: 1. Introducción.—2. Contexto legal.—3. Tipos de documentos. ¿Cuál es el objetivo del documento?—4. Diseño de documentos. Criterios generales. 4.1. Datos de la persona destinataria. 4.2. Títulos. 4.3. Fórmulas de saludo y despedidas. 4.4. Tratamiento. 4.5. Información puntual. 4.6. Firma. 4.7. Fechas.—5. Documentos. 5.1. La carta. 5.2. El oficio. 5.3. La notificación. 5.4. La hoja de solicitud. 5.5. El certificado.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las críticas más habituales que se le han hecho y se le hacen al lenguaje administrativo es su carácter oscuro y obsoleto. Es por eso que muchas Administraciones se han propuesto la tarea de implantar en sus comunicaciones un lenguaje inteligible y claro, cercano a la ciudadanía, pues a fin de cuentas es esta ciudadanía la receptora de la mayor parte de los mensajes que se envían desde la Administración.

Por ello decimos que la comunicación escrita que produce la Administración debe ser efectiva y de calidad. Pero ¿qué entendemos por comunicación de calidad? Fundamentalmente, aquélla que está orientada a la producción de textos legibles, correctos y visualmente atractivos. Principalmente son tres los apartados que debemos tener en cuenta:

— *Gramática*: un documento no puede ser considerado de calidad si no es gramaticalmente correcto.
— *Estilo*: la calidad del documento no estará asegurada, en tanto en cuanto no seamos capaces de producir un texto lo suficientemente claro y comunicativo para nuestros lectores y lectoras.
— *Diseño*: debemos procurar que el documento resulte visualmente atractivo. La primera impresión debe invitar a la lectura.

En los años 60 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... En la CAPV, el IVAP, tomó el reto de abrir las puertas del lenguaje administrativo al lenguaje claro o lenguaje sencillo, lo que se ha convertido en uno de los objetivos estratégicos del IVAP; en concreto, hacer que los documentos administrativos sean comprensibles para la ciudadanía y estén redactados de un modo sencillo y atractivo.

Claridad, precisión y corrección lingüística son los rasgos esenciales que debería tener el lenguaje administrativo. Debemos buscar ese 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 o estándar.

A continuación mostramos, a modo de decálogo, una serie de recomendaciones básicas para mejorar la calidad de la redacción en los documentos administrativos, de manera que éstos puedan cumplir su auténtica función: servir de instrumento para una comunicación ágil y transparente.

1. *Construye frases cortas*

El lenguaje de la Administración debe tender a la frase breve. Esto no quiere decir que las frases largas sean incompatibles con nuestros textos. Lo que ocurre es que cuanto más extenso sea

el período, más probabilidades tenemos de cometer errores gramaticales y de comprensión. Por tanto, hay que intentar que las oraciones sean breves y sencillas: entre 20 y 30 palabras.

2. *Lo relevante al principio*

El inicio de la frase es la posición más importante de un texto, por ser lo que primero se lee, y también lo que mejor se recuerda. Y podríamos decir lo mismo de la primera frase de un párrafo. Por todo ello, parece lógico que la información relevante del texto ocupe siempre esta posición destacada.

3. *Estilo nominal*

El lenguaje administrativo se caracteriza por el estilo nominal, es decir, querer sustantivarlo todo. En la Administración se prefiere hacer uso de un verbo que prácticamente carece de significado y añadirle un sustantivo, a usar el verbo simple correspondiente: *dar aviso / avisar*; tendemos a agrupar adjetivos y sustantivos, y a eliminar artículos.

El estilo nominal no es, de por sí, censurable, pero no debemos 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.

4. *Voz pasiva*

Al utilizar la voz pasiva, separamos nuestros textos del uso general de la lengua, ocultamos a la persona responsable de la acción y debilitamos las frases. Y al contrario: si utilizamos la voz activa, nuestros textos serán más dinámicos, interesantes y fáciles de comprender.

De todos modos, 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 la persona responsable de la acción.

5. *El orden de los elementos en la oración*

Podemos considerar dos tipos de orden de los elementos oracionales: el orden lineal y el orden envolvente. En el orden lineal, el sujeto va seguido del verbo, y éste de los complementos: complemento directo, complemento indirecto, complementos circunstanciales. En el orden envolvente se produce siempre un cambio de orden de estos elementos, en función de distintas razones. El orden lineal es generalmente el más claro y sencillo, pero el orden envolvente añade mayor variedad al discurso.

En nuestros documentos, sin llegar a rechazar el orden envolvente, tenderemos, en la medida de lo posible, al orden lineal, simple y claro.

6. *Evita el estilo negativo*

Debemos evitar las construcciones negativas, sobre todo la llamada «doble negativa», dado que dificulta la legibilidad y desorienta a quien lee. Así pues, cuando sea posible, utilizaremos la frase afirmativa, siempre más directa y habitual.

7. *Frases subordinadas*

Son un recurso expresivo de gran utilidad para el lenguaje legal, cuyo pensamiento suele estar caracterizado por el matiz. Ahora bien, en pro de la claridad y de la brevedad de la frase, ha de evitarse la subordinada muy extensa o las subordinadas encadenadas, ya que dificultan la comprensión.

8. *Uso no sexista del lenguaje*

Una de las funciones del lenguaje es la de representar simbólicamente la realidad. La repetición de estas representaciones va a constituir o modificar nuestra concepción del mundo. Así, un lenguaje que represente la realidad en su totalidad y transmita una imagen igualitaria de mujeres y hombres, contribuirá a modificar el concepto parcial que otras personas pueden tener.

Son, por tanto, necesarios algunos cambios en el lenguaje para que se pueda nombrar a las mujeres. La adaptabilidad de la lengua y las posibilidades que ofrece permiten que estos cambios se puedan realizar sin que se pierda belleza, corrección y economía. Es más, nombrar a las mujeres va a suponer la realización de mensajes más precisos y más justos que reflejen una realidad más equitativa que la que se reflejaba hasta ahora.

9. *Usar la palabra exacta*

En el diccionario encontramos palabras que funcionan como cajón de sastre, en las que caben muchos significados. El lenguaje administrativo resultará más eficaz si elegimos palabras con significados muy concretos, ceñidos a la idea que se desea trasladar.

— *Empobrecimiento*. Nuestro lenguaje resulta monótono y pobre cuando utilizamos un reducido número de vocablos. Hemos de procurar, en función de nuestra persona destinataria, usar un lenguaje preciso y abundante. No recurramos siempre a esos cuatro verbos que valen «lo mismo para un roto que para un descosido».
— *Preferir términos concretos a términos abstractos***.** Las palabras concretas se refieren a objetos tangibles; la persona lectora las puede descifrar fácilmente porque se hace una idea clara de ellas asociándolas a la realidad. En cambio, las palabras abstractas designan conceptos más difusos y con un número mayor de acepciones.
— *Preferir palabras cortas.* A veces la lengua nos permite escoger entre una palabra usual o una equivalencia culta, más extraña. La palabra corriente es a menudo más corta y ágil, y facilita la lectura del texto.

10. *Incorrecciones del lenguaje*

*Extranjerismos***:** son palabras o frases de un idioma usados en otro. La regla de oro debe ser la de utilizarlos sólo en casos de necesidad; y entonces, en la medida de lo posible, adaptarlos a la grafía y la fonética del castellano.

Neologismos Son palabras o expresiones de reciente creación que se van incorporando al lenguaje. Su aparición debe responder a una necesidad: antes de crear un neologismo debe comprobarse que aquello que se trata de nombrar no tiene ya una denominación en la lengua. Porque de ser así, es preferible usar un nombre creado en el seno de la lengua, que copiarlo de una lengua extranjera.

Falsos amigos Son palabras o frases que tienen morfología o etimología semejantes a las de otras de una lengua distinta, pero cuyo significado es totalmente diferente. El problema se plantea cuando utilizamos la palabra importada de forma errónea, con un sentido que realmente no tiene.

2. CONTEXTO LEGAL

En la legislación estatal existe una amplia normativa sobre la redacción de documentos administrativos. Sin embargo, debido a la extensión de dicha normativa, en estas líneas únicamente hemos recogido las normas que afectan a algunos de los documentos administrativos más utilizados.

En primer lugar debemos mencionar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En dicho texto legal se recogen las características de determinados documentos administrativos, al igual que las pautas para formularlos.

De entre la legislación estatal destacaríamos, así mismo, el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones. (Boletín Oficial del Estado, 22 de mayo de 1999, núm. 112)

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Euskadi, son numerosos los organismos y entidades públicas que han apostado firmemente por utilizar un lenguaje eficaz y a la vez de calidad en sus relaciones con la ciudadanía. Prueba de ello es la Orden de 6 de abril de 1993, en la que se recogen las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones. (Boletín Oficial del País Vasco, 19 de abril de 1993, núm. 71)

El primer párrafo de su anexo se expresa de la siguiente manera:

> «Tanto la experiencia como la doctrina especialista en técnica jurídica han puesto de relieve la importancia que la calidad y claridad de las disposiciones y actos tienen para su correcta comprensión por los destinatarios y para la consecución de un ordenamiento rigurosamente configurado en el orden formal y, por tanto, más garante de la seguridad jurídica».

De igual modo, en el decreto que mencionamos a continuación se recogen los procedimientos para el registro de documentos y la realización de copias compulsadas:

Decreto 72/2008, de 29 de abril, de creación, organización, y funcionamiento de los registros de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. (Boletín Oficial del País Vasco, 30 de mayo de 2008, núm. 102)

El anexo IV del citado decreto recoge un modelo general de solicitud que sirve a la ciudadanía para dirigirse a cualquier órgano de esta Administración y a sus Organismos Autónomos.

3. TIPOS DE DOCUMENTOS. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO DEL DOCUMENTO?

1. En la Administración existen infinidad de tipos de documentos. Algunos de ellos son «cerrados» (certificados, hoja de control horario…), ya que tienen una estructura estándar completamente definida, que sólo permite que introduzcamos en ellos unos pocos datos.

Objetivo	Tipo de documento
Solicitar	—Solicitud
Informar	—Carta —Oficio —Notificación —Anuncio —Folleto —Currículum —Nota de prensa
Regular	—Decreto —Resolución —Orden
Opinar	—Informe —Artículo
Convocar	—Saludo —Convocatoria de reunión —Invitación
Certificar	—Certificado —Acta —Recibo

Nota: Esta clasificación es flexible; un mismo documento, por ejemplo, un oficio, puede servir para informar, solicitar, ordenar, etc.

2. Por el contrario, existen los llamados documentos «abiertos», que son aquellos que no siguen un modelo determinado, y, por tanto, permiten una casi total libertad de concepción, redacción y diseño. Nos estamos refiriendo a libros, artículos, ciertos informes, etc.

3. Entre ambos extremos encontramos también gran cantidad de documentos (oficios, actas…) que, si bien responden a un patrón estructural más o menos definido, dejan en nuestras manos la redacción del texto propiamente dicha.

Por otra parte, es necesario definir claramente cuál es el propósito del documento: para qué lo escribo. Las respuestas pueden ser múltiples: para convencer, solicitar, informar, proponer, responder… Y, por supuesto, en función de nuestro objetivo, deberemos elegir el tipo de documento.

4. DISEÑO DE DOCUMENTOS. CRITERIOS GENERALES

Sería una tarea ardua y prácticamente imposible ofrecer modelos de documentos administrativos que sirvieran en cualquier lugar y circunstancia, ya que cada institución y organismo, e incluso cada servicio público, dispone de modelos de documentos, fruto de años de trabajo y de sus necesidades específicas.

Por ello y antes de estudiar en profundidad una serie de documentos uno por uno, vamos a analizar aquellos elementos que se repiten en todos o en la mayoría de ellos. Utilizaremos para ello los criterios establecidos por el IVAP en sus publicaciones. He aquí un resumen:

4.1. Datos de la persona destinataria
4.2. Títulos
4.3. Fórmulas de saludo y despedidas
4.4. Tratamiento
4.5. Información puntual
4.6. Firma
4.7. Fechas

4.1. **Datos de la persona destinataria**

En nuestros documentos incluiremos los siguientes datos de la persona destinataria:

— Nombre y apellidos: basta con un apellido; no es preciso adjuntar *señor/señora* al nombre.
— Cargo: irá escrito en minúsculas.
— Institución u organismo: si se considera necesario, puede incluirse también el departamento, servicio o sección correspondiente.
— Dirección postal: calle, número, piso, código postal y población.

Huelga señalar que, según el caso, incluiremos unos u otros datos; por ejemplo, cuando nos dirijamos a una ciudadana o un ciudadano, estarán de más los datos correspondientes al cargo y a la institución; de igual forma, no tenemos por qué mencionar el nombre y apellidos de un determinado cargo si no los conocemos.

4.2. **Títulos**

El uso de títulos en documentos administrativos proporciona al lector o lectora una ayuda inestimable, al ofrecerle información inmediata y resumida del contenido del texto. De esta manera, la persona receptora del escrito no está obligada a leer todo el documento para hacerse una idea del mismo: si hemos escogido el título adecuado, conseguiremos que quien lee ahorre mucho tiempo.

Elegir un título no resulta siempre tarea fácil. Un truco para salir del paso puede ser utilizar títulos compuestos. Así, el primero de los títulos daría cuenta del tipo de documento enviado (*informe, presupuesto, certificado*…), y el segundo, del tema que aborda (*Certificado del 2.° perfil lingüístico*, *Contratación temporal de una persona del cuerpo auxiliar administrativo,* etc.).

CERTIFICADO
Curso de Redacción Administrativa

La principal ventaja de estos títulos desdoblados estriba en que no resulta necesario establecer ningún tipo de relación sintáctica entre ambos:

CONVOCATORIA DE REUNIÓN
Para miembros del tribunal de la bolsa de trabajo de arquitectos y arquitectas

CONVOCATORIA DE REUNIÓN
Miembros del tribunal de la bolsa de trabajo de arquitectos y arquitectas

4.3. **Fórmulas de saludo y despedidas**

Elegiremos siempre las fórmulas de saludo y despedida en consonancia con el grado de formalidad que deseemos dar a nuestro documento:

Saludos

A continuación proponemos una recopilación de los encabezamientos más comunes, clasificados según su grado de formalidad:

— Formales:

Señor director/Señora directora:
Distinguido señor consejero/Distinguida señora consejera:

— Neutros:

Señor/Señora/Señores/Señoras:
Estimado señor (Mendia)/Estimada señora (Mendia):
Estimado compañero/Estimada compañera:

— Cordiales:

Querido amigo/Querida amiga:
Apreciado amigo/Apreciada amiga:
Amigos/Amigas:

Como puede apreciarse, la fórmula se cierra con dos puntos, y pasamos al párrafo siguiente, que comenzará siempre con mayúscula:

Estimada señora:
Me dirijo a usted para solicitarle…

Quedan suprimidos de nuestros documentos toda clase de tratamientos honoríficos de corte reverencial:

Vuestra Ilustrísima, Vuestra Señoría…

DESPEDIDAS

— Formales:

Respetuosamente,
Respetuosamente le saluda,
Reciba un respetuoso saludo,

— Neutras:

Reciba un cordial saludo,
Un cordial saludo,
Atentamente,
Le saluda atentamente,

— Cordiales:

Un abrazo,
Recibe un fuerte abrazo,
Con mucho cariño,
Muchos besos y abrazos,
Afectuosamente,

No mezclar los distintos registros; es decir, un saludo más o menos cordial con una despedida de gran formalidad, o viceversa.

*Distinguida Señora consejera…
Un abrazo,

4.4. **Tratamiento**

En nuestros escritos consignaremos las formas personales, principalmente de estos tres modos:

1. Cuando nos dirigimos a la ciudadanía en nombre de nuestra organización o Servicio, damos al texto una expresión oficial y despersonalizada:

   El **IVAP puso** en marcha el servicio de consultas telemáticas Duda-muda en junio de 1998. Desde entonces, **se han recibido** más de cuatro mil consultas, de las que **se han respondido**, si no todas, sí la mayoría.

2. Al elegir la primera persona del plural (*nosotras o nosotros*), subrayamos, de alguna manera, la importancia de la organización y del trabajo en común:

   Tras haber estudiado en profundidad su reclamación, finalmente **hemos decidido** aceptarla.

3. El uso de la primera persona del singular (*yo*) contribuye a personalizar el escrito y a añadirle un matiz de autoridad:

> Por medio de la presente **autorizo** la concesión de ayudas económicas para la investigación en el área del lenguaje jurídico-administrativo.

Estas dos últimas confieren al texto un carácter más natural y favorecen la proximidad entre la Administración y la ciudadanía. Por supuesto, ambas formas pueden combinarse sin ningún problema:

> **Me complace** comprobar que vuelve a estar entre **nosotros y nosotras** dispuesto a colaborar en **nuestro** proyecto.

En cualquier caso, a la hora de dirigirnos a la ciudadanía debemos evitar tanto la utilización desmedida de la pasiva refleja:

> Por la presente se comunica…
> Deseamos comunicarle…

como el uso de sustantivos abstractos e impersonales: *interesado/a, tercero/a interesado/a, administrado/a, examinando/a*… En su lugar, optaremos por el tratamiento de *usted*, o en su caso, por la segunda persona.

4.5. **Información puntual**

Una estrategia para descargar el texto suele ser llevar cierta información complementaria (referencias legales, aclaraciones…) a la parte inferior de la página en forma de nota al pie:

> De conformidad con el artículo 4.5 de la Ley 16/83, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública, y los artículos 32 y 33 del Decreto 86/97, 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, se convocan pruebas específicas destinadas a la acreditación del cumplimiento de perfiles lingüísticos por personal al servicio de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En este segundo ejemplo, sin embargo, hemos incluido la referencia legal en una nota al pie. El resultado es un texto más «limpio» y comprensible:

De conformidad con la Ley 16/83[1] y el Decreto 86/97[2], se convocan pruebas específicas destinadas a la acreditación del cumplimiento de perfiles lingüísticos por personal al servicio de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
(1) Ley 16/83, de 27 de julio, sobre Régimen Jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública (art. 4.5). (2) Decreto 86/97, 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 (arts. 32 y 33).

4.6. **Firma**

En la firma del documento aparecerán estos datos: nuestra firma y rúbrica, nombre y apellidos, cargo (sirve lo apuntado en el apartado «datos de la persona destinataria») y sigla (IVAP). Atención: no aconsejamos resaltar estos datos utilizando letras mayúsculas o negritas.

Iñaki Argarate

Iñaki Argarate Cuesta
Técnico del Servicio de Euskaldunización
IVAP

4.7. **Fechas**

En todos los escritos administrativos es imprescindible incluir la fecha para facilitar su archivo:

Vitoria-Gasteiz, 8 de enero de 2009.

RECUERDA:

— Utiliza siempre las denominaciones oficiales.
— El mes debe escribirse con minúscula.
— El año nunca lleva el punto correspondiente a las unidades de mil (**2.006*). No olvides que este punto sólo se utiliza con cifras (*Ha costado 2.000* €), nunca con años.
— No es aconsejable utilizar el año precedido de artículo *(*30 de junio **del** 2006).*
— No deben utilizarse las partículas *en* y *a* para introducir el lugar y la fecha *(*En Vitoria-Gasteiz, a 30 de junio de 2006).*

5. DOCUMENTOS

A continuación analizaremos algunos de los documentos de uso frecuente en la Administración. Para todos ellos, sea cual sea su objetivo y estructura, hemos utilizado el mismo esquema, dividido en tres grandes apartados:

— Definición.
— Criterios de redacción.
— Modelo.

Tomamos como punto de partida que es tarea imposible ofrecer modelos únicos de documentos, ya que los objetivos, los contenidos y los autores o autoras o las personas receptoras de los mismos varían con asiduidad. Por tanto, los modelos que ofrecemos a continuación deben ser considerados como elementos de referencia a la hora de enfrentarnos a la redacción de un texto administrativo.

5.1. **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, aquéllas que empleamos para otro tipo de funciones: dar buenas o malas noticias, responder a una solicitud, etc.

Un error bastante frecuente suele ser confundir la carta con el oficio, pero evidentemente se trata de dos documentos con características bien distintas. El oficio es un escrito utilizado para las comunicaciones entre órganos y unidades administrativas; se caracteriza, por tanto, por un contenido estrictamente administrativo y oficial, y por un tono formal, neutro y objetivo. La carta, sin embargo, es un tipo de documento con un tono más cordial y personalizado, al dar cabida a un mayor número de temas y contenidos.

Hasta fechas muy recientes, la mayoría de las cartas se enviaban o recibían por el correo tradicional; en estos últimos años, por el contrario, se van imponiendo las cartas electrónicas.

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 a quien la lee en situación de comprender lo que a continuación le vamos a transmitir.
— 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 la persona lectora 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 quien la lee 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, nosotras o 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.

MODELO: CARTA

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Arantxa Santos Zabalza
Jefa en funciones del Servicio de Formación
IVAP

Prioridades del Servicio

Estimada Arantxa:

Me habría gustado que este primer contacto de trabajo no se hubiera producido de esta manera, por escrito, sino en una reunión celebrada al efecto. Desgraciadamente, como bien sabes, continúo ingresado en el hospital, y desconozco cuándo podré reunirme contigo.

He recibido con satisfacción la noticia de tu nombramiento como Jefa del Servicio para sustituirme hasta que me reincorpore: estoy seguro de que desarrollarás la tarea con gran eficacia; capacidad que ya has demostrado a lo largo de todos los años que llevas como responsable de Área, y que garantiza tu conocimiento profundo de las diversas actividades del Servicio.

Desde mi punto de vista, el Servicio de Formación debería abordar en este momento las siguientes prioridades: cursos de mayo (Aintzane Lopetegi es quien se encarga de ellos), jornadas de Bilbao (habla con Urtzi Orbegozo, y él te pondrá al día), y la convocatoria de becas de investigación que tendrá lugar este verano (Alberto Huget puede ofrecerte toda la información al respecto).

No quiero extenderme más; deseo que sepas que puedes contar conmigo para resolver todas las dudas que surjan en el desempeño de tu labor. Confío en que nos veamos lo antes posible; mientras tanto, si deseas comunicarte conmigo, aquí tienes mi teléfono: 669 503 644.

Afectuosamente

Luis Larrea

Luis Larrea Pérez de Heredia
Jefe del Servicio de Formación
IVAP

Bilbao, 30 de abril de 2009

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

5.2. **El oficio**

Definición

El *oficio* es un documento administrativo que normalmente se utiliza para las comunicaciones entre unidades y órganos administrativos. En contraposición a la carta, se caracteriza por un contenido estrictamente administrativo y oficial, y por un tono formal, neutro y objetivo, centrado fundamentalmente en la actuación administrativa.

Criterios de redacción

Como ya hemos comentado, hay gente que tiende a confundir el oficio con la carta, pero se trata de documentos bien distintos. ¿En qué se diferencian uno del otro?

— Los saludos y despedidas del oficio tienen siempre un carácter neutro:

Estimada señora:
Atentamente,

— No hay ningún acercamiento a quien la lee. El rigor, la objetividad y la neutralidad se convierten en pilares de este tipo de documentos.
— El oficio apenas deja espacio a la imaginación; sus textos están siempre lógicamente estructurados en torno a ciertas fórmulas administrativas, y su prosa es concisa y algo rígida. En lo que se refiere a las fórmulas administrativas, aconsejamos evitar las expresiones anticuadas tan frecuentes en el lenguaje administrativo tradicional:

En relación con el asunto de referencia…
Adjunto remito…
Para su conocimiento…
El motivo de la presente…
Al recibo de la presente…

MODELO: OFICIO

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Xabier Campos Zuntzunegi
Director de Función Pública
Departamento de Hacienda y Administración Pública

Alta en la nómina

Estimado señor:

Junto con este oficio, le envío la siguiente documentación correspondiente a **Amaia Isasi Arbigano**, para que sea dada de alta en la nómina:

- Ficha de datos (datos personales, domicilio, cuenta corriente)
- Copia del DNI
- Titulación (licenciatura en Sociología)
- Contrato laboral temporal
- Copia del contrato

Atentamente,
GOBIERNO VASCO

Santiago Aledo

Santiago Aledo Uriarte
Responsable de Servicios Generales
IVAP

Vitoria-Gasteiz, 19 de enero de 2010

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

5.3. **La notificación**

Definición

Es la comunicación individual o colectiva que la institución o el departamento hacen a trabajadoras y trabajadores o a la ciudadanía, para dar a conocer algo. El motivo de esta comunicación puede ser de muchos tipos: comunicar un nuevo nombramiento, dar a conocer una noticia o aviso que afecte a los trabajadores y las trabajadoras, comunicar la publicación de una norma legal que afecte a la ciudadanía, etc.

Criterios de redacción

La estructura es la siguiente:

— Título: es importante señalar en el título cuál es el asunto que se va a comunicar, para que la persona que reciba la notificación identifique rápidamente el asunto del documento que ha recibido.
— Frase inicial: no existe un único criterio a la hora de realizar la comunicación.
La notificación puede empezar mediante una frase formal:

Yo, Maite Etxeberria Fernández, secretaria de Recursos Humanos, le comunico...

En ocasiones se pueden utilizar otras formas más cercanas a las personas receptoras:

Por la presente les / le hago saber que...
Os / Te comunico...

— Comunicado: explicamos aquí lo que queremos comunicar. No suele ser un texto extenso, sino concreto y directo. Únicamente hay que hacer la comunicación oportuna.
— Saludo final: el grado de formalidad del saludo final dependerá del tipo de relación existente con la persona destinataria.
— Lugar y fecha: se deben reflejar el lugar y la fecha en que se firma la notificación.
— Firma y datos de la persona remitente: debajo de la fecha hay que firmar y, finalmente, escribir los datos del o de la remitente.
— Notas: se escriben a pie de página. En caso de tratarse de un texto bilingüe, escribiremos primero la nota en euskera y debajo en castellano.

Nota: Para contactar conmigo, llamad por teléfono a las mañanas.

— Anexo(s): se suele(n) incluir al final del documento.

MODELO: NOTIFICACIÓN

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Notificación
Revisión médica

Por la presente le comunico:

Que a partir de la semana próxima se realizarán las revisiones médicas anuales y que a usted le corresponde hacerla el día 12 de mayo, miércoles.

Para ello, debe presentarse en el Servicio Médico, a las 8:30 de la mañana.

Recuerde que es necesario acudir en ayunas.

Atentamente, un saludo

Donostia-San Sebastián, 4 de mayo de 2010

Jon Etxeberria Begiristain
Jefe de Personal

Nota: Pedid en Secretaría los frascos para los análisis de orina.

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

5.4. **La hoja de solicitud**

Definición

Es un documento mediante el cual una ciudadana o un ciudadano o una empresa 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 también de modelos normalizados para que sus trabajadoras y 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 la ciudadana o el ciudadano, pero también, a veces, el personal 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 de la persona solicitante: antiguamente, estos datos se ofrecían en una frase formularia interminable; hoy en día se prefiere estructurarlos en apartados:

Nombre y apellidos	Irene Amatria Legarreta
DNI:	35.376.235-W
Domicilio	c/Aratz, n.° 15, 4.D 01034 Vitoria-Gasteiz ARABA

— 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.

MODELO: HOJA DE SOLICITUD

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN EUSKAL ERAKUNDEA

ESKABIDE-ORRIA

HOJA DE SOLICITUD

Gaia Asunto	**Data** Fecha
Certificado de impartición de ponencia en jornadas	18/03/2009

ESKATZAILEAREN DATUAK
DATOS DEL SOLICITANTE

1. abizena Primer apellido	**2. abizena** Segundo apellido	**Izena** Nombre	**NAN** DNI
Martín	Bizkarrondo	Joxe	16.233.867-R

Helbidea Domicilio	**Telefonoa** Teléfono	**Posta elektronikoa** Correo electrónico
Soroberrieta 19, 4. D 20420 Etxebarri	943 432213	jmartin@terra.es

AZALPENA
ASUNTO

El Servicio de Formación del IVAP organizó el 19 y 20 de enero de 2009 unas Jornadas sobre la Ley que regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. En dichas Jornadas tuve ocasión de presentar la siguiente ponencia: *El silencio administrativo.*

(Toki gehiago behar baduzu, idatzi eskabide-orri honen atzealdean)
(Si necesita más espacio, puede seguir escribiendo en la parte posterior de esta hoja)

ESKAERA
SOLICITUD

En consecuencia, solicito el certificado que acredite mi participación como ponente en dichas jornadas y, a ser posible, que dicho certificado sea enviado a mi domicilio.

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

5.5. **El certificado**

DEFINICIÓN

Es un documento que acredita actos o situaciones de carácter administrativo. Quien lo solicita 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 el objeto del mismo: «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 datos: los correspondientes a la persona 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.
Precisamente con vistas a esa claridad, hemos optado por ofrecer unos modelos normalizados en los que todos estos datos se recogen de forma desglosada en distintos apartados, en lugar de hacerse en una o varias frases más o menos extensas. De esta forma, la información principal es percibida con una mayor sencillez y agilidad.
— Fórmula de despedida: entre otras muchas posibilidades, en el IVAP hemos escogido la siguiente: *Para que así conste, expido el presente certificado.*
— Identificación de la persona emisora: en el documento siempre debe constar la firma, el nombre y apellidos, y el cargo de la persona que acredita el certificado y, en consecuencia, es responsable de su autenticidad.
— Pie: en el pie del documento se consignará siempre el lugar y la fecha de su emisión.

MODELO: CERTIFICADO DE ASISTENCIA

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN EUSKAL ERAKUNDEA

BERTARATZE-ZIURTAGIRIA
CERTIFICADO DE ASISTENCIA

Doña SONIA DORRONSORO CASTRO andrea

IVAPek antolatutako hizkuntza-eskakizunak egiaztatzeko azterketetan izan da.

ha asistido a las pruebas de acreditación de perfiles lingüísticos organizadas por el IVAP.

Tokia/Lugar	**Vitoria-Gasteiz (UNEDeko egoitza)** / (aulas de la UNED)
Noiz/Fecha	**2008ko otsailaren 16a** / 16 de febrero de 2008
Iraupena/Duración	**09:00 - 13:30**

Eta horrela jasotzen dut ziurtagiri honetan.

Para que así conste, expido el presente certificado.

Maite Frías

Maite Frías Arrese
Euskalduntze Zerbitzuko ebaluazio-arduraduna
IVAP

Vitoria-Gasteiz, 2008ko otsailaren 16a

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

VI
Contabilidad y presupuestos

34
El presupuesto y las modificaciones presupuestarias

Sumario: 1. El presupuesto. 1.1. Concepto general y principios que rigen el Presupuesto. 1.1.1.- Definición. 1.1.2. Principios que rigen el Presupuesto. 1.2. Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 1.2.1. Definición e Integración. 1.2.2. La Estructura de los Presupuestos Generales de Euskadi. 1.3. El Ciclo presupuestario. 1.3.1. Concepto. 1.3.2. El Ciclo presupuestario en el ordenamiento jurídico de Euskadi.—2. Las modificaciones presupuestarias. 2.1. Concepto y justificación. 2.2. Clases de modificaciones presupuestarias. 2.2.1. Modificaciones que no afectan al total del Presupuesto. 2.2.2. Modificaciones que afectan al total del Presupuesto. 2.2.3. Modificaciones por especialidad de los créditos. 2.2.4. Modificaciones de créditos de compromiso.

1. EL PRESUPUESTO

1.1. **Concepto general y principios que rigen el Presupuesto**

Con casi toda probabilidad, el Presupuesto y el acto de su aprobación son el documento y la decisión de mayor trascendencia gestora para cualquier Administración Pública y esa importancia procede, sin duda, de su naturaleza multiforme. Por una parte, el Presupuesto es un *documento jurídico-político* que autoriza y vincula a las Administraciones para la realización de los gastos y los ingresos con los que cumplir con las funciones decididas por la sociedad, y que se pueden concretar en las tradicionalmente atribuidas al sector público *(intervención en la vida económica; prestación de bienes y servicios públicos; asignación y redistribución de la riqueza)*. Por otra, el Presupuesto constituye una potente *técnica de contabilización y gestión* de la que disponen las Administraciones, toda vez que proporciona una información muy valiosa para la mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de esas funciones económicas. Finalmente, el Presupuesto constituye una *garantía para los administrados,* por cuanto la actividad de la Administración se dirige hacia finalidades concretas y conocidas, y está sometida a control.

1.1.1. Definición

De una manera amplia, el *presupuesto* puede definirse como el documento jurídico-político y financiero elaborado con periodicidad anual en el que, contablemente, se refleja el conjunto de gastos que se pretenden realizar durante ese período de tiempo y la previsión de los ingresos que se prevén obtener para su financiación.

Si bien el presupuesto representa una técnica utilizable tanto en la esfera privada como pública, en la primera de ellas el presupuesto tiene una naturaleza meramente orientativa, mientras que en la segunda es plenamente vinculante y limitativa para el órgano gestor público.

Su uso en el ámbito público apareció en el s. XVIII y se generalizó en el XIX con la implantación del Estado de Derecho y el principio de división de poderes, estando por tanto estrechamente ligado al sistema democrático liberal.

Su justificación actual deriva entre otras razones del volumen, diversificación y magnitud de la actividad estatal; de la necesidad de obligar al ejecutivo a cumplir el mandato recibido del legislativo y de la necesaria intervención del Estado en la economía modificando la asignación de recursos que resultaría del libre mercado.

De este modo, el presupuesto se configura como un instrumento propio de la Hacienda Pública y en él aparecen reflejados los bienes y servicios que ésta adquiere, así como sus transferencias a los

sectores público y privado y sus ingresos fiscales. En tanto que el presupuesto público forma parte esencial de un Estado y es un instrumento de política económica de primer orden, su trascendencia es esencial. La importancia y el peso del presupuesto rebasa los límites del sector público de la economía, puesto que afecta de forma fundamental al funcionamiento global de todo el sistema económico.

En cuanto herramienta de gestión el Presupuesto permite identificar el coste y el rendimiento o beneficio de los objetivos públicos previstos, al tiempo que permite el control y evaluación de la ejecución presupuestaria comprobando el grado de cumplimiento de las previsiones en él contenidas.

Aunque también cuándo y con qué medios financieros hacerlo, el presupuesto da respuesta a tres preguntas: ¿Qué bienes o servicios producir? ¿Cómo producirlos? ¿Para quién?

1.1.2. Principios que rigen el Presupuesto

Los principios presupuestarios son una serie de reglas que resumen la disciplina de la institución presupuestaria y cuyo respeto asegura el cumplimiento de la finalidad básica de dicha institución: permitir el control parlamentario del proceso de asignación de los recursos públicos así como la correspondencia entre dicha asignación y su ejecución.

Estos principios han ido evolucionando a lo largo del tiempo, conforme lo hacía la situación económica y política de las naciones. Los principios tratan de dar respuesta a tres preguntas básicas: ¿Quién debe elaborar y aprobar el presupuesto? ¿Cómo debe ser dicho presupuesto? ¿En función de qué criterios económicos se elabora el presupuesto?

La respuesta se encuentra en los principios políticos, contables y económicos respectivamente. La elaboración de una serie de principios presupuestarios como pilares en los que habrían de sustentarse cuestiones de tanto calado como el contenido de un presupuesto, su elaboración formal o las normas de disciplina político-administrativa a que ha de someterse, fue tratada tempranamente por la escuela económica clásica, que alumbró los llamados «principios presupuestarios clásicos».

1.1.2.1. *Principios políticos*

Basados en la doctrina de la división de poderes y en la soberanía popular características del siglo XIX, estos principios están encaminados a conseguir el máximo control del ejecutivo. De este modo, para controlar la autorización presupuestaria del legislativo al ejecutivo, las normas establecen una serie de principios que deben informar el proceso presupuestario. Los principios políticos característicos del presupuesto clásico han sido tradicionalmente los siguientes:

— *Competencia:* Garantiza el equilibrio de poderes, en base al siguiente reparto de competencias: el legislativo aprueba el presupuesto y las cuentas generales; el ejecutivo prepara y ejecuta el presupuesto; el judicial fiscaliza. Es el principio fundamental. Pese a su vigencia, la intensidad en la aplicación de este principio se ha relajado a lo largo del tiempo. La prevalencia del Parlamento ha dado paso a un mayor protagonismo del ejecutivo, limitándose alguna de las facultades parlamentarias en esta materia (por ejemplo, la prohibición de incrementar el volumen global de las dotaciones presupuestarias).

— *Universalidad:* Los presupuestos deberán incluir la totalidad de los ingresos y gastos públicos sin minoraciones. En consecuencia, el ejecutivo únicamente podrá gastar los importes contenidos en el presupuesto. Los ingresos tienen, no obstante, carácter estimativo y no vinculan al Gobierno en su cuantía.

— *Unidad:* Todos los ingresos y gastos públicos se incluirán en un solo presupuesto, prohibiendo la existencia de presupuestos extraordinarios y especiales. Es una consecuencia del principio de universalidad y tiene por objeto facilitar al legislativo el ejercicio del control presupuestario.

— *Especialidad:* El Parlamento al aprobar los presupuestos elige una serie de alternativas y los recursos precisos para financiarlas. Dichas elecciones, vinculan al ejecutivo y deben ser cumplidas en su ejecución. Incluye las denominadas especialidades presupuestarias con una triple acepción: para un determinado destino (cualitativa); por un determinado importe (cuantitativa) y para un período de tiempo determinado (temporal).

— *Anualidad:* La autorización parlamentaria del presupuesto, ha de tener una vigencia determinada, el denominado ejercicio presupuestario, que en la mayoría de los países coincide con el año natural y transcurrido el cual perderá su valor, salvo que se prorroguen. Como excepción a este principio y por la naturaleza de determinados créditos se prevé la plurianualidad para alguna clase de gastos (ejemplo: las inversiones), o el pago de obligaciones de ejercicios anteriores con cargo al presupuesto corriente.
— *Publicidad:* La ciudadanía debe tener conocimiento sobre el destino de los recursos que se financian con los impuestos que pagan. La publicidad no sólo debe producirse durante el debate de aprobación y con la publicación del presupuesto aprobado, sino también a lo largo de su gestión mediante informes, comparecencias e interpelaciones al Gobierno por el Parlamento.

1.1.2.2. *Principios contables*

La contabilidad pública tenía para las y los economistas clásicos un carácter de instrumento de control presupuestario, comprobando que los recursos son gestionados conforme a los principios políticos y económicos. Los principios contables son, en definitiva, una traducción a la técnica contable de los principios políticos. Son los siguientes:

— *Presupuesto bruto:* Se corresponde con el de universalidad. La contabilidad ha de llevarse por un sistema administrativo y no especulativo y como consecuencia del principio de universalidad, se exige que todas las partidas se consignen en el presupuesto, sin aumentos o minoraciones. No caben compensaciones de ingresos y gastos
— *Unidad de caja:* Derivado del principio político de unidad, establece que todos los ingresos y gastos de la Hacienda Pública deben realizarse a través de la misma caja. Persigue coordinar la tesorería de los caudales públicos, prohibiendo las cajas especiales.
— *Especificación:* Tiene su origen en el principio de especialidad y reduce la discrecionalidad del Ejecutivo en la gestión presupuestaria, que ha de acomodarse a lo autorizado por el Parlamento, al aprobar el presupuesto con el límite cualitativo y cuantitativo, los cuales contablemente debe ser comprobados. También se articula en una triple acepción: cualitativa, cuantitativa y temporal.

1.1.2.3. *Principios económicos*

Para las y los economistas liberales la actividad económica del Estado tenía que ser lo más limitada posible y ajustarse a una serie de reglas que debían orientar el presupuesto y la gestión de la actividad financiera del sector público. Los principios económicos, están íntimamente ligados a la filosofía financiera clásica y hoy han perdido actualidad:

— *Limitación del gasto o gasto mínimo,* derivado del hecho de que el gasto público se considera improductivo desde la perspectiva de las y los economistas clásicos.
— *Equilibrio presupuestario*, regla de oro de la hacienda clásica. Se basa en que deben coincidir los ingresos y los gastos públicos del presupuesto. Tiene por objeto limitar la participación pública en el mercado, pues ello ocasionaría una intromisión en la economía privada y una disminución de la riqueza y capacidad económica de la ciudadanía.
— *Neutralidad impositiva*, porque los impuestos no deben entorpecer ni perjudicar el desarrollo económico de un país.
— *Autofinanciación de la deuda,* que parte del paralelismo entre el Estado y las empresas privadas, considerando que la emisión de deuda pública sólo está justificada para la financiación de inversiones productoras de riqueza. Señala pues, que el endeudamiento excepcional del sector público sólo debe utilizarse para financiar gastos públicos de inversión capaces de generar recursos suficientes como para hacer frente a la amortización y al pago de intereses.

El conjunto de estos principios, si bien se han mantenido en los diversos tratamientos otorgados a la problemática presupuestaria, han perdido, en muchos casos, la importancia que se les

concedió por la ya mencionada escuela económica clásica. Sobre todo los principios económicos ya que la intervención del Estado en la economía y en el mercado ha marcado la evolución de los principios económicos adaptándose al momento actual. Como ejemplo de ello están los programas de estabilidad propiciados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y la necesidad de hacer del presupuesto un instrumento de redistribución de la renta.

Una vez vistos el concepto y los principios generales y clásicos que rigen los presupuestos en cualquier sistema democrático, veamos cual es la traslación que la normativa aplicable en Euskadi ha hecho de tales definiciones y principios.

1.2. **Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi**

1.2.1. Definición e integración

Para tener una primera idea de la definición e integración a la que se refiere este apartado, deben tenerse en cuenta tres normas jurídicas fundamentales:

A) El Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) señala en el artículo 44 que:

> «Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca».

B) Por su parte, en lo que se refiere a la *definición* la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Decreto Legislativo 1/1997) señala en su artículo 5 lo que el Parlamento Vasco ha entendido como la definición vasca del Presupuesto en los siguientes términos:

> «Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi son la expresión formal documental, en términos financieros y contables, del conjunto integrado de decisiones que constituyen el programa directivo de la actividad económica a realizar por la Comunidad Autónoma de Euskadi en cada ejercicio económico o presupuestario».

Según esta definición y lo dicho por el Estatuto de Autonomía, algunos de los principios presupuestarios clásicos se pueden adivinar: Documento jurídico: los Presupuestos se aprueban por Ley. Carácter político: los Presupuestos reflejan la toma de decisiones de los grupos políticos que tienen la responsabilidad de gobernar. Periodicidad: es anual, salvo en el caso de prórroga en el que pueden extender su vigencia a ejercicios posteriores. Principio de universalidad: toda operación de la que se deriven derechos u obligaciones de naturaleza económica tendrá el debido reflejo en el presupuesto respectivo (gastos o ingresos). Las operaciones no previstas serán registradas dentro del proceso de ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas aplicables en cada caso. Forma contable: los Presupuestos recogen, de forma detallada, la totalidad de ingresos y gastos, y se presentan de forma equilibrada, es decir, Total Ingresos = Total Gastos. (Principio de equilibrio financiero). Carácter limitativo de los Gastos: los Presupuestos recogen el techo de de gastos que se puede realizar. Carácter estimativo de los Ingresos: en los Presupuestos se recogerán los ingresos que se prevean liquidar a lo largo del ejercicio. Coherencia con los escenarios económicos diseñados por los órganos competentes (estabilidad presupuestaria).

C) Para terminar, y en lo que se refiere a la *integración* de los presupuestos generales de Euskadi, la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi (Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre) señala en su artículo 2 que:

> «Los Presupuestos Generales de la CAE están integrados por los correspondientes a cada una de las Entidades que componen el sector público de la CAE, así como por los límites máximos de prestación de garantías y de endeudamiento que les sean de aplicación».

De esta integración podemos concluir que los Presupuestos Generales de la CAE se componen de los correspondientes a los de su sector público y, además, de los límites de prestación de garantías (avales a conceder) y los límites de endeudamiento (prestamos a concertar o deuda pública a emitir) autorizados para el año.
Más concretamente, diremos, que el sector público de la CAE a efectos de integración presupuestaria hoy en día está, a su vez compuesto de las siguientes entidades:

1. La Administración General de la Comunidad Autónoma.
2. Los Organismos Autónomos (entes públicos de la Comunidad que se rijan por el derecho público).
3. Los Entes Públicos de Derecho Privado (entes públicos de la Comunidad que se rijan por el derecho privado).
4. Las Sociedades Públicas.

A día de hoy aunque hay otras entidades del Sector Público Vasco como las Fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los Consorcios públicos (cuando, en determinadas circunstancias, están financiados y controlados por el resto del sector público vasco), sus presupuestos no están integrados en los de la CAE.
También en esta Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi se prevé la posibilidad de que se integren en los Presupuestos Generales de la CAE, los Presupuestos de la Seguridad Social cuando se produzca la transferencia de dicha competencia.

1.2.2. La estructura de los Presupuestos Generales de Euskadi

Aunque a los largo del tiempo hayan existido o se hayan teorizado como posibles varios tipos de presupuestos (presupuesto por tareas, presupuesto compensatorio, presupuesto base cero, etc.) en función del modo en que se asignan los recursos para cada política pública que se quiere acometer y en función, igualmente, a la información y la finalidad económica a obtener (el pleno empleo, la lucha contra el ciclo económico, etc.), los Presupuestos Generales de la CAE responden a lo que se viene llamando el *Presupuesto por Programas*.

Este presupuesto se caracteriza por ser la primera vez en que se integra la presupuestación, la programación y la planificación económica, configurándose el presupuesto como la secuencia anual del plan económico concretado en programas. Supone la integración de las dos visiones del presupuesto, la macroeconómica como instrumento de política económica y la microeconómica como medio para la asignación de los recursos disponibles.

Trata de conseguir tres objetivos básicos: hacer las cosas mejor, con mayor rapidez y con menos coste.

Cada programa debe recoger información acerca de los objetivos por él perseguidos, medios financieros y humanos necesarios, acciones a llevar a cabo para su consecución, información, en su caso, sobre ingresos que se deriven de la realización del programa y que estén recogidos en el estado de ingresos del presupuesto respectivo, responsable/s de su ejecución, así como indicadores que permitan el control del grado de consecución de los objetivos previstos en el programa.

Esta caracterización presupuestaria de «Presupuesto por Programas» hace que la estructura de los Presupuestos generales de la CAE, además de tener una estructura típicamente económica y en función de la organización administrativa, deba de tener información de los programas a ejecutar con sus objetivos, con sus indicadores y los métodos de seguimiento, control y evaluación de los resultados de la gestión económica.

Así, el Título III de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi establece la siguiente estructura para los Presupuestos de la Administración General de la C.A.E. y sus Organismos Autónomos Administrativos:

— *Estructura Económica*, según la naturaleza económica de los gastos e ingresos: operaciones corrientes, operaciones de capital o inversoras y operaciones financieras.

— *Estructura Orgánica*, según la estructura organizativa de las entidades de que se trate: departamentos, direcciones, entidades del sector público como el Parlamento, el Tribunal Vasco de Cuentas, etc…
— *Estructura por Programas*, según las actividades a realizar: seguridad, sanidad, educación, producción de bienes públicos, deuda pública, etc.
— *Estructura Territorial*, según el Territorio Histórico en que se produzca el gasto o la inversión.

Del mismo modo, la estructura de los Presupuestos de los Entes Públicos de Derecho Privado y las Sociedades Públicas se adecuará al Plan General de Contabilidad con las adaptaciones que, en su caso, resulten de aplicación. Las actividades de estas entidades deben quedar reflejadas en los «Presupuestos de Explotación y Capital» de las mismas, a los que se añadirá un estado de compromisos futuros.

Adicionalmente, se incluirá en los Presupuestos una Memoria con las actividades a realizar y objetivos a alcanzar, así como cuantificación de los mismos, y además se acompañarán los Estados Financieros Previsionales.

1.3. **El ciclo presupuestario**

1.3.1. Concepto

Se conoce con el nombre de *ciclo presupuestario* o fases del Presupuesto, la sucesión de diferentes momentos u operaciones que afectan al presupuesto. De forma breve, el ciclo presupuestario consta en general de cuatro grandes fases (preparación y elaboración, aprobación, ejecución y control) y su duración es variable. La característica más importante del ciclo presupuestario es la atribución de competencias para cada una de las fases y refleja la importancia central que tiene el presupuesto en el esquema democrático de la división de poderes.

Podemos así afirmar que las diferentes fases del ciclo presupuestario se desarrollan con una casi perfecta alternancia entre los protagonistas de las mismas: ejecutivo y Parlamento. El Gobierno prepara el presupuesto sometiendo al Parlamento el Proyecto de Ley; el Parlamento examina este proyecto y lo aprueba con las enmiendas que considere necesarias; aprobada la Ley de Presupuestos, la Administración es responsable de su ejecución; por último, el Parlamento controla esa ejecución comprobando la correspondencia entre autorización y las operaciones desarrolladas en base a la misma.

Estas fases son sucesivas**,** alternándose en ellas la competencia de ejecutivo y legislativo. Ahora bien, deben hacerse al respecto algunas observaciones; durante el curso del ejercicio presupuestario puede plantearse la necesidad de aprobar nuevos gastos, que deben ser autorizados mediante Ley, aunque con iniciativa reservada al Gobierno de manera análoga a la de la Ley de Presupuestos. Además, en relación con el control, éste es múltiple, existiendo, además del parlamentario, también un control desarrollado por la propia Administración, que, además, se lleva a cabo con las operaciones de ejecución.

El ciclo presupuestario tiene una duración variable conforme a la normativa vigente en cada país. Suele comprender en los países occidentales, como en Euskadi, un período aproximado de entre dos y tres años.

1.3.2. El ciclo presupuestario en el Ordenamiento Jurídico de Euskadi

Aunque como se ha dicho el ciclo presupuestario consta de cuatro fases, en este tema solamente nos referiremos a tres de ellas, las de *elaboración, aprobación y control* ya que la fase de *ejecución* se contiene en otros temas dedicados al estudio de los ingresos y los gastos presupuestarios.

1.3.2.1. *La elaboración de los Presupuestos Generales de Euskadi*

La elaboración de los Presupuestos como competencia exclusiva que es del Gobierno, se trata de una iniciativa obligada, no facultativa que debe llevarse a cabo siguiendo determinadas pautas en cuanto al tiempo y a los modos de desarrollo.

El artículo 58 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi vigente establece que dentro de la primera semana de junio, el Gobierno, a propuesta del Departamento de Economía y Hacienda, previa aprobación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, comunicará a las y los titulares de los Departamentos las directrices económicas sobre la elaboración de los presupuestos para el siguiente ejercicio, que estas personas trasladarán a los distintos entes de ellos dependientes.

Junto con las directrices económicas, el Gobierno remitirá las normas técnicas elaboradas por el Departamento de Economía y Hacienda.

Cumpliendo las directrices económicas y técnicas anteriores, los distintos Departamentos y demás entes integrantes de la Administración de la C.A.E., elaborarán y enviarán al Departamento de Economía y Hacienda lo siguiente:

— Anteproyectos de gastos e ingresos de cada Departamento, así como de cada Organismo Autónomo y entidad del sector público de ellos dependientes.
— Informe explicativo con las diferencias más significativas con respecto al presupuesto anterior así como los criterios adoptados para su elaboración.
— Liquidación de los presupuestos del ejercicio anterior de las entidades del sector público.
— Resto de información solicitada en las normas técnicas: memorias explicativas, introducción de datos económicos en la aplicación informática al efecto, etc.

El proceso de elaboración del «Anteproyecto de Presupuestos» se extiende desde comienzos de julio hasta su remisión a Consejo de Gobierno para su aprobación a finales de octubre.

El Departamento de Economía y Hacienda somete al acuerdo del Gobierno:

— El Anteproyecto de Presupuestos de la Administración General de la CAE.
— Los Anteproyectos de cada uno de los demás entes integrantes del sector público de la CAE que hemos mencionado.
— El Anteproyecto de «Texto articulado de la Ley de Presupuestos Generales», entre cuyas disposiciones se incluyen tanto el límite de endeudamiento como el de prestación de garantías como ya hemos dicho anteriormente.

Además, según la Ley de Régimen Presupuestario también habrá de incluirse información sobre los beneficios fiscales que afecten a tributos propios de la CAE.

El Anteproyecto así construido es aprobado por el Gobierno vasco que lo convierte en el Proyecto de presupuestos generales para el año que sea y se remite al Parlamento Vasco.

1.3.2.2. *La aprobación de los Presupuestos Generales de Euskadi*

El procedimiento para la tramitación de los presupuestos en el Parlamento Vasco ha de encuadrarse en el más amplio marco del procedimiento legislativo común, en el que no se va a entrar en este tema. Baste con señalar que, tal y como señala el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco «El Parlamento vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus Presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco». Es por tanto, el Parlamento Vasco el competente para su aprobación.

De conformidad a ello, el camino y el tiempo legislativo que regula el Reglamento del Parlamento Vasco se acompasa con el que establece la normativa vasca en la materia que, como se ha repetido varias veces, se encuentra en la Ley de régimen Presupuestario de Euskadi. A grandes rasgos es el siguiente:

Con anterioridad al 1 de noviembre, el Gobierno presenta el Proyecto de Ley de Presupuestos ante el Parlamento, junto con la documentación establecida en el art. 61 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi a la que hemos aludido en el punto 4.1.1. anterior.

A mediados de noviembre, y previa comparecencia de las y los responsables de los distintos Departamentos en la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco, finaliza el plazo de análisis de los grupos parlamentarios y se publica el Proyecto de Ley en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco.

A principios de diciembre finaliza el plazo de presentación de enmiendas y, previa calificación por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento vasco, se procede al debate de las mismas, primero de las enmiendas a la totalidad en el Pleno, y, posteriormente, de las enmiendas parciales en la Comisión. Esta Comisión redacta un dictamen con sus conclusiones que se remite al Pleno del Parlamento para su consideración.

Una vez realizado el debate global del dictamen de la Comisión en el Pleno, se procede a su votación y, en su caso, aprobación antes de la finalización del año.

1.3.2.3. *El control de los Presupuestos Generales de Euskadi*

La función de control de los Presupuestos y, sobre todo, de su ejecución puede ser clasificada desde multitud de perspectivas:

a) Por el *órgano controlador.* Podemos distinguir entre:

— *Control parlamentario*: es un control de tipo político, ejercido por el Parlamento Vasco y que tiene múltiples manifestaciones: en el propio procedimiento de aprobación de los Presupuestos, en las modificaciones presupuestarias, en la aprobación de la Liquidación de los Presupuestos de Ejercicios anteriores o en la recepción de informes provenientes del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
— *Control externo*: Recibe este nombre porque se ejerce por un órgano que no pertenece a la entidad controlada. En el ámbito de los Presupuestos General de Euskadi es ejercido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri Kontuen Euskal Epaitegia que, según el artículo 1.2 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, que lo regula «es el supremo órgano fiscalizador de las actividades económico-financieras y contables del Sector Público Vasco y ejerce sus funciones por delegación del Parlamento Vasco».
— *Control interno*: Se ejerce por un órgano especializado de la Administración y perteneciente al Departamento de Economía y Hacienda y se ejerce sobre otros órganos de la misma Administración. En el ámbito de la Administración General de Euskadi está encomendado a la Oficina de Control Económico en virtud del artículo 4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la CAE.

b) Atendiendo a los *criterios con arreglo a los cuales se evalúa* la actividad financiera:

— *Control de legalidad*: tiene por objeto asegurar que la gestión de las finanzas públicas se acomode a las normas legales aplicables.
— *Control financiero o de revisión* y ajuste de la eficacia, eficiencia y economía de la actividad económica y financiera de la Administración.

c) Por el *momento* en el que el control se realiza:

— *Control previo*: se realiza antes de que se dicte el acto sujeto a control y tiende a evitar las irregularidades antes de que se produzcan.
— *Control permanente*: tiene lugar al mismo tiempo que se realiza la actividad controlada. Tiene también carácter preventivo y es de naturaleza financiera.
— *Control posterior* o consuntivo: normalmente recaerá sobre las cuentas en que la actividad financiera queda registrada, posibilitando la exigencia de responsabilidades.

En la CAE el *control interno* se ejerce bajo las modalidades de control contable y control interventor.

El *control contable* consiste en el seguimiento de la actividad económica del sector público y de la ejecución de los Presupuestos Generales a fin de asegurar y garantizar que todas las operaciones tengan un adecuado reflejo en la contabilidad.

El *Control interventor* se ejerce sobre la actividad económica de la Administración Pública según las siguientes modalidades:

1. *El control económico-financiero y de gestión.*
   Se hace para comprobar la adecuación de la gestión económico-financiera de la Administración a las disposiciones y directrices que rijan el comportamiento económico-financiero de las entidades, servicios y unidades que la componen y a los principios de regularidad, legalidad, eficacia, eficiencia y economía que la informan; y para verificar que la contabilidad e información económico-financiera de los entes controlados representan la imagen fiel de su situación financiera, patrimonial y presupuestaria y se adecuan a las disposiciones y principios aplicables. Se hace mediante técnicas de auditoría.
2. *El control económico-fiscal.*
   El control económico-fiscal consiste en la fiscalización de la actividad económica de la Administración General y sus Organismos Autónomos administrativos a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones que le sean aplicables.
   Comprenderá:

   a) La fiscalización previa de aquellos actos administrativos u operaciones económicas que determinen las normas aplicables.
   b) La verificación física y selectiva de obras, suministros, adquisiciones y servicios.
   c) La comprobación de la documentación justificativa del reconocimiento de las obligaciones de pago.
   d) El control previo de los pagos.

3. *El control económico-normativo.*
   El control económico-normativo tiene por objeto la fiscalización de los anteproyectos de Ley y proyectos de disposición normativa con contenido económico. Este control abarca, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública, así como sus modificaciones y reestructuraciones. Asimismo, es objeto de este control la regulación que se dicte para el desarrollo de programas subvencionales, así como para sus convocatorias.
   El control económico-normativo tiene como finalidad evaluar la incidencia económica, tanto presupuestaria como extrapresupuestaria, de los proyectos de normas o disposiciones objeto de fiscalización.
4. *El control económico-administrativo.*
   El control económico-administrativo se ejerce mediante la interposición de los correspondientes recursos y reclamaciones ante los órganos económico-administrativos a los que corresponderá su tramitación y resolución, de conformidad con el procedimiento económico-administrativo vigente.

2. LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

2.1. **Concepto y justificación**

Los Presupuestos, aprobados por el Parlamento en forma de Ley, incluyen unas autorizaciones de gasto que, en ocasiones, no se corresponden con las necesidades, debido a que surgen nuevas e imprevistas actuaciones. En unas ocasiones son los cálculos presupuestarios los que son inexactos, en otras son las nuevas necesidades las que no admiten un retraso en su abordamiento. Es la realidad misma de la ejecución presupuestaria la que impone la necesidad de flexibilizar las autorizaciones del Parlamento.

Toda modificación presupuestaria supone un cambio en la cuantía, en la finalidad o en la anualidad de los créditos aprobados por el Parlamento, esto es, en alguno de los principios que limitan el gasto público. Del mismo modo, las modificaciones presupuestarias, en general, cual-

quiera que sea su clase o naturaleza vienen motivadas por una insuficiencia de crédito y, en general también, afectan al estado de gastos de los entes de la Administración que se rigen por derecho público, si bien hay casos de modificaciones presupuestarias en créditos de entes que se rigen por derecho privado. Se especifican más tarde.

Por ello, las autorizaciones contenidas para cada ejercicio en la Ley de Presupuestos Generales pueden ser modificadas mediante el régimen de modificaciones presupuestarias establecido en el Título V de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi, así como mediante las normas al respecto contenidas en el texto articulado de la propia Ley de Presupuestos de cada ejercicio, que suele recoger esta posibilidad excepcional con rango de Ley. Asimismo, puede procederse a la modificación de cualquier otra autorización contenida en los Presupuestos Generales conforme al régimen específico que *por Ley* se establezca para cada caso.

El hecho de que la autorización para proceder a aprobar modificaciones presupuestarias y el propio contenido y tipología de éstas deba de estar siempre en una norma con rango de Ley formal es una consecuencia del principio de separación de poderes que hace que quien aprueba el presupuesto deba ser el mismo que proceda a modificarlo (o autorice hacerlo a diferentes órganos del poder ejecutivo con unos límites).

2.2. **Clases de modificaciones presupuestarias**

Aunque pueda haber modificaciones presupuestarias especiales en razón de la naturaleza de los créditos, la clasificación más normal es la que diferencia las modificaciones presupuestarias según afecten o no a la cuantía total del Presupuesto. Existen, pues, dos tipos de modificaciones presupuestarias: las que tocan el volumen total del Presupuesto aprobado (normalmente para aumentarlo) y las que mantienen el Presupuesto total intocado pero modifican importes o anualidades entre diferentes créditos. Las modificaciones de naturaleza especial se estudian en los últimos apartados de este tema.

Para entender con corrección cómo opera o cuándo, detectada la necesidad de la modificación, es necesario proceder a la misma, debe entenderse el concepto de *vinculación* de los créditos ya que sólo deberá procederse a una modificación presupuestaria cuando ésta se produzca entre créditos con diferente nivel de vinculación. Según la Ley de Régimen Presupuestario «se entiende por vinculación la configuración crediticia que con sentido propio y con carácter homogéneo conjugue las clasificaciones económica, orgánica y por programas en sus niveles mínimos de desagregación estableciéndose así la limitación del crédito». Es esta clasificación conjunta la que hará que determinados créditos presupuestarios según su naturaleza (personal, gastos corrientes, subvencionales, inversiones, etc.) requieran ser objeto de modificación o no en función de que se toquen diferentes niveles de vinculación y se modifique su carácter limitativo.

2.2.1. Modificaciones que no afectan al total del Presupuesto

Las modificaciones tradicionales que no afectan a la totalidad del presupuesto (existen otras como la no realización de proyectos o las derivadas de modificaciones en los presupuestos de determinados entes del sector público, pero son residuales) son las *transferencias y las redistribuciones de créditos*.

Estas modificaciones son las más numerosas cuantitativamente y normalmente son autorizadas por el Gobierno Vasco y por el Departamento de Economía y Hacienda.

2.2.1.1. *Transferencia de crédito* de pago es la modificación presupuestaria que, sin alterar la cuantía total de los estados de gastos, traslada créditos entre diferentes niveles de vinculación. La transferencia de crédito supone un cambio en el destino o finalidad del crédito debiendo existir base legal para su realización, siendo el criterio fundamental el no desvirtuar los Presupuestos aprobados (que, por ejemplo, un crédito destinado a inversión no se traslade a cubrir gastos corrientes).

2.2.1.2. *Redistribuciones de crédito* son traslados de importes entre créditos de un mismo nivel de vinculación, realizándose fundamentalmente por necesidades de seguimiento presupuestario. También supone un cambio de destino o finalidad del crédito y su nivel de autorización más liviano.

2.2.2. Modificaciones que afectan al total del Presupuesto

Aunque son cuantitativamente minoritarias, las modificaciones que afectan a la cuantía total del Presupuesto, son o pueden ser, por su excepcionalidad en relación al principio de separación de poderes, cualitativamente importantes y por ello su nivel de aprobación es siempre muy elevado (a veces Ley y otras veces Decreto del Gobierno). Sin ánimo de ser exhaustivos, las modificaciones de las que hablamos son las siguientes:

2.2.2.1. *Variación de competencias y o servicios*

Esta modificación supone la realización de nuevas políticas públicas con implicación presupuestaria en función de la asunción de medios materiales y/o personales para el ejercicio de nuevas competencias o servicios. Dice al respecto la Ley de Régimen Presupuestario que «si se asumieran por la CAE nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado o de los Territorios Históricos, se incorporarán al Presupuesto los créditos necesarios para hacer frente a las obligaciones derivadas de dicha competencia y los derechos económicos que se prevean liquidar». Es decir, se incrementará tanto el estado de gastos (para hacer frente a las obligaciones) como el estado de ingresos (por los derechos económicos a liquidar) y, teniendo en cuenta el principio de equilibrio financiero, por la misma cuantía.

Del mismo modo, si se produjera una reversión de competencias y/o servicios al Estado o a los Territorios Históricos una vez aprobado el Presupuesto, se realizará el movimiento presupuestario contrario o de minoración.

2.2.2.2. *Habilitación de créditos*

Los ingresos percibidos que no hubieran sido previstos a la hora de realizar el Presupuesto o cuya cuantía supere la prevista, podrán generar incrementos de los créditos de pago (los destinados a ser ejecutados en el propio ejercicio) del estado de gastos.

En concreto, son susceptibles de habilitación, los ingresos derivados de: Aportaciones o compromisos firmes de aportación para cofinanciar junto a la Administración determinadas actuaciones; Enajenaciones patrimoniales; Prestación de servicios; Reembolso de préstamos; o, Aportaciones recibidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de otros entes públicos o privados.

La habilitación se autorizará por el Gobierno mediante Decreto siempre que el importe de los nuevos créditos no supere el 5% del presupuesto de gastos o por Ley en otros casos.

En el supuesto de aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar conjuntamente gastos con la Administración de la Comunidad Autónoma o con alguno de sus Organismos Autónomos, que extendieran sus efectos a ejercicios posteriores, la habilitación de créditos de pago puede implicar, asimismo, la habilitación del crédito de compromiso (los destinados a ser ejecutados en ejercicios posteriores al de aprobación y vigencia) que corresponda.

2.2.2.3. *Incorporación de créditos*

En un ejercicio económico se podrán incorporar al Presupuesto, los créditos de pago incluidos en el estado de gastos del ejercicio anterior que no estuvieran ligados al cumplimiento de obligaciones reconocidas. Los competentes para ello son el Gobierno y el Departamento de Economía y Hacienda.

El Departamento de Hacienda podrá incorporar los créditos de pago del presupuesto del ejercicio anterior en el caso de: créditos objeto de transferencia y créditos adicionales concedidos en

el último trimestre; créditos que soporten compromisos adquiridos con anterioridad al 1 de diciembre y que no hayan podido realizarse por causas justificadas; créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados, o créditos habilitados a través de la modificación presupuestaria anterior.

El Gobierno podrá incorporar el resto de créditos de pago del presupuesto del ejercicio anterior no ligados a obligaciones reconocidas, con destino a operaciones de capital o financieras.

2.2.2.4. *Créditos adicionales*

Si se trata de un gasto para el que no existe crédito de pago consignado o éste es insuficiente y no ampliable, y no es posible su cobertura mediante otra modificación presupuestaria, se recurrirá a la tramitación de un crédito adicional.

Si el crédito adicional se requiere en el Presupuesto de la Administración general deberá autorizarse por el Parlamento en forma de Ley. Si la necesidad se produjera en un Organismo Autónomo dependiendo de los porcentajes de necesidad frente al total del presupuesto puede recibir autorización del Gobierno o de la Consejera o el Consejero de Economía y Hacienda.

2.2.2.5. *Régimen de convenios*

Si se recibiesen fondos adicionales a los inicialmente previstos como consecuencia de convenios con otras Administraciones Públicas para la realización conjunta de determinados proyectos, podrá incorporarse el correspondiente crédito de pago.

2.2.3. Modificaciones por especialidad de los créditos

2.2.3.1. *Ampliaciones de créditos*

Los créditos calificados como ampliables, tanto los que lo son por naturaleza como los calificados como tales en el Presupuesto y los que lo son en función de la recaudación efectiva, podrán ser objeto de ampliación de crédito. El Gobierno será quien acuerde dicha ampliación de créditos, así como la forma de llevarla a cabo.

2.2.3.2. *Disposiciones y reasignaciones del crédito global*

El Crédito Global existente para financiar insuficiencias de créditos de pago y para la financiación de créditos ampliables, podrá ser incrementado con cargo a excedentes presupuestarios o remanentes de tesorería hasta un porcentaje autorizado (hoy 5%) del total actualizado de créditos de pago (los de ejecución en el propio ejercicio) del Presupuesto.

2.2.4. Modificaciones de créditos de compromiso

Estas modificaciones se refieren a las afecciones que pueden tener los créditos cuya ejecución se extiende a ejercicios futuros pero que han sido autorizados en el Presupuesto del año.

2.2.4.1. *Redistribución de créditos de compromiso*

Se podrá proceder a la modificación y distribución por anualidades de los créditos de compromiso (plurianuales) autorizados si la necesidad del gasto lo demanda y si el crédito de pago no se ve afectado ni se sobrepasa el crédito de compromiso en su conjunto. Esta redistribución se aprueba por el Gobierno debiendo resultar un incremento nulo en el estado de créditos de compromiso, compensándose los incrementos en unas anualidades con las disminuciones en otras.

2.2.4.2. *Creaciones de créditos de compromiso*

El Gobierno podrá autorizar la creación de créditos de compromiso en los siguientes supuestos: Por retrasos en la ejecución de contratos; Cuando se trate de adquisiciones habituales de bienes o servicios necesarios para el funcionamiento de la Administración; o, en otro caso, hasta un porcentaje autorizado (hoy 5%) del total de los créditos de pago del Presupuesto.

El Departamento de Economía y Hacienda podrá modificar el estado de créditos comprometidos en ejercicios anteriores correspondientes a convenios financieros, operaciones financieras y de cobertura de riesgos, cuyo importe anual esté en función de tipos de interés y otros indicadores similares.

35

Ejecución del presupuesto de gastos. Fases de ejecución. Documentos contables

Sumario: Introducción.—1. Concepto de Gasto Público.—2. Ejecución del presupuesto de gastos. 2.1. General. 2.2. Autorización del gasto. 2.3. Disposición del gasto. 2.4. Contracción de la obligación. 2.5. Ordenación del pago.—3. Documentos contables de ejecución.

INTRODUCCIÓN

Aunque el contenido se ciñe a la legislación y procedimientos que están en vigor para la ejecución de los presupuestos generales en la vertiente del gasto, se ha evitado realizar referencias normativas que lo convertirían en un texto farragoso para la finalidad que se propone.

No obstante para aquellas personas que deseen profundizar en el tema, recomiendo la consulta de los Textos Refundidos de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, de Régimen Presupuestario de Euskadi, la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco, La Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como la publicación del IVAP denominada Contabilidad Presupuestaria.

1. CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO

Se puede definir como *gasto público* la aplicación por parte de las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones Forales, Municipios, Organismos Autónomos), de sus recursos financieros, destinándolos a financiar el desarrollo de las actividades que les son propias, y en general al cumplimiento de los fines que legalmente tengan asignados.

Desde una perspectiva jurídica, el gasto público se refiere a los gastos de las entidades públicas reguladas por el Derecho Administrativo.

El concepto de gasto público emana del concepto de presupuesto. En este sentido, y centrándonos en el caso de nuestra Comunidad, los estados de gastos de los presupuestos generales, recogerán los créditos (dinero) necesarios para atender los gastos susceptibles de ser ordenados o pagados con cargo al ejercicio presupuestario en cumplimiento de las obligaciones previamente contraídos y devengados.

Los créditos de pago incluidos en los estados de gastos de los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos Autónomos Administrativos:

a) Se aplicarán al cumplimiento de las finalidades para las que fueron autorizados por las Leyes de Presupuestos Generales y por las modificaciones practicadas de acuerdo con los preceptos de la legislación sobre régimen presupuestario.
b) Tendrán carácter limitativo, no pudiendo comprometerse ni pagarse ningún gasto más allá de su importe, entendiendo por tal el importe originalmente aprobado para dicho crédito en los Presupuestos Generales por el Parlamento o, en su caso, el importe modificado de acuerdo con las normas legales aplicables. Sin embargo, en el caso de operaciones plurianuales, cuando los créditos de pago se refieran a obligaciones respecto de las que también esté

dotado un crédito de compromiso, podrá comprometerse el importe equivalente a la suma de las dotaciones de ambos créditos.

c) La Comunidad Autónoma de Euskadi asumirá las obligaciones económicas que le impongan directamente las leyes emanadas de la misma y otras que le sean aplicables, así como las que se deriven para ello de hechos, actos y negocios jurídicos de conformidad con el ordenamiento jurídico.
d) En particular, los actos administrativos y disposiciones reglamentarias emanadas de la Comunidad Autónoma, en virtud de los cuáles se pretenda adquirir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos presupuestarios, de carácter limitativo, autorizados en el estado de gastos, adolecerán de nulidad de pleno derecho.
e) Las obligaciones de pago de cantidades a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos solamente serán efectivas cuando deriven de la ejecución de sus presupuestos, de sentencia judicial firme, y de operaciones de tesorería. No obstante, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sentencia firme, que carezcan de la debida cobertura presupuestaria, deberá llevarse a cabo una vez se doten los fondos necesarios de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.
f) Las obligaciones de pago a cargo de las demás entidades de la Comunidad Autónoma, serán efectivas de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico privado.
g) En el supuesto de que las obligaciones de pago a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus organismos autónomos, deriven de relaciones jurídicas que generen también obligaciones para la otra parte, aquéllas no podrán hacerse efectivas si éstas no se han cumplido o garantizado su cumplimiento debidamente (mediante aval o garantía). Se exceptúan las obligaciones reconocidas por sentencia judicial firme.

Resumiendo, la ejecución del gasto público está informada por los siguientes principios:

— Suficiencia financiera, derivada de los créditos contenidos en los Presupuestos Generales.
— Legalidad**,** de todas las actividades que desemboquen en la asunción de obligaciones económicas.

A los que habría que añadir otros dos:

— Control, llevado a cabo por el propio Parlamento al aprobar los Presupuestos Generales, el Control Contable e intervención llevados a cabo por la Oficina de Control Económico y el Control externo ejercido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
— Equidad, economía y eficiencia. La equidad se refiere a la justicia en la función redistributiva del gasto público. La economía y la eficiencia tienen más que ver con criterios de buena conducta financiera.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

2.1. **General**

2.1.1. Fases de ejecución

La ejecución presupuestaria en su vertiente de gastos afecta a todas las operaciones dirigidas a la correcta utilización de los créditos que figuran en el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma y en el de los Organismos Autónomos.

El proceso de ejecución del mismo se divide en las fases de:

— Autorización de gasto.
— Disposición del gasto.
— Contracción de la obligación.
— Ordenación del pago.

2.1.2. Principios

La ejecución del presupuesto de gastos se acomodará a los siguientes principios:

— *Principio de control administrativo sucesivo:* De modo que todo acto integrante de procedimiento se lleva a cabo previa comprobación del correcto cumplimiento de las operaciones precedentes.
— *Principio de justificación documental:* Todas las operaciones integrantes del procedimiento, incluidos los libramientos a justificar, deben estar adecuadamente soportados.
— *Principio de constancia escrita:* Debe existir constancia escrita del cumplimiento de las operaciones por parte de las y los responsables.

Por otra parte el principio de Universalidad menciona que toda operación de la que se deriven derechos u obligaciones de naturaleza económica tendrá el debido reflejo en el presupuesto respectivo (gastos o ingresos). Las operaciones no previstas serán registradas dentro del proceso de ejecución del presupuesto, de acuerdo con las normas aplicables en cada caso.

2.1.3. Competencias

Son competencia de cada Consejero, en el ámbito de su Departamento, las operaciones de Autorización, Disposición y Contracción de la obligación. No obstante, el Gobierno, mediante los decretos que desarrollen la estructura orgánica de los Departamentos, podrá atribuir a otros órganos del Departamento correspondiente las citadas competencias.

Sin embargo, la autorización del gasto estará reservada al Gobierno en los casos en que por su naturaleza y cuantía, así lo determinen las normas sobre contratación y otras disposiciones con carácter de Ley.

Las funciones de ordenación de pagos están reservadas al Departamento de Economía y Hacienda.

2.2. **Autorización del gasto**

2.1.1. Definición

La *Autorización* del gasto es el acto por el cual se acuerda su realización por importe máximo, cierto o aproximado con cargo a un determinado crédito de pago, reservando a tal fin la totalidad o una parte disponible del mismo.

Se desconoce el adjudicatario (o tercero) del gasto. En esta fase es conocido el concepto de gasto (compra material de oficina, concesión subvenciones, etc.) pero no se conoce «a quién» se le va a comprar el material de oficina, ni «a quién» se le va a conceder una subvención, ni la cantidad exacta, aunque si aproximada o máxima.

1.1.2. Técnicas Presupuestarias

Una vez conocida la necesidad de realizar el gasto, hay que conocer el correspondiente crédito presupuestario o aplicación presupuestaria a la que el mismo quedará imputada. Lógicamente no se imputará de igual manera una compra de material de oficina que la concesión de una subvención, dado que los gastos públicos, se presentan de acuerdo con una estructura contable en base a la naturaleza orgánica,(«quién gasta»), económica («en qué se gasta») y funcional («para qué se gasta») de los mismos. De acuerdo con este criterio los gastos se clasifican en capítulos y dentro de éstos, con mayor detalle, en artículos, conceptos y subconceptos.

Tiene mucha importancia una correcta imputación contable al crédito presupuestario con el que se autoriza el gasto ya que ello permitirá obtener información fidedigna del proceso de ejecu-

ción del presupuesto. Si se comprueba en un momento determinado que la imputación contable no es la correcta y el documento está ya contabilizado, únicamente queda la alternativa de anular la «Autorización» y volver a realizarla contra otro crédito presupuestario.

Uno de los aspectos más importantes es la necesidad de que exista saldo de crédito suficiente en la correspondiente aplicación presupuestaria (cuenta del plan de contabilidad presupuestaria) para poder imputar el gasto.

Ya hemos comentado que la autorización tiene que ir contra un crédito presupuestario determinado, pero no tiene porque existir crédito en el mismo, es suficiente que exista crédito en el nivel de vinculación que la normativa legal determine. Ésta es una cuestión de técnica presupuestaria que puede conocerse con más amplitud consultando las leyes de Régimen Presupuestario de Euskadi y de Presupuestos Generales anuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La comprobación que debe realizarse (la realiza automáticamente el sistema informático) es la siguiente:

> ***Saldo de crédito en el vinculante*** *= Sumatorio del crédito actualizado de todas las Aplicaciones Presupuestarias del vinculante – Sumatorio de las autorizaciones de todas las Aplicaciones Presupuestarias del vinculante.*

En el momento de la «Autorización» se debe conocer si el gasto que se pretende realizar es de carácter plurianual (a realizar en más de un ejercicio) y se deberá conocer de forma aproximada el importe de las anualidades futuras. El estado de gastos de créditos de compromiso está constituido por el conjunto de gastos de carácter plurianual que pueden comprometerse en el ejercicio corriente para años posteriores. El presupuesto no podrá recoger créditos de compromiso cuya ejecución no comience en el propio ejercicio. Todo crédito de compromiso llevará asociado el correspondiente crédito de pago.

Una vez que se contabiliza la «Autorización» del gasto el sistema informático asigna una *Referencia de Intervención*, que servirá de nexo de unión entre las diferentes fases de ejecución presupuestaria.

Si fuese necesario aumentar el importe de la «Autorización» debido a que el importe del gasto va a ser mayor de lo previsto inicialmente, tal incremento se imputará a la Referencia de Intervención ya existente.

2.3. **Disposición del Gasto**

2.3.1. Definición

La *Disposición* es el acto por el cual se formaliza, una vez efectuados los trámites legales que sean procedentes, la realización concreta de obras, la prestación o suministro de bienes y servicios o subvenciones, con la consiguiente reserva del crédito de pago por el importe y condiciones exactamente determinadas.

La disposición significa que se «compromete» la realización del gasto. Es en este momento cuando surge la figura del «Tercero», que será la persona, empresa o entidad contratante con la Administración o beneficiaria de la subvención. En esta fase ya se conoce el importe del gasto y quién o quiénes lo van a realizar, es decir el gasto se adjudica a uno o varios terceros

En los contratos administrativos, la disposición del gasto se hace efectiva con la resolución de adjudicación. En los gastos subvencionales, hay que entender que se produce con la concesión, si bien la concesión es también el momento en el que se produce la contracción de la obligación.

2.3.2. Soporte documental

Al documento contable debe acompañar, en los casos sujetos a fiscalización previa, el expediente completo del procedimiento administrativo previo al acto de disposición, incluyendo el documento que contenga la adopción del compromiso, sin firmar por el órgano competente. En los

casos exentos de fiscalización previa sólo se requiere acompañar una copia del documento que contiene la adopción del compromiso, debidamente firmado.

2.3.3. Control interventor

La fiscalización previa es una de las modalidades del control económico-fiscal. El control mediante esta modalidad se produce en el momento inmediatamente anterior a la disposición del gasto, de tal manera que el citado compromiso no debe adoptarse antes de que se haya emitido el correspondiente informe de control y sea favorable o, al menos desfavorable pero no suspensivo. Este tipo de fiscalización no se realiza para todo tipo de gastos por cuanto que existen algunos exentos por norma de dicho trámite.

2.3.4. Técnica presupuestaria

También se conoce el crédito Presupuestario contra el que se compromete el gasto puesto que tiene que ser el mismo que el de la Fase de «Autorización». Una misma «Autorización» puede dar cabida a una o varias «Disposiciones».

De igual forma que en la fase anterior, es de suma importancia la existencia de saldo para poder contabilizar una «Disposición».Por tanto tiene que existir saldo de Autorizado en la Referencia de Intervención correspondiente.

> ***Saldo de autorizado*** *= Sumatorio de las autorizaciones de «la» Aplicación Presupuestaria – Sumatorio de las disposiciones de «la» Aplicación Presupuestaria.*

Si en la fase de «Autorizado» se ha determinado que el gasto es plurianual, en esta fase se cuantificarán los compromisos para años futuros por importe y condiciones exactamente determinadas.

2.4. **Contracción de la obligación**

2.4.1. Definición

Se entiende por *Contracción de la Obligación* la operación de registrar en cuentas los créditos o cantidades exigibles por motivo de que haya sido acreditada satisfactoriamente la prestación objeto de la «Disposición» o el cumplimiento de las condiciones acordadas o establecidas al respecto.

En los gastos subvencionales, la contracción de la obligación vendrá determinada por el momento de la concesión de las subvenciones o ayudas de que se trate, y su exigibilidad estará en función de lo que determinen las correspondientes normas de concesión de subvenciones.

La contabilización de una «Obligación Reconocida» da lugar de forma inmediata a una «Obligación» de pago. Dependiendo de la clase de operación pueden contraerse obligaciones con uno o varios terceros.

2.4.2. Soporte documental

A la documentación contable se acompañarán los documentos acreditativos de la correcta realización de la prestación o la actividad subvencionadora, y que acreditan el derecho al cobro por parte del tercero (contrato firmado, certificaciones de obra, facturas, etc.). En todo caso debe constar la conformidad expresa del órgano gestor a la prestación o a la realización de la actividad.

2.4.3. Control interventor

La comprobación de la documentación justificativa del reconocimiento de las obligaciones de pago es una modalidad del control económico-fiscal que se ejerce sobre la contracción de la obligación. A diferencia de lo que sucede en el caso de la fiscalización previa, se trata de un control posterior, efectuado sobre actos ya realizados. Se ejerce sobre todas las obligaciones, sean o no derivadas de un compromiso sujeto en su día a fiscalización previa. También se verificará que el reconocimiento de la obligación está de acuerdo con el contrato o resolución que lo originó.

2.4.4. Técnicas presupuestarias

La Aplicación Presupuestaria ya se conoce puesto que tiene que ser la misma que la de la Fase de «Autorizado» y de «Dispuesto».

Para poder contabilizar una «Obligación» tiene que existir Saldo de Dispuesto en la Referencia de Intervención.

> ***Saldo de dispuesto*** = *Sumatorio* de las disposiciones de «la» Aplicación Presupuestaria – *Sumatorio* de las obligaciones de «la» Aplicación Presupuestaria**.**

Aunque el gasto sea plurianual, la obligación sólo se puede corresponder a contraprestaciones ya realizadas, y por tanto no podrán ser exigibles los compromisos a futuros no materializados.

Se deberá conocer también si el gasto en que se está incurriendo está afectado por algún tipo de impuesto, por ejemplo si está soportando IVA, ya que en caso de que la factura tenga IVA soportado deducible habrá que tenerlo en cuenta pues el IVA soportado deducible no supone gasto. De la misma forma se deberá analizar la naturaleza de la operación para conocer si procede practicar retención en concepto de I.R.P.F.

En ambos casos, tanto en el caso del IVA soportado deducible como en el caso de retención en concepto de I.R.P.F., se trata de *Operaciones No Presupuestarias.* Se trata de operaciones que dan lugar a pagos pero que no imputan al Presupuesto porque no suponen gasto.

En el caso de transferencias y subvenciones, es necesario conocer si el pago derivado de la «Obligación», es un pago «a justificar». Si la acreditación satisfactoria de la prestación o el cumplimiento de las condiciones acordadas o establecidas al respecto debe realizarse en la fecha establecida en los contratos, acuerdos o disposiciones en base a los cuales se autorizó y comprometió el gasto, la Obligación será «a justificar». Realizado el pago estas obligaciones se anotarán en un «Registro de pagos a justificar» para su seguimiento y cumplimiento posterior.

El beneficiario o acreedor podrá proponer la realización del pago a una persona o entidad diferente. Para que la cesión del derecho de cobro tenga plena efectividad frente a la Administración, será requisito imprescindible la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión.

2.5. **Ordenación del pago**

2.5.1. Definición

Se entiende por tal la operación por la que el responsable expide, en relación con una obligación contraída, el mandamiento (orden) de pago contra la Tesorería General del País Vasco.

Las funciones de la Tesorería General del País Vasco consisten en ingresar los derechos y pagar las obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos Autónomos, así como las demás establecidas en el ordenamiento vigente, o relacionadas con las anteriores.

La Tesorería General del País Vasco se rige por los siguientes principios:

— *Puntualidad* en la satisfacción de las obligaciones.
— *Máxima seguridad* en la situación de fondos y valores y en las operaciones.
— *Centralización* de la dirección, sin perjuicio de su gestión descentralizada.

2.5.2. Soporte documental

Los mandamientos de pago expedidos con cargo a los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma o de los Organismos Autónomos deberán acompañarse de la documentación acreditativa de la realización de la prestación por el acreedor/a o de su derecho a la recepción del importe, todo ello en concordancia con los contratos, acuerdos o disposiciones en base a los cuales se autorizó y comprometió el gasto.

La expedición de órdenes de pago con cargo al Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma habrá de acomodarse al plan financiero que en su caso establezca el Gobierno, a propuesta del Departamento de Economía y Hacienda sobre disposición de fondos.

Los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, facilitarán los datos, previsiones y documentación que se solicite sobre pagos a efectuar.

2.5.3. Control Interventor

El control económico-fiscal que corresponde a esta fase es el control previo del pago, definido como la comprobación de la exactitud del importe y la persona del acreedor del mandamiento de pago en relación con la obligación reconocida.

2.5.4. Medios de pago

Los pagos con cargo a la Tesorería General del País Vasco podrán efectuarse por cualquier modalidad o medio admitido en derecho, de acuerdo con lo determinado para cada caso y las disposiciones dictadas en desarrollo de la Ley que regula las Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2.5.5. Libramientos provisionales

Si la documentación soporte no pudiese acompañar al mandamiento de pago, el libramiento de éste tendrá carácter de provisional y se llevará a cabo de acuerdo con las normas reglamentarias que se dicten al respecto. Podrán emitirse mandamientos de pago para la entrega de pagos provisionales para la entrega de anticipos de gastos a personas y dependencias de la respectiva Administración cuando así lo exijan razones de eficacia administrativa.

Los mandamientos de pago provisionales se acompañarán, en cualquier caso, del documento expedido por el solicitante del mismo en el que se justifique su necesidad y se imputará al correspondiente crédito de pago.

La aplicación de los fondos recibidos en virtud de mandamientos de pago provisionales deberá justificarse por el receptor en el plazo de un mes. Este plazo podrá ser ampliado por la Consejera o el Consejero de Economía y Hacienda o las Directoras y los Directores de los Organismos Autónomos, pero la ampliación por plazo superior a tres meses requerirá la autorización del Consejero de Economía y Hacienda.

Una modalidad de este tipo de libramientos son los Fondos Anticipados, cantidades entregadas por la Tesorería General a los diferentes Departamentos de la Administración para el pago de gastos de menor cuantía. No obstante los gastos deberán contabilizarse correctamente con cargo a los Presupuestos Generales.

2.5.6. Residuos de gastos

Conceptualmente los llamados «Residuos» en la terminología presupuestaria, se asemejan a los saldos debidos a los terceros o acreedores al cierre contable del ejercicio presupuestario. Se trata

por tanto de cuentas a pagar derivadas de aquellas obligaciones contraídas, y devengadas, cuyo pago se realizará en el ejercicio próximo o siguientes de acuerdo con las condiciones establecidas en las resoluciones o los contratos.

3. DOCUMENTOS DE EJECUCIÓN

A efectos informativos se presentan los documentos contables existentes en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para ejecución del presupuesto de gastos; son los siguientes:

Documento	Definición
«A»	Autorización del gasto.
«D»	Disposición del gasto
«AD»	Autorización y Disposición simultánea del gasto.
«O»	Contracción de la obligación.
«OR»	Residuos de gastos.
«DO»	Disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«ADO»	Autorización, disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«P»	Realización del pago.

Documento	Definición
«A/»	Anulación de la Autorización del gasto.
«D/»	Anulación de la Disposición del gasto.
«AD/»	Anulación de la Autorización y Disposición simultánea del gasto.
«O/»	Anulación de la Contracción de la obligación.
«OR/»	Anulación de Residuos de gastos.
«DO/»	Anulación de la Disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«ADO/»	Anulación de la Autorización, disposición del gasto y contracción de la obligación de forma simultánea.
«P/»	Anulación del pago, conlleva un reintegro de fondos en la Tesorería General del País Vasco y deberá realizarse siempre en el mismo ejercicio en que se materializó el pago. Si el ejercicio está cerrado se contabilizará un documento de ingreso. La contabilización de una anulación de pago generará automáticamente la anulación de la obligación de pago que lo originó.

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

A

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

BAIMENA honako kontzeptu honengatik:
AUTORIZACION por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

KONTRATU M./ T.CON.

IZENA / DENOMINACION

ZENBATEKOA / IMPORTE

URTEA / AÑO					GAINERAKOA / RESTO
ZENBATEKOA / IMPORTE					

SAILAREN IZENEAN / POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN / POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN / POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA
DATA / FECHA	DATA / FECHA	DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7006

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Oficina de Control Económico

A/

ESPEDIENTE ZK./ N° EXPEDIENTE

MAKETA ZK./ N° MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

BAIMENA DEUSEZTATU honako kontzeptu honengatik:
ANULACION DE LA AUTORIZACION por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

HAINBAT URT.ZK./N°PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

KONTRATU M./ T.CON.

IZENA / DENOMINACION

ZENBATEKOA / IMPORTE

URTEA / AÑO					GAINERAKOA / RESTO
ZENBATEKOA / IMPORTE					

SAILAREN IZENEAN / POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN / POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN / POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA
DATA / FECHA	DATA / FECHA	DATA / FECHA

APUNTE ZK./ N° APUNTE

ARTXIBO ZK./ N° ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / N° GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7007

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

D

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

DISPOSIZIOA honako kontzepto honengatik:
DISPOSICION por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

URTEA
AÑO

GAINERAKOA / RESTO

ZENBATEKOA
IMPORTE

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7008

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

D/

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

DISPOSIZIOA DEUSEZTATU honako kontzeptu honengatik:
ANULACION DE LA DISPOSICIÓN por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

URTEA / AÑO					GAINERAKOA / RESTO
ZENBATEKOA / IMPORTE					

SAILAREN IZENEAN / POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN / POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN / POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA
DATA / FECHA	DATA / FECHA	DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7009

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

AD

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

BAIMENA ETA DISPOSIZIOA honako kontzeptu homogenik:
AUTORIZACION Y DISPOSICION por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

KONTRATU M./ T.CON.

IZENA / DENOMINACION

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

UKIEA / AÑO					GAINERAKOA / RESTO
ZENBATEKOA / IMPORTE					

SAILAREN IZENEAN / POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN / POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN / POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA
DATA / FECHA	DATA / FECHA	DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7010

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

AD/

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

BAIMENA ETA DISPOSIZIOA DEUSEZTATU honako kontzepta honengatik:
ANULACION DE LA AUTORIZACION Y DISPOSICION por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

KONTRATU M./ T.CON.

IZENA / DENOMINACION

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

URTEA / AÑO					GAINERAKOA / RESTO
ZENBATEKOA / IMPORTE					

SAILAREN IZENEAN / POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN / POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN / POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA
DATA / FECHA	DATA / FECHA	DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7011

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

O

ESPEDIENTE ZK./ N° EXPEDIENTE

MAKETA ZK./ N° MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

ONARTUTAKO OBLIGAZIOA honako kontzepto honengatik:
OBLIGACIÓN RECONOCIDA por el siguiente concepto:

ZUR.BE/A JUST.

ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM.JUSTIFICACION

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

K.P.P. KTA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./N° INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ N° ORDEN

HAINBAT URT.ZK./N°PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ N° FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

ENDOSU ZK./N°ENDOSO

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K.-BEZ/C.RET.-IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB.-BEZ / IMP. RETENCION-IVA

ORDAINTZEKO ZB. / IMPORTE A PAGAR

ORDAIN.E./F.PAGO

IZENA / DENOMINACION

FINANTZA KTA./ CTA. FINAN.

IZENA / DENOMINACION

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	DIRUZAINTZA NAGUSIAREN IZENEAN POR TESORERIA	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ N° APUNTE

ARTXIBO ZK./ N° ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / N° GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7012

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

O/

ESPEDIENTE ZK. / Nº EXPEDIENTE

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

ONARTUTAKO OBLIGAZIOA DEUSEZTATU honako kontzepta honengatik:
ANULACION DE LA OBLIGACION RECONOCIDA por el siguiente concepto:

ZUR.BE/A JUST.

ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM.JUSTIFICACION

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

K.P.P. ETA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./Nº INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ Nº ORDEN

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ Nº FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

ENDOSU ZK./Nº ENDOSO

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K.-BEZ/C.RET.-IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB.-BEZ / IMP. RETENCION-IVA

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK. / Nº APUNTE

ARTXIBO ZK. / Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7013

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

OR

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

ONARTUTAKO OBLIGAZIOA ITXITAKO AURREKONTU HONDARRETAN honako kontzeptu honengatik:
OBLIGACION RECONOCIDA EN RESIDUOS DE PRESUPUESTOS CERRADOS por el siguiente concepto:

ZUR.BE/A JUST.

ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM.JUSTIFICACION

EGITURA ORGAN. ETA SAILKAPEN EKON. / ESTR. ORG. Y CLAS. ECON.

EK/EJ | GS/GI | SA/SE | ZB/SV | ZENT/CENT | K.A.K./C.A.C. | AK/SC

H.L.U./A.O.R.

K.P.P. KTA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./Nº INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ Nº ORDEN

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ Nº FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

ENDOSU ZK./Nº ENDOSO

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K.-BEZ/C.RET.-IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB.-BEZ / IMP. RETENCION-IVA

ORDAINTZEKO ZB. / IMPORTE A PAGAR

ORDAIN.E./F.PAGO

IZENA / DENOMINACION

FINANTZA KTA./ CTA. FINAN.

IZENA / DENOMINACION

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	DIRUZAINTZA NAGUSIAREN IZENEAN POR TESORERIA	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7034

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Oficina de Control Económico

OR/

ESPEDIENTE ZK./ N° EXPEDIENTE

MAKETA ZK./ N° MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

ONARTUTAKO OBLIGAZIOA ITXITAKO AURREKONTU HONDARRETAN DEUSEZTATU honako kontzeptu honengatik:
ANULACION DE LA OBLIGACION RECONOCIDA EN RESIDUOS DE PRESUPUESTOS CERRADOS por el siguiente concepto:

ZUR.BE/A JUST.

ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM.JUSTIFICACION

EGITURA ORGAN. ETA SAILKAPEN EKON. / ESTR. ORG. Y CLAS. ECON.

EK/EJ | GS/GI | SA/SE | ZB/SV | ZENT/CENT | K.A.K./C.A.C. | AK/SC

H.L.U./ A.O.R.

K.P.P. KTA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./N° INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ N° ORDEN

HAINBAT URT.ZK./N°PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ N° FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

ENDOSU ZK./N°ENDOSO

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K. BEZ/C.RET. IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB. BEZ / IMP. RETENCION IVA

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ N° APUNTE

ARTXIBO ZK./ N° ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / N° GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7035

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

DO

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

DISPOSIZIOA ETA ONARTUTAKO OBLIGAZIOA honako kontzepta honengatik:
DISPOSICION Y OBLIGACION RECONOCIDA por el siguiente concepto:

ZUR.BE/A JUST.

ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM JUSTIFICACION

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

K.P.P. KTA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./Nº INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ Nº ORDEN

HAINBAT URT.ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

URTEKO ZENBATEKOA / IMP. ANUALIDADES

FAKTURA ZK./ Nº FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

ENDOSU ZK./Nº ENDOSO

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K.-BEZ/C.RET.-IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB.-BEZ / IMP. RETENCION-IVA

ORDAINTZEKO ZB. / IMPORTE A PAGAR

ORDAIN.E./F.PAGO

IZENA / DENOMINACION

FINANTZA KTA./ CTA. FINAN.

IZENA / DENOMINACION

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	DIRUZAINTZA NAGUSIAREN IZENEAN POR TESORERIA	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7015

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

DO/

ESPEDIENTE ZK./ N° EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ N° MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

DISPOSIZIOA ETA ONARTUTAKO OBLIGAZIOA DEUSEZTATU honako kontzepto honengatik:
ANULACION DE LA DISPOSICION Y OBLIGACION RECONOCIDA por el siguiente concepto:

ZUR.BE/A JUST.

ZURITZEKO EPEMUGA/ FECHA LIM.JUSTIFICACION

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

K.P.P. KTA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./N° INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ N° ORDEN

HAINBAT URT.ZK./N°PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

URTEKO ZENBATEKOA / IMP. ANUALIDADES

FAKTURA ZK./ N° FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

ENDOSU ZK./N°ENDOSO

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K.-BEZ/C.RET.-IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB.-BEZ / IMP. RETENCION-IVA

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ N° APUNTE

ARTXIBO ZK./ N° ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / N° GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7016

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA
Oficina de Control Económico

ADO

ESPEDIENTE ZK./ N° EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ N° MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

BAIMENA, DISPOSIZIOA ETA ONARTUTAKO OBLIGAZIOA honako kontzeptu honengatik:
AUTORIZACION, DISPOSICION Y OBLIGACION RECONOCIDA por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

K.P.P. KTA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./N° INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ N° ORDEN

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ N° FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

KONTRATU M./ T.CON.

IZENA / DENOMINACION

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K.-BEZ/C.RET.-IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB.-BEZ / IMP. RETENCION-IVA

ORDAINTZEKO ZB. / IMPORTE A PAGAR

ORDAIN.E./F.PAGO

IZENA / DENOMINACION

FINANTZA KTA./ CTA. FINAN.

IZENA / DENOMINACION

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	DIRUZAINTZA NAGUSIAREN IZENEAN POR TESORERIA	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ N° APUNTE

ARTXIBO ZK./ N° ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / N° GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7017

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

ADO/

ESPEDIENTE ZK./ N° EXPEDIENTE

K. M. ERREFERENTZIA / REFERENCIA M. C.

MAKETA ZK./ N° MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

BAIMENA, DISPOSIZIOA ETA ONARTUTATIKO OBLIGAZIOA DEUSEZTATU honako kontzeptu honengatik:
ANULACION DE LA AUTORIZACION, DISPOSICION Y OBLIGACION RECONOCIDA por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

K.P.P. KTA./ CTA. P.C.P.

IBILGETU ZK./N° INMOVILIZADO

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ N° ORDEN

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ N° FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

KONTRATU M./ T.CON.

IZENA / DENOMINACION

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

MUGAEGUNA / FECHA VENCIMIENTO

ATX.K.-BEZ/C.RET.-IVA

OINARRIA / BASE

MOTA / TIPO

ATXIKIPEN ZENB.-BEZ / IMP. RETENCION-IVA

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ N° APUNTE

ARTXIBO ZK./ N° ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / N° GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7018

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

P

ESPEDIENTE ZK. / Nº EXPEDIENTE

MAKETA ZK. / Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

ORDAINKETA honako kontzepta honengatik:
PAGO por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK. / Nº ORDEN

HAINBAT URT.ZK. / Nº PLU.

INBERTSIO E. / P. INVERSION

FAKTURA ZK. / Nº FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K. / C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ORDAINDUTAKO ZENB. / IMP.ABONADO

BESTE HARTZAILE K. / C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ORDAIN.E./F.PAGO

IZENA / DENOMINACION

FINANTZA KTA. / CTA. FINAN.

IZENA / DENOMINACION

BANKUA / BANCO

AGENTZIA / AGENCIA

KTA. KORRONTEA / CTA. CTE.

BALIO-EGUNA / FECHA VALOR

DIRUZAINTZA NAGUSIAREN IZENEAN
POR TESORERIA

IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA

DATA / FECHA

APUNTE ZK. / Nº APUNTE

ARTXIBO ZK. / Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7037

EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

OGASUN ETA HERRI ADMINISTRAZIO SAILA
Ekonomi Kontrolerako Bulegoa

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Oficina de Control Económico

P/

ESPEDIENTE ZK./ Nº EXPEDIENTE

MAKETA ZK./ Nº MAQUETA

TALDEA EDO HONDARRAK / AGRUPACION O RESIDUOS

EKITALDIA / EJERCICIO

FISKALIZAZIO MOTA / TIPO FISCALIZACION

SAILA / SECCION

ZERBITZUA / SERVICIO

ZENTROA / CENTRO

DEUSEZTATU EDO ORDAINKETA ITZULI honako kontzeptu honengatik:
ANULACION O REINTEGRO DEL PAGO por el siguiente concepto:

AURREKONTU-APLIKAZIOA / APLICACION PRESUPUESTARIA

EK/EJ	T/A	GS/GI	SA/SE	ZB/SV	ZENT/CENT	L/T	K.A.K./C.A.C.	AK/SC	PROGR/PROGR	PAR/PAR	H/L

H.L.U./ A.O.R.

ERREFERENTZIA / REFERENCIA

ORDENA ZK./ Nº ORDEN

HAINBAT URT. ZK./Nº PLU.

INBERTSIO E./ P. INVERSION

FAKTURA ZK./ Nº FACTURA

FAKTURAREN DATA / FECHA FACTURA

KONTZEPTU LABURTUA / CONCEPTO RESUMIDO

HIRUGARRENAREN K./ C. TERCERO

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ZENBATEKOA / IMPORTE

BESTE HARTZAILE K./ C.OTRO PERCEPTOR

IZENA EDO BALTZUAREN IZENA / NOMBRE O RAZON SOCIAL

ITZULKETA / REINTEGRO

DIRU SARE E./F.INGR.

IZENA / DENOMINACION

FINANTZA KTA./ CTA. FINAN.

IZENA / DENOMINACION

ERRTZIAL./ RCIAL.

AURR.KANP.KTA/CTA.NO PRESUP

IZENA / DENOMINACION

SAILAREN IZENEAN POR LA SECCION	FISKALIZAZIOAREN IZENEAN POR FISCALIZACION	DIRUZAINTZA NAGUSIAREN IZENEAN POR TESORERIA	KONTABILITATE ZERBITZUAREN IZENEAN POR CONTABILIDAD
IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA	IZENPE BAIMENDUA / FIRMA AUTORIZADA DATA / FECHA

APUNTE ZK./ Nº APUNTE

ARTXIBO ZK./ Nº ARCHIVO

SORTARAZITAKO ZENBAKIAK / Nº GENERADOS

KONTABILITATE DATA / FECHA CONTABILIDAD

Formulario 7038

36

Ejecución del presupuesto de ingresos. Fases de ejecución. Documentos contables

Sumario: 1. Ejecución del presupuesto de ingresos. 1.1. Aportaciones de las Diputaciones Forales. 1.2. Tasas. 1.3. Precios públicos.—2. Fases de ejecución del presupuesto de ingresos. 2.1. Reconocimiento de los derechos (Derechos reconocidos). 2.2. Derechos ingresados o recaudación obtenida.—3. Documentos contables de ingresos. 3.1. Gestión no presupuestaria de los ingresos. 3.2. Devoluciones de ingresos indebidos. 3.3. IVA repercutido.

1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Los Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi contienen un estado de ingresos comprensivo de los distintos derechos económicos a liquidar durante el ejercicio (art. 8 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi).

El *estado de ingresos* recoge el importe de los recursos financieros que, por todos los conceptos, se prevé liquidar en el ejercicio presupuestario, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (art. 9 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi).

El estado de ingresos o presupuesto de ingresos refleja, por lo tanto, la previsión de todos los ingresos a liquidar por la Administración durante el ejercicio presupuestario, es decir durante el año natural. Comprende todos los recursos que prevé obtener la Administración para financiar su presupuesto de gastos.

La gestión de todos los ingresos que forman parte del presupuesto y las distintas operaciones que se realizan con los mismos es lo que se denomina *ejecución del presupuesto de ingresos.* Dado que el presupuesto de ingresos refleja estimaciones, los ingresos ejecutados a lo largo del ejercicio presupuestario pueden resultar superiores o inferiores a las cifras presupuestadas.

Con el fin de entender mejor la gestión del presupuesto de ingresos de la Administración, se describen a continuación los ingresos que forman parte de dicho presupuesto y su clasificación.

Los derechos de la Hacienda General del País Vasco pueden ser (Art. 31 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco):

— *De naturaleza pública*: son los que pertenecen a la Administración de la CAE derivados de actividades en las que ésta es titular de potestades públicas.
— *De naturaleza privada:* son los que pertenecen a la Administración de la CAE derivados de actividades en las que ésta no es titular de potestades públicas.

Esta clasificación resulta relevante de cara a los procedimientos que se pueden seguir para su recaudación, como se verá más adelante.

Los ingresos de derecho público de la Administración de la CAE son fundamentalmente los siguientes (Art. 32 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco):

— Aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución a los gastos presupuestarios de la CAE.
— Tributos propios de la CAE desglosados en:
  - Impuestos, no previstos en el Concierto Económico, que pueda establecer la CAE sobre hechos imponibles no gravados por el Estado. En la actualidad el único existente es el impuesto sobre el bingo regulado por la Ley 6/1992, de 16 de octubre.
  - Tasas.

— Precios públicos.
— Recargos sobre impuestos. En la actualidad el único existente a recaudar por la Administración de la CAE es el recargo de la tasa sobre el juego regulado por la Ley 6/1992, de 16 de octubre.
— Transferencias y subvenciones recibidas del Estado o de otros entes públicos.
— Ingresos derivados del endeudamiento público, tanto de las emisiones de Deuda Pública como de las operaciones de crédito o préstamo que realice la Administración de la CAE.
— Multas y demás sanciones económicas impuestas por la Administración de la CAE.
— Intereses correspondientes a ingresos de derecho público.
— Devoluciones de préstamos concedidos por la Administración de la CAE con fines de fomento o interés público.
— Devoluciones de subvenciones concedidas, por incumplimiento de las mismas
— Dentro de los ingresos de derecho público, los tributos propios son ingresos tributarios, siendo el resto ingresos no tributarios.

Los ingresos de derecho privado de la Administración de la CAE son fundamentalmente los siguientes:

— Los derivados de la utilización de los bienes y derechos propiedad de la Administración de la CAE, siempre que no se estén afectos al uso o servicio publico.
— Las herencias, legados o donaciones.
— Cualquier otro ingreso no incluido entre los de derecho público.

Como resumen de lo anterior, podemos decir que los ingresos que forman parte del presupuesto pueden ser de naturaleza pública, cuando la Administración los recauda como titular de potestades públicas, o de naturaleza privada, en caso contrario. Esta diferenciación es importante ya que el procedimiento de recaudación es diferente en uno y otro caso, pudiéndose utilizar el procedimiento de apremio en la recaudación de los primeros. La mayor parte de los ingresos que conforman el presupuesto de una Administración Pública son de derecho público, siendo habitualmente los más significativos los impuestos. También las tasas, los precios públicos y las multas así como las transferencias y subvenciones recibidas del Estado, la Unión Europea u otras Administraciones Públicas son ingresos de derecho público. Cuando estos ingresos no son suficientes para financiar los gastos presupuestados se recurre al endeudamiento público, siendo los ingresos derivados del endeudamiento de derecho público. En el caso de la Administración de la CAE, a consecuencia del reparto competencial establecido en Euskadi por el Concierto Económico, la mayor parte de los ingresos provienen de las aportaciones de las Diputaciones Forales.

Pasamos a explicar con un poco más de detalle, las Aportaciones de la Diputaciones Forales, las Tasas y los Precios Públicos.

1.1. **Aportaciones de las Diputaciones Forales**

Las aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución a los gastos presupuestarios de la Administración de la CAE representan la mayor parte del presupuesto de ingresos de ésta. Por ello dada su significación merecen un comentario aparte.

Las aportaciones de las Diputaciones Forales tienen su origen en la distribución de recursos tributarios, entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, establecidos en el Concierto Económico. De esta forma, las Diputaciones Forales recogen en sus presupuestos de ingresos la recaudación de los tributos concertados y consignan en sus presupuestos de gastos el importe de las aportaciones al Gobierno Vasco; consecuentemente en el presupuesto de ingresos de la Administración de la CAE se recoge igual cifra como aportaciones de las Diputaciones Forales.

La distribución de los recursos obtenidos por las Diputaciones Forales por la recaudación de los tributos concertados, una vez deducido el Cupo a pagar al Estado por las competencias no transferidas a Euskadi, se realiza en consideración a las competencias del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, tal y como establece la Ley de Territorios Históricos (Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos

Forales de sus Territorios Históricos», modificada por la Ley 5/1993, de 16 de julio), y se denomina *distribución vertical.*

Los flujos financieros de las Diputaciones Forales hacia el Gobierno Vasco o aportaciones se determinan básicamente en proporción directa a la renta de cada territorio histórico, tomando en consideración el esfuerzo fiscal de cada territorio histórico. La distribución de las Aportaciones entre los territorios históricos se denomina *distribución horizontal.*

Los principales tributos concertados recaudados por las Diputaciones Forales son: el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido (IVA).

La determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales se realiza actualmente de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, que determina la metodología para el cálculo de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la CAE aplicable al período 2007-2011.

1.2. **Tasas**

Tal y como establece la Ley de tasas y precios públicos de la CAE (Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido), las *tasas* son tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público y en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando:

— los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios, o
— no se presten o realicen por el sector privado.

De acuerdo con el artículo 11 de la mencionada Ley de tasas y precios públicos, se podrán establecer tasas por la utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público o por la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público consistentes en:

— La tramitación o expedición de licencias, visados, matrículas o autorizaciones administrativas de cualquier tipo.
— La expedición de certificados o documentos a instancia de parte.
— Legalización o sellado de libros.
— Actuaciones técnicas y facultativas de vigilancia, dirección, inspección, investigación, estudios, informes, asesoramiento, comprobación, reconocimiento o prospección.
— Examen de proyectos, verificaciones, contrastaciones, ensayos y homologaciones.
— Valoraciones y tasaciones.
— Inscripciones y anotaciones en registros oficiales y públicos.
— Servicios académicos y complementarios.
— Servicios portuarios y aeroportuarios.
— Servicios sanitarios.

Como ejemplo de tasas de la Administración de la CAE se pueden citar las siguientes:

— Tasa por la inscripción en convocatorias de personal de la Administración de la CAE.
— Tasa por autorizaciones de juego.
— Tasa por expediciones de títulos académicos (título de bachiller, certificado de aptitud de escuelas oficiales de idiomas, título superior de música, etc.).
— Tasa por expedición del carné «Gazte txartela-Carné joven».

1.3. **Precios públicos**

De acuerdo con lo establecido en la Ley de tasas y precios públicos, tienen la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios

o realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público que no tengan la consideración de tasa.

Como ejemplo de precios públicos de la Administración de la CAE se pueden citar los siguientes:

— Venta de publicaciones.
— Matrículas por servicios de enseñanza en Conservatorios de Música.
— Venta y alquiler de viviendas sociales.

Todos estos ingresos así definidos correspondientes a la Administración de la CAE se clasifican de acuerdo con su naturaleza económica en la siguiente clasificación económica:

Capítulo 1. *Impuestos directos*

En este capítulo no se presupuestan ni recaudan ingresos ya que de acuerdo con la distribución competencial existente en Euskadi (Ley de Territorios Históricos), los impuestos directos (IRPF, Sociedades) se recaudan por las Diputaciones Forales.

Capítulo 2. *Impuestos indirectos*

El único ingreso presupuestado en este capítulo es el correspondiente al impuesto sobre el juego del bingo.

El resto de impuestos indirectos, al igual que sucede con los directos, no se presupuestan ni recaudan por la Administración de la CAE ya que de acuerdo con la distribución competencial existente en Euskadi (Ley de Territorios Históricos), los impuestos indirectos (IVA, etc.) se recaudan por las Diputaciones Forales.

Capítulo 3. *Tasas, precios públicos y otros ingresos de derecho público*

Este capítulo recoge una parte de los ingresos de derecho público, siendo los más significativos los siguientes:

— Tasas.
— Precios públicos.
— Diversos ingresos en régimen de derecho público. En este epígrafe se incluyen todo el resto de ingresos de derecho público como son:
  - Recargos sobre impuestos.
  - Multas y sanciones.
  - Intereses correspondientes a ingresos de derecho público.
  - Las devoluciones de subvenciones concedidas por incumplimiento de las mismas.

Capítulo 4. *Transferencias y subvenciones recibidas para gastos corrientes*

En este capítulo se recogen fundamentalmente las aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución a los gastos presupuestarios de la CAE, así como las aportaciones de Fondos Europeos con destino a operaciones corrientes.

Capítulo 5. *Ingresos patrimoniales*

En este capítulo se recogen los ingresos de derecho privado entre los que se encuentran fundamentalmente los siguientes:

— Intereses de las cuentas bancarias de la Tesorería General del País Vasco.
— Ingresos procedentes del inmovilizado propiedad de la Administración de la CAE, por ejemplo arrendamiento de inmuebles no afectos al servicio público y no correspondientes a viviendas sociales.

Capítulo 6. *Enajenación de inversiones reales*

En este capítulo se recogen los ingresos de derecho privado procedentes de la enajenación de bienes y derechos no financieros propiedad de la Administración de la CAE que no se hallen afectos al uso o servicio público.

Capítulo 7. *Transferencias y subvenciones recibidas para operaciones de capital*

En este capítulo se recogen los ingresos por transferencias y subvenciones recibidas para operaciones de capital, siendo las más significativas las correspondientes a Fondos Europeos y a aportaciones de otras Administraciones Públicas para la realización de inversiones, como por ejemplo la financiación del Estado de la nueva red ferroviaria vasca.

Capítulo 8. *Disminución de activos financieros*

En este capítulo se recogen las devoluciones de préstamos concedidos por la Administración de la CAE (Ingresos de derecho público) así como la enajenación de inversiones financieras propiedad de la Administración de la CAE.

Capítulo 9. *Aumento de pasivos financieros*

En este capítulo se recogen fundamentalmente los ingresos derivados del endeudamiento público.

Todos estos ingresos deben hacerse efectivos o recaudarse de acuerdo con los siguientes procedimientos en función de su naturaleza.

Los ingresos de *naturaleza pública* se hacen efectivos por medio del procedimiento administrativo de recaudación. (Art. 40 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco).

La efectividad de los derechos de *naturaleza privada* se lleva a cabo de acuerdo con el ordenamiento jurídico privado. (Art. 40 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco).

El procedimiento administrativo de recaudación o gestión recaudatoria conducente a la obtención de los ingresos de derecho público, tributarios y no tributarios, a favor de la Administración de la CAE, se regula en el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco (Decreto 212/1998, de 31 de agosto).

La gestión recaudatoria se realiza en dos períodos, el período voluntario y el período ejecutivo. En período voluntario la gestión recaudatoria corresponde:

— En el caso de tasas e ingresos de derecho público no tributario, a los órganos de la Administración de la CAE en relación con sus propias competencias administrativas.
— En el caso del resto de ingresos tributarios, al Departamento competente en materia de Administración tributaria, en estos momentos el Departamento de Economía y Hacienda.

En el período ejecutivo, la gestión recaudatoria corresponde al Departamento competente en materia de tesorería, en la actualidad el Departamento de Economía y Hacienda.

RECAUDACIÓN EN PERÍODO VOLUNTARIO

— Inicio del período voluntario: con carácter general para las deudas tributarias la recaudación en período voluntario se inicia a partir de la fecha de notificación de la liquidación. Para las deudas no tributarias, el período voluntario se inicia a partir de la notificación de la resolución ejecutiva que declara la obligación del pago.
— Plazo de pago: con carácter general, las deudas notificadas entre los días 1 y 15 de cada mes se pueden pagar desde la fecha de notificación hasta el día 5 del mes siguiente. Las deudas notificadas entre los días 16 y el último de cada mes, desde la fecha de notificación hasta el día 20 del mes siguiente.

— Ingresos en período voluntario: durante el período voluntario, el importe de las deudas se ingresará en las cuentas de la Tesorería General del País Vasco puestas a disposición para tal fin.
— Terminación del período voluntario: la recaudación en período voluntario termina el día del vencimiento de los plazos de ingreso anteriores.

RECAUDACIÓN EN PERÍODO EJECUTIVO

— Inicio del período ejecutivo**:** con carácter general, la recaudación en período ejecutivo se inicia el día siguiente al vencimiento del plazo de ingreso en período voluntario.
— Procedimiento de apremio: La Administración de la CAE tiene la potestad de utilizar el procedimiento de apremio en la recaudación ejecutiva de deudas de derecho público.
El procedimiento de apremio se inicia cuando se dicta, por el órgano competente para la recaudación en período ejecutivo, la *providencia de apremio,* título que tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago.
El inicio del período ejecutivo produce el devengo de los *recargos del período ejecutivo* de tres tipos: recargo ejecutivo, recargo de apremio reducido y recargo de apremio ordinario. Dichos recargos se calculan sobre la totalidad de la deuda no ingresada en período voluntario. El recargo ejecutivo es del 5% y se aplica cuando se satisface la deuda antes de la notificación de la providencia de apremio. El recargo de apremio reducido es del 10% y se aplica cuando se satisface la deuda y el propio recargo en los plazos estipulados en la notificación de la providencia de apremio. El recargo de apremio ordinario es del 20% y se aplica en el resto de los casos.
No se dirige procedimiento de apremio, ni se devenga recargos de período ejecutivo, frente a entidades deudoras que estén sometidas en su actuación al derecho público, es decir otras Administraciones Públicas.
— Recaudación de ingresos en período ejecutivo**:** durante el período ejecutivo, el importe de las deudas se ingresará en las cuentas de la Tesorería General del País Vasco puestas a disposición para tal fin, o en las indicadas por las Diputaciones Forales o la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando la gestión recaudatoria esté concertada con dichas entidades en virtud de convenios suscritos con las mismas.
— Terminación del procedimiento de apremio: el procedimiento de apremio termina con el pago de la deuda, con la declaración de crédito incobrable o con la declaración de haber quedado extinguida la deuda por cualquier otra causa legal. Dentro del plazo de prescripción, el procedimiento de apremio se reanudará si se tiene noticias de que la o el deudor de la deuda declarada incobrable es solvente.

2. FASES DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

La gestión o ejecución del presupuesto de ingresos se realiza en las siguientes fases sucesivas o simultáneas:

— El reconocimiento de los derechos (Derechos reconocidos).
— El ingreso efectivo o recaudación de los mismos (Derechos ingresados o recaudación obtenida).

2.1. **Reconocimiento de los derechos (Derechos reconocidos)**

Se entiende por *reconocimiento de derechos* el acto por el cual se formaliza un derecho económico a favor de la Administración, constituyéndose las personas físicas o jurídicas que deben satisfacer una determinada cantidad de dinero en deudores de la misma, «Deudores por derechos re-

conocidos». Dado que el presupuesto de ingresos es estimativo, se pueden reconocer derechos por un importe superior al presupuestado.

Para reconocer contablemente un derecho a favor de la Administración han de cumplirse las siguientes condiciones:

a) Que se tenga constancia de que se ha producido un acontecimiento que haya dado lugar al nacimiento de un derecho de cobro.
b) Que el derecho de cobro tenga un valor cierto y determinado.
c) Que el deudor pueda ser determinado.

Como criterio general, los derechos se reconocen en el momento en que se dictan los correspondientes actos de liquidación que los cuantifican.

Se exponen a continuación los criterios de reconocimiento de los derechos más significativos:

— Impuestos. En principio se aplica el criterio general, es decir se reconocen los derechos cuando se realiza el acto administrativo de liquidación del impuesto.
— Tasas. Los derechos se reconocen en el momento del devengo de la tasa, establecido para cada una de ellas en la Ley de tasas y precios públicos de la Administración de la CAE. El devengo de las tasas, en función del hecho imponible de que se trate, se produce:
  - Cuando se otorga el título de concesión, autorización o cesión de la utilización del dominio público.
  - Cuando se presta el servicio o se realiza la actividad que constituye el hecho imponible. No obstante, cuando el pago de la tasa se realiza junto con la solicitud para la iniciación de la actuación correspondiente, el derecho se reconoce en el momento en que se presenta dicha solicitud, esto es en el momento de la recaudación.
— Precios públicos. Los derechos se reconocen en el momento en que se exige el precio público mediante la realización por la Administración de los actos de liquidación. Los precios públicos son exigibles, en virtud de lo establecido en la Ley de tasas y precios públicos, cuando se efectúa la entrega de bienes o se inicia la prestación de los servicios.
— Multas. Las multas son ingresos de derecho público liquidados como consecuencia de la comisión de infracciones al ordenamiento jurídico. Estos derechos se reconocen cuando el ente impositor cuenta con un título legal ejecutivo para exigirlos o bien, si el cobro es anterior, por denuncia anterior a sanción firme, en el momento de su recaudación.
— Recargos de período ejecutivo. Son ingresos de derecho público que se exigen como consecuencia del impago de cualquier deuda de derecho público en el período voluntario establecido para su cobro. Su reconocimiento se efectuará cuando finaliza el período voluntario de pago y éste no se ha efectuado, en el momento que cada uno de los recargos, explicados anteriormente, es exigible.
— Transferencias y subvenciones recibidas. Las transferencias y subvenciones recibidas por la Administración de la CAE se reconocen, como criterio general, en el momento en que surge el derecho a su percepción, siempre que su cuantificación pueda efectuarse con fiabilidad. Cuando no se conoce con certeza el importe exacto a percibir, se pospone su reconocimiento al momento en que se reciben los ingresos efectivos.
— Ingresos patrimoniales. Los intereses de las cuentas bancarias de la Tesorería General del País Vasco se reconocen a su devengo.
— Enajenación de inversiones reales. Los derechos derivados de la enajenación de bienes patrimoniales se reconocen cuando se efectúa la venta de los mismos, dándose de baja del inventario.
— Endeudamiento público. La emisión de Deuda Pública se reconocerá a la suscripción de la misma y las operaciones de préstamo en el momento de la formalización del préstamo.

Todos estos derechos reconocidos pueden anularse en algún momento y por distintos motivos. Se entiende por *Anulación del reconocimiento de derechos* el acto por el cual se anula total o se minora parcialmente un derecho económico a favor de la Administración. La anulación de derechos nunca podrá ser superior a los derechos reconocidos.

Los derechos reconocidos pueden anularse por los siguientes motivos:

— Como consecuencia de la anulación de la liquidación de la que se deriven, ya sea de oficio por la Administración o como consecuencia de resolución de recursos o de sentencias judiciales.
— Por aplazamiento y fraccionamiento de pago. Se puede aplazar o fraccionar el pago de un derecho reconocido relativo a ingresos de derecho público, previa solicitud del deudor, cuando su situación económico-financiera, discrecionalmente apreciada por la Administración, le impida transitoriamente efectuar el pago de sus deudas. Las cantidades cuyo pago se aplaza devengan el interés de demora establecido legalmente. La tramitación y resolución de solicitudes de aplazamiento de deudas corresponde al Departamento competente en materia de tesorería (Art. 22 y siguientes del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco). Los derechos anulados por aplazamiento se reconocen a su vencimiento.
— Por insolvencia del deudor. La insolvencia del deudor de derechos de naturaleza pública sólo se puede declarar en el procedimiento de apremio. Una vez comprobada en el curso del procedimiento de apremio la insolvencia del deudor, éste es declarado fallido por el órgano de recaudación y la deuda incobrable. La declaración de deuda incobrable motiva su baja de la contabilidad. La deuda se rehabilita si, dentro del plazo de prescripción, se tiene conocimiento de la solvencia del deudor.(Art. 67 del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco)
— Por prescripción de la deuda.
    - Los derechos de la Hacienda General del País Vasco están sometidos a prescripción, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables a cada uno de ellos (Art. 44 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco)
    - Los derechos de naturaleza pública prescriben a los 4 años (Art. 44 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco)
    - En todo caso, los plazos de prescripción de los derechos de naturaleza pública, se pueden interrumpir por cualquier acción administrativa, o por el ejercicio de acciones por parte del deudor así como por su interposición de reclamaciones o recursos. (Art. 44 Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco). La prescripción será declarada de oficio por el órgano competente para desarrollar la gestión recaudatoria.
    - La prescripción de los derechos de naturaleza privada se rige por el ordenamiento jurídico privado.
— Por condonación de la deuda. Las deudas sólo pueden ser objeto de condonación en virtud de Ley, en la cuantía y términos que en la misma se determinen. (Art. 41 del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco)
— Por otras causas legalmente establecidas.

2.2. **Derechos ingresados o recaudación obtenida**

Se entiende por *derecho ingresado* el acto por el cual se hacen efectivos los ingresos correspondientes a derechos previamente reconocidos.

Los ingresos se hacen efectivos por su cobro en metálico, así como en especie, o por compensación.

Los derechos ingresados o recaudación obtenida nunca podrán ser superiores a los derechos reconocidos. En el caso de producirse cobros sin haber reconocido previamente el derecho, se registrarán ambas fases presupuestarias de forma simultánea, es decir se reconocerá el derecho de forma simultánea a su cobro.

La anulación de derechos reconocidos que ya hubieran sido cobrados supone la obligación de devolver al deudor el importe indebidamente percibido por la Administración, por lo que se puede producir una devolución de ingresos.

Derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores (residuos de ingresos).

Las dos fases de ejecución del presupuesto de ingresos que hemos descrito en los párrafos anteriores se refieren al presupuesto corriente o del ejercicio. Sin embargo existe también una gestión presupuestaria para los derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores.

Los derechos reconocidos en un ejercicio presupuestario que ni se recaudan ni se anulan en dicho ejercicio permanecen vivos en los ejercicios siguientes, hasta su recaudación u anulación, con la denominación de *derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores* o *residuos de ingresos.*

Al cierre de un ejercicio presupuestario, todos los saldos de derechos reconocidos en dicho ejercicio pendientes de recaudación y no anulados pasan a formar parte de deudores por derechos reconocidos de ejercicios anteriores mediante la operatoria contable «Paso de residuos».

En la ejecución presupuestaria de estos derechos reconocidos de ejercicios anteriores hay que tener en cuenta que los derechos ya están reconocidos. Cualquier reconocimiento de derechos adicional tiene que formar parte del presupuesto corriente o del ejercicio. La recaudación de estos derechos o su anulación tienen el mismo tratamiento que los derechos del presupuesto corriente.

3. DOCUMENTOS CONTABLES DE INGRESOS

Todos los actos y operaciones de contenido económico realizadas por la Administración deben ser registrados en la contabilidad. Por lo tanto las operaciones correspondientes a la gestión o ejecución del presupuesto de ingresos se registran en la contabilidad presupuestaria a través de los documentos contables. Los documentos contables existentes en la Administración de la CAE necesarios para mostrar la ejecución del presupuesto de ingresos son los siguientes:

- Documento **«R»** que sirve para registrar contablemente el reconocimiento de los derechos a favor de la Administración.
- Documento **«R/»** que sirve para registrar contablemente la anulación de los derechos reconocidos en el ejercicio a favor de la Administración.
- Documento **«MI»** que sirve para registrar contablemente la recaudación obtenida ya sea de derechos reconocidos en el ejercicio corriente o en ejercicios anteriores.
- Documento **«MI/»** que sirve para registrar contablemente la anulación de un ingreso indebidamente obtenido, siempre que el ingreso se haya recaudado en el mismo ejercicio. La devolución del ingreso propiamente dicha, que origina un pago es decir una salida de fondos de la Tesorería, se registra con un documento de pago no presupuestario. Cuando el ingreso se haya recaudado en un ejercicio anterior, la devolución del ingreso se tramitará mediante un documento de gasto «**ADO**».
- Documento **«RI»** que sirve para registrar contablemente el reconocimiento del derecho y su recaudación de forma simultánea.
- Documento **«RI/»** para registrar simultáneamente la anulación de un ingreso recaudado y la anulación del derecho reconocido correspondiente.
- Documento **«RR»** para el registro en el ejercicio siguiente de los derechos reconocidos en los ejercicios anteriores pendientes de cobro (Paso a Residuos de ingresos). Este documento no supone un nuevo reconocimiento de los derechos sino el paso a derechos reconocidos de ejercicios anteriores por lo que se utilizará en el cierre de cada ejercicio presupuestario.
- Documento **«RR/»** que sirve para registrar contablemente la anulación de derechos reconocidos en ejercicios anteriores.

Por lo tanto los documentos contables referidos a la fase de «Reconocimiento de los derechos» o «Derechos reconocidos» son los siguientes: **«R», «R/», «RR» y «RR/».** Los documentos contables referidos a la fase de «Recaudación obtenida» o «Derechos ingresados» son los siguientes: **«MI» y «MI/»**. Y por último, los documentos contables referidos simultáneamente a ambas fases de ejecución presupuestaria son: **«RI» y «RI/».**

También podemos distinguir entre los documentos contables utilizados en la gestión del presupuesto corriente o del ejercicio: **«R», «R/», «MI», «MI/», «RI» y «RI/»,** y los utilizados en la gestión de presupuestos de ejercicios anteriores o residuos: **«RR», «RR/», «MI» y «MI/».**

La información mínima que deben contener los documentos contables de ejecución de ingresos es la siguiente:

1. Aplicación presupuestaria a la que se va a imputar el ingreso.
2. Referencia de intervención
3. Concepto resumido consistente en una breve explicación del ingreso.
4. Tercero: NIF o DNI y denominación de deudor.
5. Importe en euros del ingreso.

1. **La aplicación presupuestaria,** es decir la mayor desagregación del presupuesto de ingresos, consta de la siguiente estructura:

— Ejercicio presupuestario.
— Código indicativo de si se trata del presupuesto ordinario o de incorporación de remanentes (se denomina agrupación).
— Código indicativo de si la aplicación presupuestaria es de gastos o de ingresos.
— Estructura orgánica: sección presupuestaria, servicio, centro, que gestiona el ingreso.
— Territorio al que se imputa el ingreso: Álava, Bizkaia, Gipuzkoa o sin territorializar.
— Estructura económica: capítulo, artículo, concepto y subconcepto presupuestario, que refleja la naturaleza económica del ingreso.
— Programa presupuestario al que se imputa el ingreso.
— Partida presupuestaria.

Los documentos contables de ingresos llevarán una aplicación presupuestaria o varias aplicaciones presupuestarias (anexo de aplicaciones) por cada documento contable.

2. **La Referencia de Intervención** es el código que sirve de nexo de unión entre las dos fases de ejecución del presupuesto de ingresos. De tal forma que cuando se quiera registrar contablemente el cobro o anulación de un derecho reconocido con una referencia de intervención determinada, los documentos contables correspondientes llevarán esa misma referencia de intervención.

Un derecho reconocido podrá aumentarse. Para ello, se utilizará la misma referencia de intervención que se quiera ampliar y el documento contable será un documento complementario.

También podrá aumentarse el importe cobrado de un derecho reconocido. Se utilizará un documento contable con la misma referencia de intervención que se desee aumentar y ese documento contable será un documento complementario.

3. **Terceros**. En lo que respecta al tercero deudor se podrán utilizar terceros reales o ficticios. Si bien hemos dicho que para reconocer un derecho resulta necesario que el deudor pueda ser determinado (tercero real), al tramitar los documentos contables de ingresos existen ocasiones en las que se recurre a la figura de terceros ficticios. Ello es así cuando el volumen de terceros deudores es tan importante que resulta aconsejable la utilización de terceros ficticios, como agrupación de todos los terceros reales, los cuales figurarán no en la ejecución presupuestaria sino en los sistemas utilizados por los órganos gestores para la gestión de sus ingresos. Ejemplos típicos de esta circunstancia son: las multas de tráfico, los ingresos por recibos mensuales de venta o arrendamiento de viviendas sociales, etc., en general siempre que el número de terceros deudores así lo aconseje.

4. **Otra información**. En los documentos que registran la recaudación además de la información mínima anterior se indica:

— La forma de ingreso: por transferencia bancaria, en metálico, mediante talón o «en formalización».
— La cuenta financiera de la Tesorería General del País Vasco dónde se ha efectuado el ingreso. Cuando la recaudación se obtiene por compensación se produce un cobro «virtual» y la cuenta financiera es una cuenta de formalización.

En los documentos de anulación de derechos reconocidos se debe indicar la causa de la misma: anulación de la liquidación, aplazamiento, insolvencia o prescripción.

Todos los documentos contables llevarán como documentación anexa el soporte documental necesario que justifique el reconocimiento del derecho económico a favor de la Administración de la CAE, su anulación, su cobro o su devolución.

3.1. **Gestión no presupuestaria de los ingresos**

En la gestión de los ingresos existen una serie de operaciones que se tramitan de forma independiente al presupuesto de ingreso que se denominan *operaciones no presupuestarias*. Vamos a distinguir tres casuísticas:

1. Operaciones estrictamente no presupuestarias en las que la Administración actúa de mera intermediaria

En ocasiones la Administración recibe ingresos en su Tesorería cuyo destino no es la financiación de su presupuesto de gastos sino su traspaso a un tercero, habitualmente otra Administración Pública. Tal es el caso, entre otros, de determinados Fondos Europeos recibidos para su remisión a ayuntamientos destinatarios de las subvenciones.

Estos ingresos no forman parte del presupuesto de ingresos y se denominan ingresos no presupuestarios. Los documentos contables necesarios para su registro son diferentes de los indicados anteriormente. Se trata de documentos de ingresos no presupuestarios. Su devolución también se gestiona con documentos de pagos no presupuestarios.

2. Operaciones transitoriamente no presupuestarias y cuyo destino final es la imputación al presupuesto de ingresos (Ingresos pendientes de aplicación)

En otras ocasiones la Administración recibe ingresos en su Tesorería de los que en un momento inicial se desconoce toda la información necesaria para imputarlo al presupuesto de ingresos, como por ejemplo: el tercero, la aplicación presupuestaria o el expediente a que se refiere el ingreso, entre otros datos.

Por eso, y de forma transitoria, estos ingresos se registran como «Ingresos pendientes de aplicación» mediante un documento contable de ingresos no presupuestarios.

Una vez conocido e identificado el ingreso se procede a su imputación presupuestaria con los documentos «RI» si el derecho no estaba reconocido o «MI» en caso contrario. Simultáneamente a su imputación presupuestaria, se anula el ingreso pendiente de aplicación mediante un documento de pago no presupuestario.

3. Operaciones no presupuestarias auxiliares derivadas del presupuesto de ingresos (IVA repercutido o pago de devoluciones de ingresos)

En otras ocasiones existen operaciones no presupuestarias que tienen su origen en operaciones de ejecución del presupuesto de ingresos. Tal es el caso de las devoluciones de ingresos indebidos y del IVA repercutido en las operaciones de la Administración que así lo requieran, como por ejemplo la venta de publicaciones o la venta de viviendas sociales o el alquiler de locales no afectos al servicio público.

3.2. **Devoluciones de ingresos indebidos**

Las devoluciones de ingresos indebidos, en el mismo ejercicio que su recaudación, se registran en el presupuesto de ingresos con un documento contable que anula la recaudación (MI/ o RI/) pero no ordena ningún pago.

El registro de la obligación de devolver el ingreso indebido y su pago se materializan con documentos no presupuestarios.

3.3. **IVA repercutido**

En estos casos cuando se liquida un ingreso con IVA repercutido, el principal de la operación se contabiliza como derecho reconocido y se imputa al presupuesto de ingresos. Sin embargo el IVA repercutido se registra en una cuenta no presupuestaria, ya que no es un ingreso que financie el presupuesto de gastos sino que debe ser liquidado a las Haciendas Forales en la periodicidad establecida.

37
Liquidación del presupuesto y cuentas anuales

Sumario: 1. Cierre del ejercicio.— 2. La liquidación de los Presupuestos Generales. 2.1. Resultados del Ejercicio. 2.2. Cuenta de Tesorería del Ejercicio. 2.3. Cuentas de Liquidación del Ejercicio presupuestario de la Administración General y de los Organismos Autónomos Administrativos. 2.4. Cuentas de Liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas. 2.5. Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados.—3. Cuentas Anuales de la Administración de la Comunidad Autónoma. 3.1. Balance. 3.2. Cuenta del resultado económico-patrimonial. 3.3. Memoria.—4. Fiscalización por el Tribunal Vasco Cuentas Públicas.—5. Aprobación.—6. Régimen de prórroga.—7. Otros informes relacionados con la liquidación de los presupuestos. 7.1. Remanente de Tesorería. 7.2. Ahorro Bruto y Capacidad/Necesidad de Financiación o Saldo Presupuestario no Financiero. 7.3. Déficit/Superávit de Caja no Financiero y Variación Neta de Pasivos Financieros.

1. CIERRE DEL EJERCICIO

El ejercicio presupuestario coincide con el año natural, es decir el 31 de diciembre de cada año se cierran los Presupuestos Generales del ejercicio respecto a los derechos liquidados (ingresos) y obligaciones devengadas (gastos) hasta esa fecha.

Con ese fin, en el último trimestre de cada año, se publica una Orden sobre operaciones de cierre, en la que se establecen las fechas límite para la recepción, en la Oficina de Control Económico, de los documentos contables correspondientes al presupuesto en vigor.

Los créditos de pago incluidos en el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma y en el de sus Organismos Autónomos Administrativos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones devengadas durante el mismo quedan anulados de pleno derecho salvo que se incorporen al respectivo presupuesto del ejercicio siguiente de acuerdo con los requisitos que se establecen en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi.

Del mismo modo, los créditos de compromiso que, al último día del ejercicio presupuestario, no hayan sido utilizados quedan anulados, salvo incorporación al ejercicio siguiente de los créditos de pago asociados.

2. LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES

Una vez cerrado el ejercicio presupuestario se procede a realizar la liquidación del presupuesto que consiste en una serie de operaciones para obtener información acerca de la realización definitiva de los programas presupuestarios. Se trata de reflejar la ejecución real de las autorizaciones de gastos y las previsiones de ingresos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios.

Del mismo modo que se elabora y aprueba un presupuesto para cada una de las entidades que componen el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se debe proceder a su liquidación de forma independiente.

La documentación que compone la liquidación de los Presupuestos Generales debe elaborarse, una vez cerrado el ejercicio presupuestario, con anterioridad al 31 de mayo del ejercicio siguiente. Los Servicios correspondientes de la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda se encargan de su elaboración.

La liquidación está compuesta e integrada por los siguientes documentos:

1. Resultados del Ejercicio.
2. Cuenta de Tesorería del Ejercicio.
3. Cuenta de Liquidación del Ejercicio presupuestario de la Administración General.
4. Cuenta de Liquidación del Ejercicio presupuestario de los Organismos Autónomos Administrativos.
5. Cuenta de Liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas.
6. Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados.

Una copia de la documentación que compone la liquidación se acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del ejercicio siguiente a su elaboración, a título informativo.

2.1. **Resultados del Ejercicio**

Los resultados del ejercicio se estructuran en:

— Superávit o Déficit del Presupuesto Corriente.
— Superávit o Déficit por operaciones de ejercicios anteriores.

El Superávit o Déficit del Presupuesto Corriente mide el grado en que los ingresos del año han cubierto los gastos realizados en el mismo. Se obtiene como la diferencia entre los derechos reconocidos y liquidados y las obligaciones devengadas con cargo a los créditos autorizados para gastos.

El Superávit o Déficit por operaciones de ejercicios anteriores se obtiene por diferencia entre las obligaciones reconocidas pendientes de pago de ejercicios anteriores, que han sido anuladas en el ejercicio y los derechos reconocidos pendientes de cobro de ejercicios anteriores, anulados en éste.

2.2. **Cuenta de Tesorería del Ejercicio**

Esta cuenta está compuesta por las operaciones realizadas por la Tesorería General del País Vasco en el año natural, distinguiendo las que corresponden al Presupuesto vigente, a los Presupuestos cerrados, y a ingresos y pagos de cuentas no presupuestarias (acreedores y deudores no presupuestarios), con indicación de la situación de la Tesorería General al inicio y al final del ejercicio presupuestario, según el siguiente esquema:

Situación de la Tesorería al final del ejercicio anterior

MÁS: Ingresos
- Presupuestarios
  - Ejercicio corriente
  - Ejercicios anteriores
- No presupuestarios

MENOS: Pagos
- Presupuestarios
  - Ejercicio corriente
  - Ejercicios anteriores
- No presupuestarios

Situación de la Tesorería al final del ejercicio

Integran la Tesorería General del País Vasco todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Administración General de la CAE y de sus organismos autónomos, por operaciones tanto presupuestarias como no presupuestarias. Sólo la parte que debe mantenerse en efectivo

se encuentra en las cajas de la Tesorería General del País Vasco; el resto está depositado en cuentas abiertas en bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito o en entidades de crédito extranjeras.

2.3. Cuentas de Liquidación del Ejercicio presupuestario de la Administración General y de los Organismos Autónomos Administrativos

La Cuenta de Liquidación del Ejercicio presupuestario, tanto para la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi como para cada uno de sus Organismos Autónomos está integrada por los siguientes documentos:

1. Cuadros demostrativos de los créditos de pago. Se presentan con el siguiente detalle:

   — Créditos de pago autorizados inicialmente.
   — Modificaciones de los créditos de pago: incorporaciones, habilitaciones, ampliaciones, transferencias,…
   — Créditos de pago finales.
   — Obligaciones de pago contraídas con cargo a los créditos totales autorizados.
   — Pagos realizados durante el ejercicio.
   — Remanentes de crédito.
   — Obligaciones pendientes de pago.

   Esta información se presenta desglosada a diferentes niveles, como:

   — Sección.
   — Programa.
   — Capítulo.
   — Programa y Capítulo.
   — Programa, Capítulo, Artículo y Concepto.

2. Cuadros demostrativos de los créditos de compromiso. Se presentan con el siguiente detalle:

   — Créditos de compromiso autorizados inicialmente.
   — Modificaciones.
   — Créditos de compromiso finales.
   — Créditos comprometidos.

   Esta información, con su distribución plurianual, se presenta desglosada por Presupuesto de origen, Sección, Programa y Concepto.

3. Cuadros demostrativos del estado de ingresos: Se presentan con el siguiente detalle:

   — Previsiones de ingresos.
   — Derechos reconocidos y liquidados.
   — Ingresos recaudados durante el ejercicio.
   — Derechos pendientes de cobro.

   Esta información se presenta desglosada a diferentes niveles, como:

   — Programa.
   — Capítulo.
   — Programa y Capítulo.
   — Programa, Capítulo, Artículo y Concepto.

2.4. Cuentas de Liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas

La Cuenta de Liquidación de los Presupuestos de cada uno de los Organismos Autónomos Mercantiles, Entes Públicos de derecho privado y Sociedades Públicas está integrada por los siguientes documentos:

1. Liquidación de los presupuestos de explotación y de capital, con el siguiente detalle:
   a) Estado de ingresos y su ejecución.
   b) Estado de gastos y su ejecución.
   c) Estado de compromisos futuros y su ejecución.
2. Cuentas Anuales de cada una de dichas entidades, así como las Cuentas Anuales consolidadas de los grupos de sociedades, con los informes de auditoria respectivos.
3. Informe de gestión.
4. Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados.

2.5. **Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados**

Cada programa presupuestario de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos Autónomos Administrativos, recoge la información relativa a los objetivos por él perseguidos, acciones a llevar a cabo para su consecución e indicadores para su seguimiento.

La finalidad de esta Memoria es exponer cómo se han cumplido cada uno de estos objetivos previstos y los cambios producidos en los mismos en conexión con la ejecución de los Presupuestos al cierre de ejercicio, es decir la eficacia de los programas presupuestarios.

Cada documento se estructura en los siguientes apartados:

— Descripción del Programa y su responsable.
— Detalle de los objetivos programados.
— Grado de cumplimiento de los objetivos.
— Resumen de los gastos e ingresos presupuestarios del Programa.

3. CUENTAS ANUALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Las *Cuentas Anuales* son el conjunto de documentos destinados a mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y del resultado económico-patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma, referidas al ejercicio presupuestario.

Comprenden, entre otros, el Balance, la Cuenta del resultado económico patrimonial, y la Memoria.

3.1. **Balance**

El Balance comprende con la debida separación, el activo, el pasivo y el patrimonio neto de la entidad.

El activo recoge los bienes y derechos de la entidad, así como los gastos diferidos. En el activo se incluye todo bien o derecho integrado en la contabilidad de la Administración, sea o no ésta titular del mismo, del cual se espera en un futuro que contribuya a la consecución de sus objetivos.

El pasivo recoge las deudas exigibles por terceros.

El patrimonio neto viene determinado por la diferencia entre el activo y el pasivo.

3.2. **Cuenta del resultado económico-patrimonial**

Esta Cuenta recoge el resultado económico-patrimonial obtenido en el ejercicio y está formada por los ingresos y los gastos del mismo, excepto cuando proceda su imputación directa al patrimonio neto de acuerdo con lo previsto en las normas de reconocimiento y valoración.

3.3. **Memoria**

La memoria completa, amplía y comenta la información contenida en los otros documentos que integran las Cuentas Anuales.

Entre las Notas que conforman la Memoria, cabe destacar las siguientes:

— Deudores por derechos reconocidos y acreedores por obligaciones reconocidas.
— Endeudamiento Público.
— Garantías prestadas.
— Conciliación entre el resultado económico-patrimonial y el resultado presupuestario.

3.3.1. Deudores por derechos reconocidos y acreedores por obligaciones reconocidas

Estos apartados recogen información de los deudores por derechos reconocidos y de los acreedores por obligaciones reconocidas al cierre del ejercicio, diferenciando los procedentes del ejercicio corriente y los de ejercicios anteriores.

Asimismo, detalla la evolución durante el ejercicio de los derechos a cobrar y las obligaciones a pagar de ejercicios anteriores, proporcionando información, por año de origen, de la situación inicial de los derechos a cobrar y las obligaciones pagar, de los ingresos y pagos que se han realizado en el ejercicio, de las anulaciones habidas en el mismo y finalmente de los derechos a cobrar y las obligaciones a pagar al cierre.

Los ingresos y pagos que se han realizado en el ejercicio son integrantes de la Cuenta de Tesorería del Ejercicio. Las anulaciones de derechos a cobrar y de obligaciones a pagar dan lugar al Superávit o Déficit por operaciones de ejercicios anteriores que, a su vez, integra los Resultados del Ejercicio.

3.3.2. Endeudamiento Público

El *Endeudamiento Público* lo constituyen las emisiones de deuda pública y las operaciones de crédito o de préstamo con entidades financieras, tanto en moneda nacional como extranjera. En las operaciones de endeudamiento por plazo superior a un año su importe debe ser destinado a la financiación de gastos de inversión.

En este apartado se da información de las emisiones y amortizaciones del ejercicio, los intereses devengados y pagados y la situación del endeudamiento al cierre del ejercicio, con indicación de las emisiones y préstamos formalizados y dispuestos, y sus características principales: importe pendiente de vencimiento, moneda, tipo de interés, fechas de vencimiento,...

3.3.3. Garantías prestadas

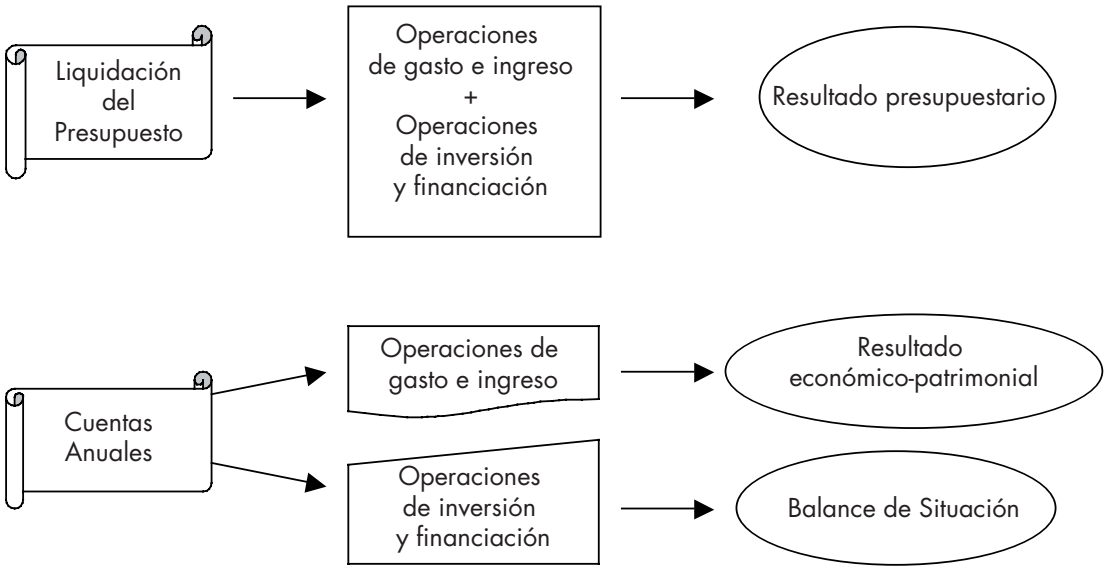
La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con fines de fomento o interés público, puede prestar garantías por las cuales se obliga a pagar por un tercero, en el caso de no hacerlo éste. Las garantías pueden formalizarse bajo las denominaciones de fianza, aval, afianzamiento, reafianzamiento o cualquier otra análoga.

Este apartado proporciona información de las garantías concedidas en el ejercicio, así como de la situación al cierre del mismo, con indicación de las garantías formalizadas, liberadas y ejecutadas en el ejercicio.

3.3.4. Conciliación entre el resultado económico-patrimonial y el resultado presupuestario

El cálculo del resultado del ejercicio en la liquidación del presupuesto y en contabilidad patrimonial se realiza de forma diferente.

El resultado del ejercicio en la liquidación del presupuesto se determina por la diferencia entre la totalidad de los ingresos (derechos reconocidos) y gastos (obligaciones reconocidas) realizados. En contabilidad patrimonial las operaciones que suponen bienes, derechos y obligaciones para la entidad se recogen en el Balance de situación, siendo los ingresos y gastos incurridos para la obtención de los mismos los que componen el resultado económico-patrimonial del ejercicio.



La conciliación entre ambos resultados es la siguiente:

RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL Beneficio (Pérdida)

MENOS: Partidas consideradas como gastos en la liquidación del Presupuesto pero que no lo son según la contabilidad patrimonial.

MÁS: Partidas consideradas como ingresos en la liquidación del Presupuesto pero que no lo son según la contabilidad patrimonial.

MÁS: Partidas consideradas como gastos en contabilidad patrimonial pero que no tienen reflejo presupuestario.

MENOS: Partidas consideradas como ingresos en contabilidad patrimonial pero que no tienen reflejo presupuestario.

RESULTADO PRESUPUESTARIO Superávit (Déficit)

4. FISCALIZACIÓN POR EL TRIBUNAL VASCO CUENTAS PÚBLICAS

El Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, una vez elaborada la Liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, debe remitirla al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas al mes siguiente a su confección.

En el ejercicio de la función fiscalizadora el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas examina y comprueba la documentación relativa a la Liquidación debiendo emitir su informe dentro de los cuatro meses siguientes a su recepción. En el mismo debe pronunciarse, necesariamente, sobre:

a) Cumplimiento de la legislación vigente en materia de gestión de fondos públicos.

b) Racionalidad en la ejecución de los gastos públicos basados en criterios de economía y eficacia.
c) Sometimiento de la documentación financiera presentada a los principios contables que resultan de aplicación.

La fiscalización tiene por objeto verificar la adecuación al ordenamiento jurídico así como examinar la eficacia y eficiencia de la actividad económico-financiera de las entidades integrantes del Sector Público Vasco y proponer medidas de racionalización y mejora de la misma.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas fiscaliza, entre otras materias:

a) Los contratos celebrados.
b) La situación y variaciones del Patrimonio.
c) Los créditos adicionales, así como las incorporaciones, transferencias, habilitaciones y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
d) La legalidad, regularidad y eficacia de los ingresos presupuestarios.

La fiscalización se extiende también al cumplimiento de la finalidad para la que hayan sido concedidas las ayudas y subvenciones de la Administración.

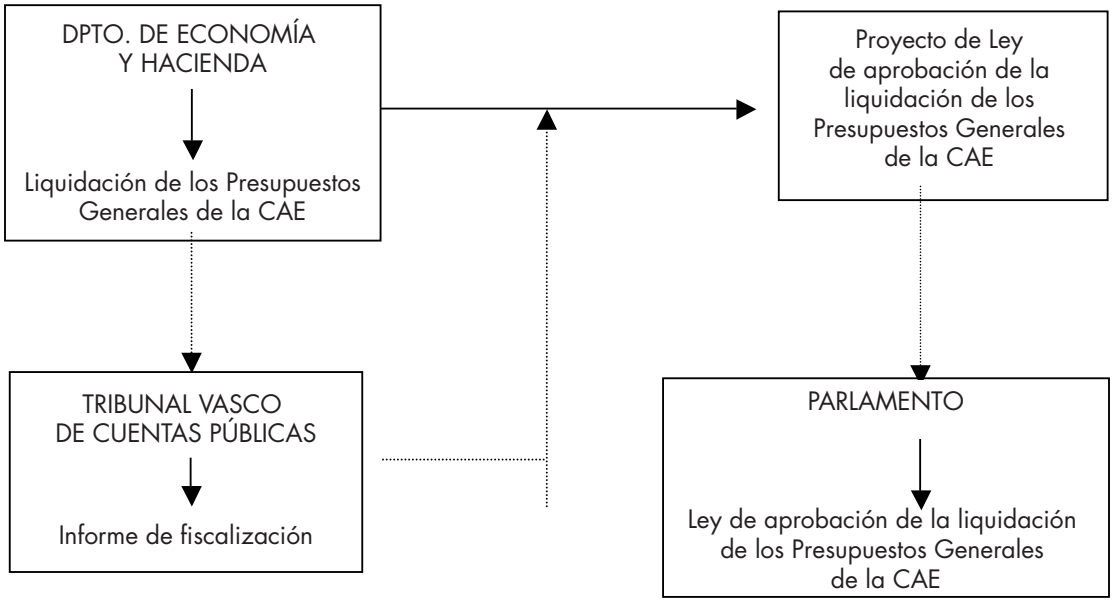
El Tribunal ejerce su función fiscalizadora mediante el examen de cuantos datos, antecedentes, informes, documentos y soportes informáticos juzgue preciso recabar en relación a las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería.

Con anterioridad a la elaboración de su informe, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas debe dar cuenta de los resultados de la fiscalización efectuada, a las entidades fiscalizadas a fin de que éstas aleguen o aporten los documentos o justificaciones que estimen oportuno en los plazos que al efecto se establezcan.

El informe emitido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas es puesto en conocimiento de las entidades fiscalizadas y del Parlamento, y sus conclusiones se publican en el Boletín Oficial del País Vasco.

5. APROBACIÓN

La documentación relativa a la Liquidación de los Presupuestos Generales, junto con las Cuentas Anuales, que reflejan la situación financiera y patrimonial de la Comunidad Autónoma, debe ser remitida por el Gobierno al Parlamento para su debate y aprobación, mediante el correspondiente Proyecto de Ley, en el plazo de dos meses desde la emisión del correspondiente informe de fiscalización por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.



6. RÉGIMEN DE PRÓRROGA

En el supuesto de que al inicio de un ejercicio presupuestario no estén aprobados sus Presupuestos, la Ley de Presupuestos Generales del ejercicio precedente extenderá su vigencia al mismo y estaremos en una situación de prórroga presupuestaria.

Las autorizaciones contenidas en los Presupuestos Generales del ejercicio precedente se entenderán prorrogadas como sigue para el período de vigencia de la prórroga:

a) *Límites de plantilla*: se podrá proceder a la cobertura de la plantilla hasta completar el límite aprobado en los Presupuestos objeto de prórroga. Asimismo, el Gobierno podrá proceder a partir del primer día del nuevo ejercicio económico a incrementar las retribuciones del personal a su servicio en un porcentaje máximo y provisional, aplicado individualmente, idéntico al autorizado en la última Ley de Presupuestos Generales.
b) *Créditos de pago y créditos de compromiso*: se entenderán prorrogados en los importes del ejercicio anterior siempre que no financien programas o actuaciones que por su naturaleza debieron finalizar en el ejercicio objeto de prórroga.
c) *Créditos ampliables*: tendrán la calificación de ampliables durante el período de prórroga los créditos que la hubiesen tenido en el presupuesto prorrogado hasta el límite establecido en el mismo.
d) *Prestación de garantías*: durante el período de prórroga se podrán conceder garantías en las mismas condiciones y hasta un importe máximo igual al autorizado en los Presupuestos Generales objeto de prórroga.
e) *Endeudamiento y operaciones de crédito*: los límites fijados en los Presupuestos Generales objeto de prórroga serán de aplicación durante el período de vigencia de ésta.

Los importes de los créditos que son objeto de prórroga serán los aprobados el último día del ejercicio económico finalizado, una vez computadas todas las modificaciones presupuestarias (transferencias, ampliaciones, etc,…) autorizadas en dicho ejercicio, es decir, el importe de los créditos que se prorrogan es lo que se conoce como «Crédito Final» del ejercicio anterior.

Durante el período de prórroga los regímenes de transferencias, incorporaciones, habilitaciones y reposición de créditos se regularán por la normativa contenida en la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi y en la Ley que aprobó los Presupuestos objeto de prórroga.

7. OTROS INFORMES RELACIONADOS CON LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

7.1. **Remanente de Tesorería**

El Remanente de Tesorería al cierre del ejercicio, es una variable que muestra la situación financiera acumulada. Se trata de una variable fondo, que se refiere a un momento determinado del tiempo: el final del ejercicio contable.

El Remanente de Tesorería es la diferencia entre los derechos reconocidos y liquidados y las obligaciones contraídas, procedentes de las liquidaciones de los presupuestos. El sumatorio de los resultados de los ejercicios liquidados a una fecha, constituye el Remanente de Tesorería de la Administración General o del organismo autónomo de que se trate.

El Remanente de Tesorería puede constituir un recurso para la financiación de los presupuestos ya que con cargo a él, pueden incrementarse los créditos de pago.

En la cuantificación de los remanentes de tesorería utilizables para la financiación de los Presupuestos deben tenerse en cuenta los derechos que se consideren de dudoso cobro y las contingencias que previsiblemente puedan producirse. Asimismo, también se tendrá en cuenta la posible existencia de ingresos que estén afectos a la financiación de unos concretos gastos futuros.

Si a la finalización de un ejercicio el Remanente de Tesorería fuera negativo, debe procederse a reducir el Presupuesto del año en curso en dicha cuantía. Si ello no fuera posible y la evolución

de los recursos no permitiera la absorción del remanente negativo en el ejercicio, el Presupuesto del ejercicio siguiente deberá presentarse con un superávit inicial que permita su absorción.

7.2. **Ahorro Bruto y Capacidad/Necesidad de Financiación**

El Ahorro Bruto se obtiene como la diferencia entre los recursos corrientes y los empleos (gastos) corrientes. Cuando el ahorro bruto registra un valor positivo, significa que los recursos corrientes obtenidos durante el ejercicio además de financiar todos los gastos corrientes, se utilizan para financiar operaciones de capital o financieras, mientras que cuando es negativo, el exceso de empleos corrientes aumenta la necesidad de financiación.

Si al ahorro bruto añadimos las operaciones de capital obtenemos la Capacidad/Necesidad de Financiación (o Saldo Presupuestario no financiero) en función de que esta variable sea positiva o negativa.

OPERACIONES CORRIENTES ***INGRESOS*** *Impuestos directos (cap. 1)* *Impuestos indirectos (cap. 2)* *Tasas y otros ingresos (cap. 3)* *Transferencias y subv. corrientes (cap. 4)* *Ingresos patrimoniales (cap. 5)*	***GASTOS*** *Gastos de personal (cap. 1)* *Gastos de funcionamiento (cap. 2)* *Gastos financieros (cap. 3)* *Transf. y subv. gastos corrientes (cap. 4)*
AHORRO BRUTO	
OPERACIONES DE CAPITAL ***INGRESOS*** *Enajenac. inversiones reales (cap. 6)* *Transf. y subv. operac. capital (cap. 7)*	***GASTOS*** *Inversiones reales (cap. 6)* *Transf. y subv. operac. capital (cap. 7)*
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (SALDO PRESUPUESTARIO. NO FINANCIERO)	
OPERACIONES FINANCIERAS ***INGRESOS*** *Disminuc. activos financieros (cap. 8)* *Aumento pasivos financieros (cap. 9)*	***GASTOS*** *Aumento activos financieros (cap. 8)* *Disminuc. pasivos financieros (cap. 9)*
SUPERÁVIT / DÉFICIT DEL PRESUPUESTO	

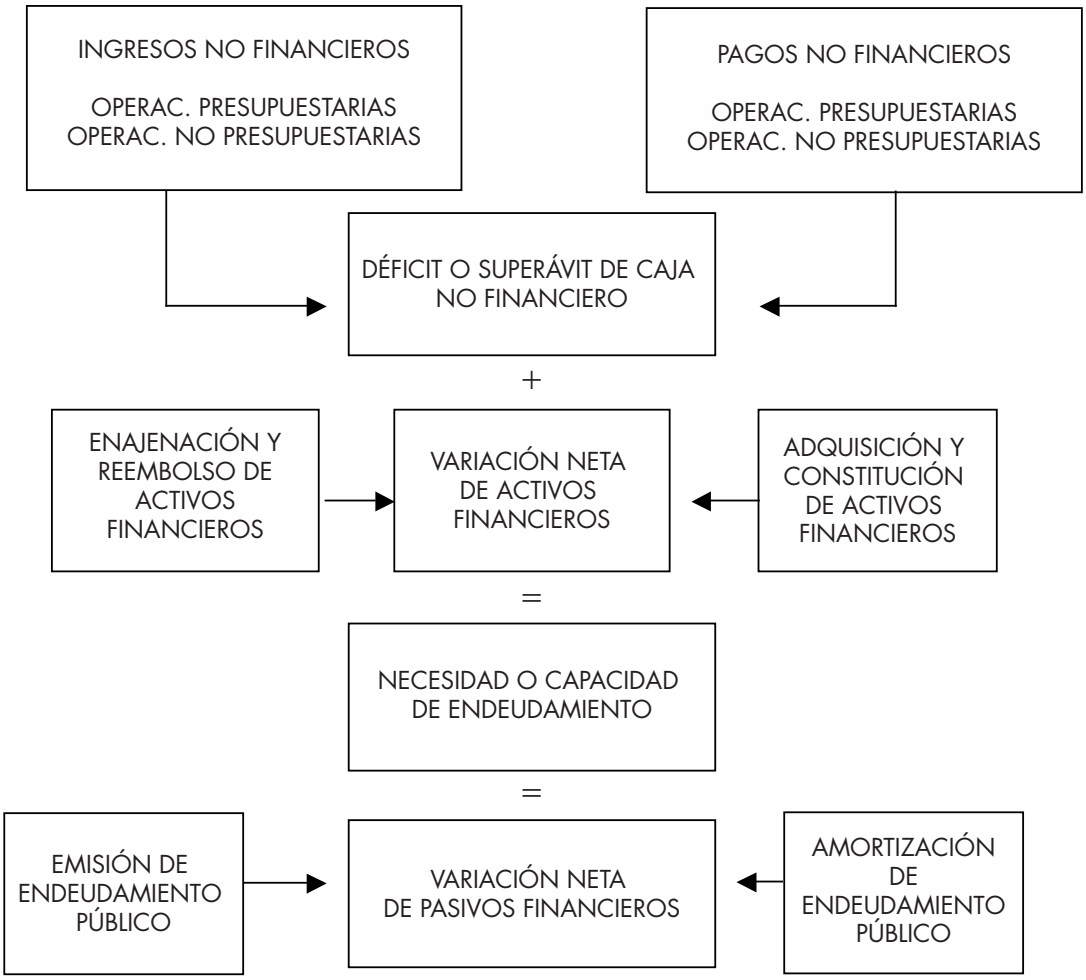
7.3. **Déficit/Superávit de Caja no Financiero y Variación Neta de Pasivos Financieros**

El déficit/superávit de caja no financiero se define por la diferencia que existe entre el total de los ingresos no financieros recaudados en un período de tiempo determinado y el de los pagos no financieros realizados en ese mismo período.

En su cálculo se consideran los ingresos y pagos que proceden de la ejecución del presupuesto vigente y aquellos otros que tienen su origen en presupuestos anteriores, incluyéndose todas estas operaciones con independencia del registro contable en el que se encuentren en el momento de su determinación, es decir, ya estén aplicadas al presupuesto o pendientes de aplicación.

La variación neta de pasivos financieros se obtiene por diferencia entre:

— Los derechos presupuestarios reconocidos netos derivados de la creación o emisión de pasivos financieros (Capítulo 9 «Pasivos financieros» del presupuesto de ingresos).
— Las obligaciones presupuestarias reconocidas netas derivadas de la cancelación, amortización o reembolso de pasivos financieros del ejercicio (Capítulo 9 «Pasivos financieros» del presupuesto de gastos).


INGRESOS NO FINANCIEROS
OPERAC. PRESUPUESTARIAS
OPERAC. NO PRESUPUESTARIAS
PAGOS NO FINANCIEROS
OPERAC. PRESUPUESTARIAS
OPERAC. NO PRESUPUESTARIAS
DÉFICIT O SUPERÁVIT DE CAJA NO FINANCIERO
+
ENAJENACIÓN Y REEMBOLSO DE ACTIVOS FINANCIEROS
VARIACIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS
ADQUISICIÓN Y CONSTITUCIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS
=
NECESIDAD O CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
=
EMISIÓN DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO
VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS
AMORTIZACIÓN DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

VII
Bibliotecas y Centros de Documentación

38

Concepto de Biblioteca especializada y Centro de documentación. Procesos técnicos básicos de la Biblioteca especializada

Sumario: 1. Concepto de Biblioteca especializada y Centro de documentación.—2. Procesos técnicos básicos de la Biblioteca especializada. 2.1. Formación de la colección. 2.2. Tratamiento técnico de los fondos documentales. 2.3. Preparación para el préstamo. 2.4. Almacenamiento y conservación de la colección. 2.5. A modo de colofón.

1. CONCEPTO DE BIBLIOTECA ESPECIALIZADA Y CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

Para entender el concepto de biblioteca especializada, primero hemos de conocer la definición de *biblioteca.*

Biblioteca es cualquier colección de libros y publicaciones periódicas o en serie, grabados, documentos gráficos, fotográficos, audiovisuales, multimedia, documentos digitales o electrónicos o documentos reproducidos en cualquier otro soporte, organizada de acuerdo a unas normas técnicas y disponibles para su préstamo y consulta. Su fin es servir para satisfacer las necesidades de información, educación, investigación y ocio de las personas usuarias, para lo cual contará con personal especializado así como con los medios técnicos necesarios. Así pues, una biblioteca es un sistema organizado para la transmisión de información.

Las bibliotecas se pueden clasificar en función de diversos criterios: por la titularidad o el organismo del cual dependen (públicas, universitarias, gubernamentales, etc.), por el tipo de documento que albergan en sus colecciones (por Ej., sólo audiovisuales o sólo material gráfico), por las disciplinas y temática representadas (sobre medicina, sobre psicología, sobre economía), etc. y es este último criterio el que las divide en enciclopédicas y especializadas.

Una *biblioteca especializada* es una biblioteca que se dedica a una disciplina o área concreta del conocimiento humano. Son bibliotecas que ofrecen servicios de información especializada a usuarios especializados. Su dependencia puede ser variadísima: empresas, organismos de investigación, laboratorios, reales academias, hospitales, colegios oficiales, museos, asociaciones, organismos oficiales o de la Administración Pública, departamentos de universidades[1] etc. y por tanto atienden las necesidades de información de sus miembros, así como apoyan los objetivos de la organización a la cual pertenecen.

Sus características también son variadísimas, pero tienen en común su alta especialización para aportar información a profesionales e investigadores. Actualmente tienden a evolucionar hacia centros de documentación o están unidas a ellos.

Tanto la UNESCO, como la IFLA[2] establecen definiciones sobre las bibliotecas y proponen diversas clasificaciones de bibliotecas especializadas. Según la IFLA, se trata de bibliotecas que se concentran en una disciplina o grupo de disciplinas particulares o que ofrecen servicios a usuarios interesados en una determinada profesión, actividad o proyecto.

La IFLA propone una división de bibliotecas especializadas en las siguientes categorías:

— Bibliotecas especializadas en Administración.

[1] Las bibliotecas universitarias, a pesar de su evidente especialización, otras veces son clasificadas como una categoría aparte de las especializadas, con entidad propia.

[2] Federation of Library Associations and Institutions (Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias).

— Bibliotecas especializadas en Arte.
— Bibliotecas especializadas en Ciencias biológicas y médicas.
— Bibliotecas especializadas en Ciencias sociales.
— Bibliotecas especializadas en Ciencia y tecnología.
— Bibliotecas especializadas en Genealogía e historia local.
— Bibliotecas especializadas en Geografía y mapas.
— Bibliotecas especializadas en Leyes.

En cuanto a los *centros de documentación*, son centros de información especializada, donde se selecciona, recoge, analiza, almacena, recupera y difunde información entre usuarios también especializados. Los centros de documentación aparecieron en España a mediados del siglo XX como consecuencia del avance científico y tienen su origen en las hemerotecas y en las bibliotecas especializadas. Su objetivo inicial era servir al investigador y para ello enseguida empezaron a utilizar técnicas cooperativas y redes de información científica. Suelen depender de organismos oficiales y su acceso es habitualmente de carácter restringido.

Las diferencias entre *biblioteca especializada* y *centro de documentación* son cada vez más difusas, pues están muy relacionados en su origen, objetivos, métodos de trabajo, tipología de usuarios, tipología documental, etc. Algunos autores apuntan ciertas características que pueden ser útiles para aclarar la diferencia entre ambos conceptos.

— La biblioteca especializada trabaja algo más con formato papel, con libros y revistas y formato CD-ROM y el centro de documentación tiende más a los formatos digitales y electrónicos.
— La biblioteca especializada tiende más a suministrar documentos externos y el centro de documentación elabora más los propios documentos, como son los resúmenes (abstracts). Es decir: las bibliotecas especializadas tienden a proporcionar más información de documentos publicados e información bibliográfica y los centros de documentación trabajan más con documentos internos y facilitan el dato técnico y la información extraída de análisis y resúmenes.
— Las bibliotecas especializadas tienden a seguir más el tratamiento documental de catalogación y clasificación según las normas internacionales y los centros de documentación se centran más en el análisis documental[3] exhaustivo y su posterior indización[4].

Sin embargo, como hemos dicho, la tipología de Bibliotecas especializadas y centros de documentación es variada y las similitudes entre ambos sistemas de información son muchas, por tanto muchas veces se habla de ambos sin hacer distinción.

2. PROCESOS TÉCNICOS BÁSICOS DE LA BIBLIOTECA ESPECIALIZADA

Los procesos técnicos básicos de una biblioteca especializada y de un centro de documentación son aquellas tareas que se realizan para formar una colección documental y tratarla técnicamente, con el objeto final de ponerla a disposición de las personas usuarias, es decir de poder desarrollar los llamados «servicios al usuario».

Se trata de una labor que en su mayor parte es competencia del personal técnico de la biblioteca, y que se ejecuta siguiendo un orden, una metodología y unos procedimientos normalizados.

Acogiéndonos a una definición amplia de lo que son procesos técnicos en una biblioteca especializada, podemos citar los siguientes:

— *Formación de la colección:*

- Selección.

[3] El análisis documental consiste en examinar un documento para encontrar sus elementos esenciales. Analizando el contenido y haciendo un resumen.

[4] La indización representa los resultados del análisis del contenido mediante lenguaje documental o natural, para facilitar la recuperación posterior.

- Adquisición:
  - — Compra.
  - — Compra corporativa.
  - — Canje.
  - — Donación.
- Recepción de los fondos.
- Revisión y expurgo.

— *Tratamiento técnico de los fondos documentales:*

- Catalogación.
- Análisis del contenido: Indización.
- Análisis del contenido: Resumen.
- Mantenimiento del catálogo automatizado y control de autoridades.

— *Preparación para el préstamo.*
— *Almacenamiento y conservación de la colección.*

2.1. **Formación de la colección**

La *colección*, *fondo bibliográfico* o *fondo documental* es el conjunto de documentos que ingresan en una biblioteca o centro de documentación. Es un organismo vivo, que evoluciona junto con el entorno y constituye un soporte fundamental. Su formación exige un proceso organizativo amplio para gestionarlo racionalmente, consistiendo, de forma muy resumida en: reunir y conservar, organizar los fondos y ponerlos a disposición de los usuarios.

Puede estar formada por toda clase de tipologías documentales (libros, revistas, anuarios, tesis, informes, normas,...) y en soportes variados (papel, multimedia, gráfico, digitales, bases de datos y accesos «online» etc.

2.1.1. La selección

Para formar la colección, se *selecciona* y se *adquiere*. El proceso técnico de la selección es una tarea delicada, pues la colección debe ser pertinente y adecuada al público especializado al que va a servir. Del acierto o fracaso de la selección dependerá que la biblioteca sea útil al usuario/-a.

El profesional bibliotecario deberá atender a ciertas variables a la hora de seleccionar, como son el presupuesto, el estado actual de la colección (posible obsolescencia), el estudio de necesidades detectadas, las sugerencias de los usuarios, el equilibrio de la colección, etc.

Es muy importante el hecho de si se forma parte o no de una red o un consorcio de bibliotecas o centros de documentación de la misma especialidad, pues conocer o disponer de los fondos de otras bibliotecas con las que se trabaja de forma consorciada o cooperativa, influye notablemente en la selección.

En definitiva, para seleccionar hay que evaluar continuamente, aplicar criterios cualitativos y cuantitativos objetivos y racionales para responder a las necesidades de los usuarios y de la organización de la cual forma parte la biblioteca.

La selección se hará sobre fuentes especializadas: catálogos y webs de libreros, editores, organismos e instituciones relacionados con la temática de interés, bibliografías especializadas, etc. y nos referimos tanto a material papel como audiovisuales, recursos en línea, etc.

Se valorará, entre otros aspectos, la exactitud, actualidad, solvencia de autores y editores, pertinencia del tema dentro de la biblioteca, relevancia e idoneidad del documento a adquirir.

En los últimos años se ha ido afianzando la comunicación académica y científica en formato electrónico. Ello ha supuesto tanto la proliferación de versiones electrónicas de revistas académicas

y profesionales, de actas de congresos, informes, etc., como la publicación de recursos que se originan directamente en formato electrónico. Asimismo, hace ya tiempo que algunas editoriales han empezado a poner en el mercado versiones digitales de monografías.

2.1.2. La adquisición

La adquisición de materiales bibliográficos seleccionados se hace siguiendo alguno de los tres procesos tradicionales en una biblioteca especializada: compra, canje o donación, al cual añadiremos el de compra corporativa, cada vez más extendida en bibliotecas especializadas.

La compra

La compra requiere un control del presupuesto asignado, conocimiento de proveedores, la identificación correcta de los documentos que se van a adquirir y, cada vez más, el acceso al proveedor vía web o con sistemas de alertas editoriales.

En la Web existen numerosos recursos que tienen un valor informativo y de referencia. Las bibliotecas han ido integrando en sus colecciones los distintos soportes de la información y representándolos en sus catálogos, y así está ocurriendo también con los recursos electrónicos.

Muchas bibliotecas especializadas tienen sistemas informáticos para gestionar la mayor parte de los procesos de la biblioteca. Son los llamados Sistemas Integrados de Gestión Bibliotecaria o SIGB y contienen entre otros, los módulos necesarios para tareas bibliotecarias específicas de selección y adquisición. Se utiliza para gestionar la selección, con tareas de información bibliográfica sobre ejemplares, editores, proveedores, etc y la adquisición mediante la compra, canje o donación llevando a cabo los pedidos y la gestión económica y presupuestaria que conlleva.

A la hora de formalizar una compra con el proveedor, si se tiene un sistema integrado de gestión de bibliotecas, SIGB, se graban los datos en el módulo de adquisiciones, para aprovechar los datos a la hora de realizar los pasos siguientes, la recepción y la catalogación.

La compra corporativa

La compra corporativa o consorciada es una forma muy usada en centros especializados, ya que la similitud de fondos, de tipos de usuarios, de procesos técnicos de grupos de bibliotecas especializadas, hace que sea muy productivo el trabajar de forma cooperativa, para ahorrar costes económicos, costes en trabajo técnicos, costes en tiempo. La compra cooperativa nace como decimos de necesidades similares y soluciones similares para usuarios no sólo parecidos, sino a veces compartidos.

El acuerdo para efectuar compras cooperativas suele formalizarse en documentos de diferente alcance legal, como puede ser la constitución de un sistema o una red de bibliotecas que puede ser centralizado o no, cuyas adquisiciones se hacen desde una cabecera o de forma individual, adquiriendo fondos, generalmente electrónicos, que serán de acceso compartido. El objetivo final, sean cuales sean los acuerdos negociados o la estructura centralizada o no de estas redes de compra cooperativa, es el de compartir, ahorrar y universalizar el acceso de los recursos, extendiéndolos a usuarios que antes no tenían el acceso a ciertos recursos especializados.

El canje

El canje o intercambio es una forma de adquisición de forma cooperativa o colaborativa entre bibliotecas o instituciones. Es frecuente el canje de *literatura gris*[5] entre instituciones o centros pero hay que usar los mismos criterios de selección que se utilizan en la compra. Es decir, que sea pertinente a los fines de los centros y a las necesidades de los/-as usuarios/-as.

[5] Literatura gris es la documentación que no se distribuye por los canales habituales de los editores y proveedores. Algunos ejemplos: informes, normas técnicas, patentes, proyectos, documentos de trabajo, tesis, ciertas publicaciones oficiales, etc.

La donación

La donación, al igual que los legados, es otra manera de adquirir y, como se ha dicho en el punto anterior, debe imperar el criterio de selección que se tiene establecido para la compra, pues de ninguna manera se puede alterar la calidad y pertinencia de un fondo documental sólo por obtenerlo gratis. Así pues, no se debe aceptar ninguna donación que no cumpla con los criterios que se hayan establecido para la biblioteca.

En la actualidad disponemos, dentro de la adquisición gratuita, una modalidad cada vez más extendida: es el libre acceso (Open Access) a documentos a texto completo totalmente gratis, ya sean artículos de revistas, libros electrónicos, bases de datos, documentos técnicos y un largo etc. de material de muy diversas procedencias: organismos oficiales, instituciones públicas y científicas o repositorios[6]. Como en los puntos anteriores, la facilidad de acceso y la gratuidad no debe cegarnos y se aplicarán los criterios de calidad y pertinencia a la hora de descargarlos (el equivalente de adquirirlos) en los sistemas de gestión automatizada de la biblioteca.

2.1.3. Recepción de fondos

La recepción de fondos es la comprobación sistemática del estado del pedido, albaranes y facturas, comprobación duplicados, registro de entrada, etc.

Cuando el documento llega a la biblioteca por cualquiera de los medios citados, procedemos a su recepción (o receptación) realizando ciertos trabajos como son los siguientes: se revisa si está en perfecto estado, se cotejan albaranes y facturas, se gestionan, si procede las reclamaciones, se comprueba si existen duplicados, se sellan, se pueden colocar antirrobos y se procede al registro de entrada. En el caso de haber usado un SIGB, los datos de adquisición son aprovechables, cambiando lo que sea preciso, para convertirlos en datos de registro de entrada del documento. Esto es, puesto que el título, el autor o autores, la fecha, el editor, etc. son datos que ya tuvimos que poner a la hora de hacer una adquisición, esos mismos datos, no hay que volver a ponerlos, ya están en el sistema. Eso sí, es necesario comprobar su exactitud.

Hay formas especiales de recepción de fondos, como son los adquiridos por suscripción, publicaciones seriadas, revistas y obras que se actualizan periódicamente. Estas necesitan un seguimiento específico y minucioso, ya que la recepción se hace de forma permanente y periódica e ininterrumpida, hasta la extinción o cierre de la suscripción.

Si el documento adquirido es un recurso electrónico o digital como puede ser un pdf, un libro electrónico o el acceso a una base de datos «online», la forma de receptación es distinta, pues lógicamente no se pueden sellar ni someter a otras manipulaciones físicas. Sin embargo *recibir* un recurso electrónico como un documento en pdf o acceder a la suscripción de una revista electrónica o una base de datos «online» que se ha adquirido, también requiere comprobaciones contables, revisar el buen funcionamiento de descargas, acceso, claves de entrada, lectura y firma, si procede, de contratos de uso y difusión (o restricción de difusión), etc. así como darlo de alta en el sistema de gestión bibliotecario o documental, es decir incorporar el recurso junto con el resto de los fondos.

2.1.4. Revisión y expurgo

Como decíamos al principio, la evaluación de la colección es una labor continua, permanente, ya que está viva, necesitada de renovación. Cambia a la par que las necesidades de los usuarios o de la organización a la que pertenece también cambian y renuevan sus necesidades. Por esto, el trabajo técnico de evaluar para seleccionar se desarrolla nuevamente para evaluar para expurgar o descartar.

[6] Los repositorios, son depósitos o archivos centralizados en un almacén de información digital, habitualmente bases de datos o archivos informáticos

El expurgo es la selección «en negativo», los mismos criterios que se usan para seleccionar y adquirir se usan para descartar o expurgar. Todo aquello que ya no es actual, lo inexacto, lo no pertinente para el equilibrio de la colección, lo irrelevante, lo inadecuado para los usuarios especializados.

En las bibliotecas especializadas y centros de documentación, por las características de las materias que tratan y difunden, la obsolescencia del documento es una de las principales razones o al menos una de las más frecuentes razones para expurgar. Se considera que en ciertos campos del conocimiento, como puede ser las ciencias de la salud o la ingeniería, a los 5 años (como media) un documento ya está anticuado. Sabemos que a veces mucho antes de los 5 años habrá perdido su vigencia. No es éste un asunto trivial. La información obsoleta en una biblioteca especializada o en un centro de documentación es inaceptable, pues la ciencia y tecnología son muy prolíficas en estudios, ensayos, investigaciones que se publican ininterrumpidamente y se superan por nuevos estudios, ensayos e investigaciones con gran facilidad. Es decir, se basan en informaciones que tienen una vida efímera y si el investigador o profesional especializado maneja sin saberlo una información que no esté vigente, causa perjuicio tanto al usuario como a la organización.

2.2. **Tratamiento técnico de los fondos documentales**

En cuanto un documento ha ingresado en la biblioteca, se procede a su tratamiento técnico. Se trata de unos procesos encaminados a describir la forma y el contenido del mismo. Esto es el tratamiento documental, que es una operación intelectual que analiza la forma, esto es la catalogación o descripción bibliográfica y analiza el contenido mediante la llamada *indización* según un *lenguaje documental controlado*[7] (los sistemas de clasificación, las listas de encabezamientos, listados de autoridades y tesauros). También se procede a hacer el resumen o abstract, habitual en los centros de documentación.

Estos procedimientos están normalizados, para garantizar la interpretación e intercambio de información correctos.

2.2.1. La catalogación

Catalogar es el conjunto de operaciones bibliotecarias necesarias para describir un documento y asignarle la signatura topográfica[8]. El resultado de la catalogación se llama *registro* o *asiento bibliográfico.*

Catalogar es describir un documento para identificarlo y dar información sobre su título, autor, editor, fecha, etc., así como el soporte, tema, características externas, etc.

Era necesario que existiera algún tipo de norma que fijara la cantidad de información, el número y orden de elementos que deben describirse, la puntuación y signos que deben emplearse en la descripción etc.

Así, en 1974, la IFLA, apoyada por la UNESCO publicó la primera edición de la *ISBD* (International Standard Book Description o Descripción Bibliográfica Internacional Normalizada) esto es, la norma internacional para la Descripción bibliográfica que en un primer momento nació para las monografías y cuya estructura se basó en ellas, por ser la forma documental más usada y abundante en las bibliotecas.

Esta es la norma más usada en el mundo de las bibliotecas y permite describir los documentos siguiendo unos mismos criterios. Se trata de consignar los datos necesarios para su plena identificación y localización.

Las normas ISBD tienen una serie de variantes: para materiales librarios y no librarios (también llamado material no libro), para publicaciones periódicas, monografías, libros antiguos, audio-

[7] Lenguaje documental controlado es una lista de términos seleccionados, cuya función es representar un concepto con un único término.

[8] Signo utilizado para indicar la localización de un documento dentro de una biblioteca.

visuales, recursos electrónicos, etc. Es importante recordar que se catalogan toda clase de documentos y en diversos soportes, siendo los recursos electrónicos en Internet los más novedosos y que emergen con mucha fuerza. No se trata sólo de describir su contenido, forma y ubicación, hay que informar sobre su accesibilidad y forma de distribución. Una conferencia, por ejemplo, en formato digital puede tener texto, sonido, gráficos, video y bibliografía y deben ser accesibles desde el mismo registro por medio de enlaces.

Hasta hace unos años la catalogación se realizaba en fichas de papel, pero desde que se ha impuesto la automatización de los catálogos, la catalogación se realiza directamente en el gestor de bibliotecas que tenga cada centro. El formato creado expresamente para automatizar datos y poder recuperarlos correctamente, es el llamado formato *MARC*.

El formato MARC[9] nació en los años 60 para compartir registros bibliográficos y catálogos entre bibliotecas. Es un formato que permite la codificación de la información para que el ordenador pueda trabajar con esos datos, y finalmente se puedan recuperar e intercambiar. El MARC fue un gran avance porque permitió el intercambio de información, el acceso a catálogos colectivos y la catalogación compartida. Además, al ser un sistema informatizado, permitía la visualización en pantalla y facilitaba la manipulación de registros, la búsqueda, indización y recuperación. El MARC está recogido como norma ISO 2709/73 y que tiene variantes locales (MARC, IBERMARC, etc.)

La catalogación en formato MARC permite capturas e importación de registros de muchos catálogos, ya sean colectivos o individuales, lo cual constituye un ahorro de tiempo, esfuerzo y presupuesto. El proceso de automatización junto a la uniformidad de criterios en la descripción bibliográfica y en los puntos de acceso facilita la formación de catálogos cooperativos. Actualmente, gracias a Internet y al protocolo Z39.50[10], el intercambio de registros entre las bibliotecas es eficaz y económico, permitiendo que no haya fronteras entre los catálogos.

La catalogación cooperativa o compartida es otra de las sinergias creadas con la cooperación interbibliotecaria y consiste en que o bien una cabecera cataloga para toda una red bibliotecaria o bien, si el sistema cooperativo está descentralizado, quien compra o el primero que compra, cataloga y los demás capturan el registro ya hecho y lo importan a su propio sistema.

También se puede catalogar e indizar con intención de poner documentos en la Web: es necesario recordar que los sistemas y servicios de información del siglo XXI contemplan que los documentos digitales se puedan procesar, almacenar, conservar, recuperar e intercambiar a través de la Web, World Wide Web, para lo cual es necesario describirlos de forma estructurada, con metadatos, etiquetas, etc., que permitan su posterior recuperación. Son formas emergentes de registrar el conocimiento, debido a la evidencia de Internet como fuente, depósito y recurso de información.

Por último, diremos que algunas bibliotecas especializadas y muchos centros de documentación no se acogen a las normas ISBD o no tienen programas de gestión documental con formato MARC, por lo que utilizan otras formas de descripción documental y otro software, otros gestores documentales.

2.2.2. Análisis del contenido: la indización

El análisis del contenido es la siguiente fase de la cadena documental y reúne una serie de operaciones destinadas a representar la materia de la que tratan los documentos, para su posterior recuperación.

La *indización* es el proceso de identificar y describir o representar el contenido temático de un recurso de información. Para ello hay que examinar el documento, entenderlo seleccionar los conceptos que mejor lo describen y almacenarlos en una base de datos.

Para traducir del lenguaje natural al lenguaje documental, la persona profesional de la biblioteca debe consultar la lista del lenguaje controlado, el lenguaje de indización, para encontrar la forma adecuada de representar o describir el mismo concepto. El motivo de «traducir» del len-

[9] Machine Readable Cataloging o Catalogación Legible por Máquina.

[10] Z39.50 es una norma para consultar catálogos de bibliotecas en Internet utilizando las mismas reglas para todos los catálogos, algo similar a usar siempre la misma pantalla para consultar cualquier biblioteca.

guaje natural al documental es que el primero se presta a equívocos, ambigüedades, sinonimia, polisemia, en cambio con el segundo se asegura que el concepto sea unívoco, sin ambigüedades, pertinente, específico, exhaustivo. El primero es amigable, pero el segundo facilita la búsqueda. No olvidemos que el fin de describir un documento es poder luego recuperarlo, tanto el personal de biblioteca y centro de documentación como la persona usuaria en general.

Así pues, la acción principal consiste en trasladar los conceptos desde el lenguaje natural, el que usamos de forma cotidiana, al lenguaje documental, que es el listado o vocabulario de términos que usamos para indizar o describir. La indización se puede hacer por medio de diferentes listas o vocabularios, como son:

1. Tesauros.
2. Listas de encabezamientos de materia.
3. Listas de palabras clave.
4. Clasificaciones basadas en códigos numéricos.

La clasificación más utilizada es la CDU (Clasificación Decimal Universal) y su utilización además es apropiada para poner el mismo número de CDU en la signatura, en el tejuelo, y así ordenar los fondos por materias.

Es compatible y frecuente la utilización de dos de ellos. Por ejemplo combinar unos de los tres primeros, con el cuarto, una clasificación, como puede ser la CDU.

2.2.3. Análisis del contenido: el resumen

En cuanto al resumen, llamado habitualmente por su término anglosajón «abstract», consiste en resumir el texto de un documento de forma objetiva, para hacerlo más breve y manejable. Es un proceso que se realiza sobre todo en centros de documentación. Hay varios tipos de resúmenes, siendo los más utilizados el *indicativo* y el *informativo*. Es un proceso técnico normalizado[11] y debe ser breve, preciso, sin interpretación personal, ni firma de autor o autora, ni comentarios, ni crítica, absolutamente aséptico y neutral.

Tanto los resúmenes como la indización pueden estar asistidos de forma automática, por programas informáticos que ayudan en la selección de conceptos.

2.2.4. Mantenimiento del catálogo automatizado. Control de autoridades

Una vez que se ha formado el catálogo, mediante los documentos catalogados e indizados en el sistema de gestión documental o de gestión de bibliotecas del centro (SIGB) queda un trabajo permanente que es el del mantenimiento del catálogo. Esto es, todos los procesos técnicos de vigilancia de su calidad y coherencia interna, detectar errores, duplicidades, velar por la unidad de la normalización, mantenimiento de sus distintos módulos, reconversiones de antiguas catalogaciones, control de autoridades. El control de autoridades, es decir la normalización de los nombres de personas, de entidades, de materias, etc. es básico para evitar la dispersión y multiplicación del mismo concepto dicho de varias maneras diferentes.

2.3. **Preparación para el préstamo**

La preparación para el préstamo o difusión es el paso previo a ordenarlo o almacenarlo.

Una vez que el documento ha sido catalogado e indizado, se etiqueta con tejuelo[12] que contendrá la signatura, que son los datos alfabéticos o numéricos. Un tejuelo puede indicar la materia

[11] Norma UNE 50-103-90 preparación de resúmenes.
[12] Etiqueta que se pega en el lomo del libro y que indica su indicación física y a veces la materia de la que trata.

de la que trata el libro o puede tener simplemente un número correlativo. La política de gestión de colección que la biblioteca haya decidido marcará la pauta sobre signaturas que expresen una clasificación por materias, signaturas alfabéticas o signaturas que indiquen un número correlativo, llamado *numerus currens*. Se trata ante todo, de indicar en qué lugar físico se va a ubicar el documento para tener los fondos ordenados según un criterio lógico preestablecido y poder localizarlos posteriormente con rapidez.

La colección documental puede estar libremente accesible a la persona usuaria o bien puede estar depositada en zonas restringidas. En cuanto a los fondos electrónicos, que también son parte de la colección, también se les puede asignar accesos más o menos libres o restringidos, según las necesidades del usuario o usuaria de la biblioteca o centro de documentación, es decir según su perfil.

También se asigna al documento el código de barras[13], que servirá para gestionar uno de los principales servicios al usuario, como es el préstamo.

2.4. **Almacenamiento y conservación de la colección**

En cuanto al almacenamiento y conservación de la colección, las medidas de protección y conservación básicas son las siguientes.

La colección en papel u otros formatos tangibles se deteriora con el tiempo y con el uso (también un documento digital se puede deteriorar o dañar) o por factores externos accidentales o no, por lo que es necesario tomar medidas preventivas contra el deterioro o destrucción causado por fuego, humedad, insectos, roedores, acción humana deliberada como es el expolio, etc. y los mencionados e inevitables motivados por uso y vejez del material.

Los espacios destinados tanto para el acceso libre del documento, como otros como son depósitos o salas especiales deben reunir las condiciones establecidas por la IFLA para la conservación de la colección, ya que distintos materiales tienen distinta sensibilidad a acciones externas como la temperatura, grado de humedad, etc. y otros por su formato o tipología precisan de muebles especiales, almacenamiento específico, como pueden ser planos, mapas, microformas, fotografías, etc.

Otros documentos por su uso, valor, antigüedad o demanda a veces deben ser reproducidos[14], duplicados, tanto para preservarlos (por ejemplo si son valiosos o antiguos) como para facilitar el uso y manejo de los mismos.

En las bibliotecas especializadas, puede darse el caso de que tengan fondos antiguos o valiosos, como puede ser en bibliotecas de sociedades científicas con una colección heredada del pasado. En estos casos está recomendada la intervención para conservar, encuadernar e incluso restaurar.

En los centros de documentación, más volcados a la información técnica y científica de máxima actualidad y que se nutren de información muy moderna y de validez efímera, la conservación de los fondos es necesaria, pero es probable que los documentos se queden antes obsoletos que deteriorados.

2.5. **A modo de colofón**

Es necesario recordar que sobre los procesos técnicos descritos hasta aquí, se desarrollan habitualmente, en las bibliotecas, otra clase de tareas transversales, que podríamos llamar de gestión y organización. Son los trabajos de: planificación, evaluación, toma de datos para las estadísticas, etc. con objeto de reflejarlos en las memorias anuales, los planes de gestión, informes, auditorías, etc.

Una vez concluidos estos procesos técnicos en la biblioteca especializada o centro de documentación, la colección está preparada para ser usada y difundida, razón última de todo el proceso, por medio de los llamados *servicios al usuario.*

---

[13] Etiqueta que contiene datos numéricos, codificados, que asigna el SIGB a cada documento. Lo individualiza de forma unívoca. Lectura por lápiz óptico.

[14] La reproducción puede estar sujeta a derechos de autor.

39

Sistemas y redes bibliotecarias. El Sistema Bibliotecario de Euskadi. Principales redes de Bibliotecas en el Estado y en la CAE

Sumario: 1. Sistemas y redes bibliotecarias. 1.1. Introducción. 1.2. Definiciones.—2. El Sistema Bibliotecario de Euskadi.—3. Principales redes de Bibliotecas en el Estado y en la CAE.

1. SISTEMAS Y REDES BIBLIOTECARIAS

1.1. **Introducción**

Las bibliotecas han tendido siempre a establecer relaciones entre ellas de forma que se facilitara la consecución de sus objetivos. La forma de llevar a cabo esa cooperación bibliotecaria consiste en diseñar sistemas y redes de bibliotecas. La experiencia de las bibliotecas individuales ha llevado a los y las profesionales a la convicción de que ninguna puede, por sus propios medios, satisfacer todas las necesidades de sus usuarios.

El aumento vertiginoso en la producción de libros y otros materiales informativos que se produce desde mediados del siglo XIX, unido a unos recursos económicos limitados, cuando no decrecientes, hizo aún más necesaria la cooperación entre bibliotecas como la mejor forma de facilitar el mayor acceso posible a todo el cúmulo de informaciones registradas.

Su origen se remonta a los años 70 con la finalidad de ahorrar en gastos de automatización de bibliotecas. Más adelante, en los años 80 se añade el beneficio del préstamo interbibliotecario y la catalogación compartida. En los 90, con el desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías de la información, la cooperación remodela sus funciones hacia la adquisición conjunta y la puesta a disposición de la persona usuaria de diversos recursos electrónicos.

1.2. **Definiciones**

Sistema bibliotecario es un conjunto de bibliotecas, interconectadas entre sí, que cooperan para servir a un área geográfica determinada, a un campo del saber determinado o a un grupo específico de usuarios. Normalmente existe una biblioteca central que aglutina los servicios bibliotecarios. Es decir, los sistemas de bibliotecas se desarrollan de arriba hacia abajo, creando un marco común y unos mecanismos de relación para organizar y extender el servicio de biblioteca en un ámbito geográfico determinado. Suelen contar con una base normativa dictada por la autoridad competente y unos órganos de dirección y coordinación que orientan el desarrollo del sistema, del que forman parte las que determina esa autoridad o las que se adhieren a él. Implica una política bibliotecaria y tiene un carácter jerarquizado.

Casi todas las leyes autonómicas de bibliotecas dedican un título a definir su sistema bibliotecario, en el que se hace una somera descripción de los elementos que lo forman.

La estructura de los *Sistemas* definidos en la normativa se suele definir en términos de órganos y centros. Los órganos son de dos tipos: técnico-administrativo y consultivo. Estos últimos se reducen habitualmente a un Consejo de bibliotecas (con diversos nombres), con funciones generales de asesoramiento.

Mayor papel tienen los órganos técnico-administrativos, que son los encargados de la planificación, coordinación, apoyo e inspección de las bibliotecas públicas. Normalmente se trata de la Consejería de Cultura o del órgano equivalente de la Administración autonómica.

Redes bibliotecarias: también denominadas por el término más amplio de «redes de servicios de información» Es un grupo de unidades que trabajan conjuntamente con planes y procedimientos comunes, compartiendo servicios y recursos, a fin de mejorar el servicio que prestan a sus usuarios, que son los *usuarios de información*[1].

Así pues, las redes son asociaciones de bibliotecas y centros de información para la realización cooperativa de uno o varios procesos bibliotecarios, aunque pertenezcan a instituciones diferentes, por lo que la gestión es más horizontal por lo general.

Aunque al hablar de *Redes* en general se suele hablar de estructuras más igualitarias, menos jerárquicas y formalizadas que los sistemas, en el caso de las bibliotecas públicas, al menos en nuestro país, el panorama es algo diferente. En prácticamente todos los casos, lo que se denomina red de bibliotecas públicas suele ser una estructura impuesta y organizada desde arriba, en la que participan elementos independientes o incluso dependientes de la misma institución.

Lo importante es la constatación de la inviabilidad de las bibliotecas públicas como entes individuales aislados, que es lo que ha llevado al desarrollo de sistemas y redes.

2. EL SISTEMA BIBLIOTECARIO DE EUSKADI

Está sustentado por la Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi[2].

La competencia en materia de bibliotecas que no sean de titularidad estatal pertenece a la Administración Autonómica de la CAE. Su antecedente inmediato en cuanto a política bibliotecaria es la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, que permitió, mediante la creación del Sistema Nacional de Bibliotecas de Euskadi, sentar las bases de un sistema bibliotecario vasco propio y con vocación de propiciar la colaboración entre Administraciones, instituciones y titulares privados a efectos de conseguir una mejor integración, coordinación y optimización de las diferentes ofertas bibliotecarias de Euskadi.

La Ley 11/2007, en su exposición de motivos, indica que pretende ofrecer una regulación más al detalle del sector, con el fin de permitir a Euskadi dotarse de unas infraestructuras y servicios bibliotecarios modernos, coordinados y de plena accesibilidad al conjunto de la ciudadanía. También pretende actualizar el ordenamiento jurídico sobre la materia, tanto desde el punto de vista conceptual como organizativo, de gestión y de planificación, al objeto de posibilitar, que los recursos bibliotecarios de Euskadi estén al alcance de todos y todas.

El Sistema Bibliotecario de Euskadi se concibe, por tanto, en dicha Ley como un conjunto de instituciones capaces de proporcionar servicios bibliotecarios mediante relaciones de cooperación. En este sentido, se asienta sobre una política de información, la cooperación internacional, un planeamiento bibliotecario (coordinación entre las distintas Administraciones) y la existencia de la Biblioteca de Euskadi.

La red de lectura pública constituye el equipamiento básico e imprescindible para el desarrollo social y cultural en la sociedad de la información y el conocimiento. En este sentido, la Ley 11/2007 expone los requisitos de las bibliotecas en orden a garantizar el derecho de acceso universal a los registros culturales y de información.

Además, la red de lectura pública se configura también como la unificación de las redes bibliotecarias dependientes de las distintas Administraciones locales, que se abre a la integración voluntaria de aquellas otras bibliotecas forales, estatales y privadas que también pongan a disposición de toda la ciudadanía la cartera de sus servicios bibliotecarios.

---

[1] UNE-ISO 5127-2010: Información y documentación. Vocabulario.

[2] Publicada en el BOPV N.º 222, de 19/11/2007.

La Ley se estructura en nueve títulos, que contienen cincuenta y tres artículos, además de contar con cuatro disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y tres finales.

El *Sistema Bibliotecario de Euskadi* se aborda en el título II, y en el título III la *red de lectura pública de Euskadi*, planteando el marco posible de integración y articulación de sus relaciones interadministrativas en materia bibliotecaria, a fin de establecer un instrumento viable de coordinación y cooperación de las políticas públicas en materia bibliotecaria, que permita la ejecución efectiva de la Ley.

En ella, se especifican los efectos de la integración tanto en la red como en el sistema, se dispone la creación de un registro de bibliotecas de la red y se definen los servicios que estas bibliotecas integradas en la red de lectura pública han de prestar, así como los derechos y deberes de los usuarios.

Resumiremos a continuación los artículos más significativos relativos al *Sistema Bibliotecario de Euskadi*.

— En el Artículo 1 se indica que el objeto de la esta Ley es el establecimiento de las bases y estructuras fundamentales necesarias para la planificación, creación, organización, funcionamiento y coordinación del Sistema Bibliotecario de Euskadi.
— En el Artículo 2 se especifica que el ámbito de aplicación se refiere a todas las bibliotecas de titularidad pública de competencia de la Comunidad Autónoma, así como a aquellas otras bibliotecas de titularidad privada, foral o estatal incorporadas voluntariamente al Sistema Bibliotecario de Euskadi o a la red de lectura pública de Euskadi, sin perjuicio de su aplicación general en materia de depósito bibliográfico de Euskadi y fondos de interés nacional.
— El Artículo 6 del Título II define el *Sistema Bibliotecario de Euskadi* como el conjunto organizado de órganos, bibliotecas y servicios bibliotecarios de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que tiene como fin garantizar el mejor aprovechamiento de todos sus recursos bibliotecarios, mediante la coordinación y cooperación entre sus diversos elementos.
— Al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura le corresponderá desarrollar la planificación de los servicios bibliotecarios ofrecidos por el *Sistema Bibliotecario de Euskadi*.
— El Artículo 7 aborda la composición del *Sistema Bibliotecario de Euskadi,* que está integrado por:

  a) La red de lectura pública.
  b) La Biblioteca de Euskadi.
  c) Las bibliotecas universitarias y de centros docentes públicos.
  d) Las bibliotecas dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi no integradas en la red de lectura pública.
  e) Las bibliotecas especializadas y el resto de las bibliotecas que, no formando parte de la red de lectura pública, se integren en el Sistema Bibliotecario de Euskadi mediante convenio entre el o la titular de la biblioteca y el departamento de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi competente en materia de cultura.
  f) Los órganos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi con competencia en materia de bibliotecas.
  g) El Consejo Asesor de Bibliotecas.

— En el Artículo 8 se explica el deber de información. Las personas públicas o privadas titulares o responsables de bibliotecas del Sistema Bibliotecario de Euskadi deberán proporcionar al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura los datos sobre personal, fondos bibliográficos, presupuestos, instalaciones, equipamientos, servicios y uso de éstos, así como aquellos otros que se determinen reglamentariamente, con la finalidad de su evaluación y difusión.
— En el Artículo 9 se garantiza el acceso a la información bibliográfica, por medio de un catálogo colectivo y la utilización de las dos lenguas oficiales de las bibliotecas integrantes del Sistema Bibliotecario de Euskadi.
— El Artículo 10 explica los efectos de la integración en el Sistema Bibliotecario de Euskadi. Se facilitará a los miembros la adopción de políticas comunes, el intercambio de información, la

coordinación del préstamo interbibliotecario, la planificación de los procesos de trasvase de contenidos a sistemas digitales u otros soportes, la investigación bibliotecaria y el desarrollo de servicios de acceso a la información y a la comunicación en las bibliotecas.

— El Artículo 11 habla de los principios rectores de la gestión de los medios y recursos del Sistema Bibliotecario de Euskadi por parte del departamento competente en materia de cultura, teniendo en cuenta el principio de colaboración y adecuándolos al especial carácter plurilingüe del patrimonio bibliográfico vasco.
— El Artículo 12 especifica la gratuidad de los servicios bibliotecarios de consulta de las principales obras de referencia y los de préstamo individual de libros y de otros materiales

Respecto a los órganos y bibliotecas que conforman todo el *Sistema,* destacaremos las ideas fundamentales desarrolladas en los Títulos III (artículos 13 al 26), IV (artículos 27 al 30) V (artículos del 31 al 32) VI (artículos del 33 al 40) VII (artículos 41 al 43) VIII (artículo 44) IX (artículos 45 al 53).

—Como se ha dicho, la *red de lectura pública de Euskadi* es uno de los componentes del *Sistema Bibliotecario de Euskadi y se* puede definir como el conjunto organizado de servicios de bibliotecas de uso público general. Está formada por las bibliotecas públicas municipales, las restantes bibliotecas de uso público general que se integren en la red de lectura pública mediante los correspondientes convenios.

Las bibliotecas de los centros públicos de enseñanza podrán formar parte de la red de lectura pública de Euskadi.

Su objetivo primordial es proporcionar a la ciudadanía el acceso a sus registros culturales y de información disponibles en el conjunto de servicios de las bibliotecas de uso público general.

Las bibliotecas de la red dispondrán de fondos de carácter general y ofrecerán servicios de información de tipo cultural, educativo, recreativo y social, de consulta y de préstamo, y estarán abiertas a toda la ciudadanía, sin distinción de edad, raza, sexo, religión, nacionalidad o clase social.

Serán de acceso gratuito, con servicios diferenciados para personas adultas, niños y niñas. Tendrán en cuenta la realidad sociolingüística de la Comunidad Autónoma de Euskadi y deberán prestar especial atención a las personas, grupos sociales y zonas geográficas que se encuentran en situación de desventaja (personas inmigrantes, personas discapacitadas, etc.).

Los fondos de las bibliotecas de la red serán de libre acceso y susceptibles de préstamo (salvo excepciones), seleccionados con arreglo a las necesidades de la comunidad y se contará con espacio para servicios presenciales.

Las colecciones se formarán con criterios profesionales y de calidad y será un proceso transparente y revisado permanentemente.

Las bibliotecas de la red cooperarán en la adquisición y préstamo, además del préstamo interbibliotecario, incluida la utilización de servicios de información electrónicos y redes de información.

Las bibliotecas facilitarán el acceso a redes electrónicas. Aprovecharán plenamente el potencial de las redes de información, y, en particular, de Internet. Con la asistencia y la orientación adecuadas, para permitir la utilización de las redes de información, contando con garantías de confidencialidad e intimidad.

Los servicios básicos de las bibliotecas integradas en la red de lectura pública de Euskadi son:

a) La lectura y consulta en sala de las principales obras de referencia, publicaciones monográficas y seriadas, de documentos electrónicos, audiovisuales y multimedia.
b) El acceso a la información y referencia general y local.
c) El préstamo individual de libros y de otros materiales.
d) El préstamo interbibliotecario.
e) El acceso a Internet y a los servicios de información en línea.
f) Programas de formación de usuarios.

Derechos: los usuarios de las bibliotecas de la red de lectura pública de Euskadi tienen derecho a disponer, como mínimo, de los servicios básicos de biblioteca y de instalaciones y equipamientos bibliotecarios, así como del asesoramiento y ayuda necesarios para su utilización.

Obligaciones: los usuarios de la red de lectura pública de Euskadi tendrán la obligación de observar el comportamiento correcto y adecuado para el buen funcionamiento de las bibliotecas de la red, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en sus normas de desarrollo y en las que dicten los y las titulares de las bibliotecas.

La integración de una biblioteca en la red de lectura pública de Euskadi se hará previa verificación de los requisitos exigidos en la presente Ley y normas de desarrollo, por una orden del consejero o consejera del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura, que se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco.

Las bibliotecas integradas en la red de lectura pública de Euskadi se ajustarán a los reglamentos dictados por el Gobierno Vasco.

La integración de una biblioteca en la red de lectura pública de Euskadi da derecho a acceder a los servicios de apoyo a la lectura pública que preste el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura, como pueden ser: asesoramiento, formación, apoyo técnico, promoción, información bibliográfica, apoyo al préstamo, catalogación centralizada, etc.

El departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura establecerá anualmente en sus presupuestos programas de ayudas y servicios a las bibliotecas y las bibliotecas integradas en la red de lectura pública de Euskadi gozarán de prioridad en el acceso a las ayudas en materia bibliotecaria.

Los centros integrados en la red de lectura pública de Euskadi deberán permitir la inspección por personal técnico del Departamento de Cultura.

Existirá un registro actualizado de las bibliotecas que constituyen la red de lectura pública de Euskadi, cuya organización y funcionamiento se desarrollará reglamentariamente.

Se recogerán las necesidades en el llamado *Mapa de la red de lectura pública de Euskadi*, que se actualizará periódicamente y servirá de instrumento de planificación.

Las bibliotecas de la red contarán con personal cualificado.

El departamento del Gobierno Vasco competente en materia de cultura, para garantizar los criterios del catálogo colectivo de la red de lectura pública de Euskadi asumirá su coordinación y gestión.

Respecto a la organización de la red de lectura pública de Euskadi, según su ámbito de actuación, las bibliotecas y servicios bibliotecarios de la red podrán ser:

a) Bibliotecas centrales urbanas (municipios de más de 30.000 habitantes).
b) Bibliotecas locales (municipios de más de 5.000 habitantes).
c) Servicios bibliotecarios móviles (para localidades donde se carezca de un servicio estático).
d) Centros de apoyo a la lectura pública en municipios que no están obligados al mantenimiento de un servicio de biblioteca.

—El segundo de los componentes del *Sistema Bibliotecario de Euskadi es la Biblioteca de Euskadi*.

Definición: *la Biblioteca de Euskadi*, cabecera del sistema, es la encargada de recoger, conservar y difundir las obras editadas o producidas en Euskadi y en el ámbito lingüístico del euskera en cualquier tipo de soporte, así como las relacionadas con la lengua o la cultura vasca, en especial las obras creadas por autores y autoras vascas y las obras creadas en euskera. A tal efecto, se coordinará y complementará con el resto de las instituciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco concurrentes en este ámbito.

Velará por la adquisición, conservación y la difusión del patrimonio bibliográfico de Euskadi y se constituirá como centro de consulta y de investigación internacional de la cultura vasca.

La Biblioteca de Euskadi se constituye en sede del patrimonio digital vasco, disponiendo los mecanismos adecuados para garantizar la creación, preservación y difusión del patrimonio digital vasco y el acceso a él.

La Biblioteca de Euskadi adaptará las normas bibliográficas internacionales u otros estándares para la gestión de la información y, en su caso, elaborará las normas que han de regir la catalogación de todo el Sistema Bibliotecario de Euskadi.

La Biblioteca de Euskadi garantizará que se contemple el bilingüismo en los catálogos, las publicaciones y la difusión de sus actividades.

La Biblioteca de Euskadi mantendrá relaciones de colaboración y coordinación con otros centros que dispongan de fondos de interés bibliográfico.

Tal como indica la Disposición Transitoria Segunda, el Servicio de Bibliotecas del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco ejercerá las funciones atribuidas a la *Biblioteca de Euskadi* hasta su puesta en funcionamiento.

—Otros componentes del *Sistema Bibliotecario de Euskadi* son las bibliotecas universitarias y bibliotecas escolares (centros docentes públicos).

Las bibliotecas universitarias públicas recogen fondos bibliográficos especializados, y prestan servicio a los universitarios y universitarias y a los investigadores e investigadoras y, con la autorización previa del centro, a los y las particulares que lo soliciten.

Los departamentos responsables de cultura y educación diseñarán y aplicarán la integración progresiva y voluntaria de las bibliotecas escolares en la red de lectura pública de Euskadi, empezando por el ámbito territorial más próximo a cada una de ellas.

En la *Biblioteca de Euskadi* se constituirá el Depósito Bibliográfico de Euskadi, que recogerá y conservará toda la producción bibliográfica de Euskadi, en euskera o sobre la lengua o la cultura vasca.

Los sujetos obligados a constituir el Depósito Bibliográfico de Euskadi serán los impresores en el caso de obras impresas y los productores para el resto de las obras.

Los fondos bibliográficos con valor cultural especial se podrán declarar fondos de interés nacional y conlleva entre otras obligaciones colaborar con la Biblioteca de Euskadi para su catalogación y su inclusión en el catálogo del patrimonio bibliográfico correspondiente, así como para su conservación y difusión.

—El último componente del *Sistema Bibliotecario de Euskadi* es el *Consejo Asesor de Bibliotecas*, órgano consultivo de carácter técnico que actuará como órgano de información, consulta y asesoramiento del Sistema Bibliotecario de Euskadi e informará, con carácter preceptivo, las propuestas de normas reglamentarias de las bibliotecas. También será función suya proponer al departamento competente en materia de bibliotecas, la adopción de las medidas para el mejor cumplimiento de los fines del *Sistema Bibliotecario de Euskadi.*

Por último, existe un «Régimen sancionador» previsto en la Ley para infracciones que afecten a los usuarios del *Sistema Bibliotecario de Euskadi, o a* los servicios del Sistema, a los bienes muebles e inmuebles de las bibliotecas, etc.

3. PRINCIPALES REDES DE BIBLIOTECAS EN EL ESTADO Y EN LA CAE

La cooperación interbibliotecaria se ha plasmado en diversas redes de bibliotecas, de las cuales mencionaremos las principales:

— *Red de Bibliotecas Públicas del Estado,* con 52 bibliotecas adscritas en distintas comunidades. En la CAE, es Biblioteca Pública del Estado la Casa de Cultura «Ignacio Aldecoa» Kultura Etxea, de Vitoria.
— Redes de bibliotecas públicas autonómicas: las autonomías han ido desarrollando sus sistemas bibliotecarios y formando diversas redes de lectura pública, como por ejemplo: Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía, Red de Bibliotecas Públicas de Aragón, Red de Bibliotecas Públicas de Castilla y León (Rabel), Xarxa de Biblioteques Populars de Barcelona, etc.
— *Red de Bibliotecas Universitarias (Rebiun)* 74 bibliotecas universitarias españolas. Incluye alguna otra como las del Consejo Superior de Investigaciones Científicas o la Biblioteca Nacional de España.
— *Red Bibliotecaria y Documental Matemática (Documat).*
— *Red de Bibliotecas judiciales.*

— *Red de bibliotecas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas* CSIC, que está formada por 78 bibliotecas especializadas ubicadas en los centros de investigación del CSIC y distribuidas en 21 ciudades de 10 Comunidades Autónomas.
— *Red de Centros de Documentación y Bibliotecas de Mujeres.*

Existen también muchas redes de bibliotecas especializadas de distintas autonomías:

— *Red de Bibliotecas Especializadas de la Generalitat de Catalunya (BEG).*
— *Red de Bibliotecas del Sistema Sanitario Público de Andalucía.*

Muchas redes tienen además bibliotecas virtuales, como *La Biblioteca Virtual del Sistema Sanitario Público de Andalucía.*

En la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) destacan las siguientes redes:

— *Euskadiko Irakurketa Publikoko Sarea / Red de Lectura Pública de Euskadi.* La red en línea, constituida por más de 200 bibliotecas municipales de Euskadi, facilita el acceso de la ciudadanía a los fondos bibliográficos de todas las bibliotecas que la integran.
— *Red de bibliotecas municipales de Bilbao*: formada por 15 bibliotecas, cuya central es la biblioteca de Bidebarrieta.
— *Red de bibliotecas municipales de Vitoria- Gasteiz:* formada por 10 bibliotecas en centros cívicos de Vitoria.
— *Red de Bibliotecas Municipales de Donostia-San Sebastián,* con una biblioteca central y 9 bibliotecas en los centros culturales de barrio.
— *Biblioteca Virtual de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud,* que como se indica, es virtual y está formada por 26 bibliotecas y centros de documentación hospitalarias y del Departamento de Sanidad.

VIII
Prevención de riesgos laborales

40

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: Objeto, ámbito de aplicación, derechos y obligaciones

Sumario: Análisis previo de la disposición.—1. Objeto.—2. Ámbito de aplicación.—3. Derechos y obligaciones. 3.1. Derecho a la protección frente a los riesgos laborales. 3.2. Principios de la actividad preventiva. 3.3. Plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva. 3.4. Equipos de trabajo y medios de protección. 3.5. Información, consulta y participación de los trabajadores. 3.6. Formación de los trabajadores. 3.7. Medidas de emergencia. 3.8. Riesgo grave e inminente. 3.9. Vigilancia de la salud. 3.10. Documentación. 3.11. Coordinación de actividades empresariales. 3.12. Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos. 3.13. Protección de la maternidad. 3.14. Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal. 3.15. Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos. 3.16. Conclusiones.

ANÁLISIS PREVIO DE LA DISPOSICIÓN

— Disposición: Ley ordinaria.
— Número: 31/1995.
— Título: Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
— Aprobación: 8-11-1995.
— Publicación: 10-11-1995.
— Entrada en vigor: 11-02-1996 (a los tres meses de su publicación en el BOE).

Afecta a:

REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Afectada por:

— LEY 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. BOE núm. 266, de 6 de noviembre.
— LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE n.º 71, de 23 de marzo.
— LEY 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.
— REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
— LEY 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas. BOE núm. 250, de 19 de octubre.
— LEY 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.
— LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE n.º 71, de 23 de marzo.
— LEY 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

— REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

1. 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 los trabajadores, 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 la salud y seguridad de todos los trabajadores y trabajadoras. Esta norma, no sólo da cumplimiento al mandato constitucional del artículo 40.2, sino que además, recoge el acervo jurídico europeo sobre la protección de la salud del personal trabajador. Así, la Ley 31/95 ha transpuesto la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general, en el que opera la política de prevención comunitaria.

Asimismo, la Ley 31/1995, incorpora otras directivas europeas, cuya materia aconseja una transposición a una norma legal por la importancia de su contenido. Esas directivas son la Directiva 92/85/CEE, la Directiva 94/33/CEE y la Directiva 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes, al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal.

Por lo tanto, ha de resaltarse que las normas comunitarias han tenido reflejo en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, dada la importancia de su contenido para promover la mejora de las condiciones laborales de los empleados y empleadas. Es obvio, pues, que la Unión Europea ha impulsado la mejora del medio de trabajo, prueba de ello fue la modificación del Tratado Constitutivo de la CEE por el Acta Única, en cuyo artículo 118 A) se recoge la obligación de los Estados miembros de impulsar la mejora del medio de trabajo para conseguir la armonización en el progreso de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores de todos los países miembros.

Así pues, el mandato constitucional contenido en el artículo 40.2. de la Constitución Española y las previsiones jurídicas establecidas por la Unión Europea en esta materia configuran el soporte básico en que se asienta la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Junto a ello, los compromisos contraídos por España 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 y darles el rango legal adecuado dentro de nuestro sistema jurídico.

En resumen, podemos decir que las disposiciones de las que se nutre la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales, son: el artículo 40.2 del texto constitucional; el artículo 118 A) del Acta Única Europea, las directivas 89/391/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE y el Convenio n.º 155 de la OIT.

Si comprendemos el origen de la norma que nos ocupa, comprenderemos mejor cual es su objeto. El artículo 2 de la Ley lo define de una manera clara y precisa. Es objeto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales:

1. Promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de las medidas necesarias para la prevención de los riesgos derivados del trabajo.
2. Establecer los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, así como la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo.
3. Garantizar la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva.

Además, la norma establece una serie de previsiones destinadas a asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos: regula las actuaciones a desarrollar por las Administraciones Públicas, así como por los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas.

Asimismo, es fundamental para comprender la operatividad de la Ley 31/95, darse cuenta que las disposiciones de carácter laboral contenidas en esa y en sus normas reglamentarias tienen el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos. Esto es, el contenido de dichas disposiciones puede en todo caso ser mejorado en el ámbito de la negociación colectiva, pero en ningún caso minorado o rebajado.

Junto al objeto definido por la propia norma, ha de destacarse que la elaboración de la disposición ha sido fundamental, puesto que permitió:

1. Dar una visión unitaria a la política de prevención de riesgos laborales que existía hasta ese momento. Esa política era reflejo de la dispersión normativa vigente hasta entonces, pues se daba una acumulación de normas de muy diferente rango y orientación, muchas de ellas incluso preconstitucionales.
2. Actualizar regulaciones desfasadas y regular situaciones nuevas no contempladas con anterioridad.

Está claro, pues, que la Ley de Prevención de riesgos laborales nació con una clara vocación de innovación para establecer un adecuado nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo.

Pero, además, sobre la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ha de destacarse el carácter garantista de su regulación, que determina una correlación entre el derecho a la protección de la seguridad y salud que tienen todos los empleados y el correlativo deber del empresario de brindar esa protección. Es la primera vez que, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, se define la obligación del empresario de garantizar un adecuado nivel de protección reconociendo el correlativo derecho del trabajador o trabajadora a esa protección.

Otro elemento a destacar es que la Ley, al insertarse en el ámbito específico de las relaciones laborales, se configura como una referencia legal mínima en un doble sentido: el primero, como Ley que establece un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas; y el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica.

En este aspecto, la Ley y sus normas reglamentarias constituyen legislación laboral, conforme al artículo 149.1.7.ª de la Constitución. Pero, al mismo tiempo, y en ello radica otra novedad de la Ley, esta norma se aplicará también en el ámbito de las Administraciones Públicas, razón por la cual 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. Con ello se confirma también la vocación de universalidad de la Ley, en cuanto pretende abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas derivados de la prevención de riesgos laborales.

En conclusión, podemos decir que cuando el legislador español se encontró ante la necesidad de dar cumplimiento al mandato del artículo 40.2 de la CE, y en consecuencia elaborar una norma con rango legal que recogiese el cuerpo básico de garantías y responsabilidades precisas para establecer un adecuado nivel de protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras frente a los riesgos derivados de sus condiciones de trabajo, tenía la intención de elaborar el marco necesario para que se diese una política coherente, coordinada y eficaz en prevención de riesgos laborales. A tales efectos, la norma establece:

1. Los principios relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y salud.
2. La eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo.
3. La información, consulta, participación equilibrada y la formación del personal trabajador en materia preventiva.
4. El deber del empresario de garantizar la protección eficaz de los trabajadores para satisfacer el derecho que se le reconoce a toda persona empleada.

2. AMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación de la Ley 31/95 está regulado en su artículo 3, cuya redacción originaria ha sido modificada por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, en los términos que veremos a continuación.

Asimismo, debemos tener en cuenta que 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, una 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.

Hechas estas consideraciones previas, veamos detalladamente cuál es el ámbito de aplicación de la norma. Así la norma se extenderá a:

1. Las relaciones laborales reguladas en el texto refundido del Estatuto de los trabajadores, esto es, se aplica a los empleados y empleadas vinculados por una relación laboral en sentido estricto, esto es, al personal cuya relación laboral se regula por el Estatuto de los Trabajadores.
2. Las 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 cuya actividad consista en prestación de un trabajo personal, con las peculiaridades derivadas de su normativa especifica.

Pero la Ley también recoge aquellos supuestos en los que no es de aplicación su contenido, esto es, excepciones a su aplicación. Así la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se extenderá 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. Las actividades propias de las Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil
4. A la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. No obstante lo anterior, el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados lo realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene.

No obstante, la Ley 31/95 inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades. Asimismo, será de aplicación en los centros y establecimientos militares con las particularidades previstas en su normativa específica.

En los establecimientos penitenciarios, por su parte, se adaptarán a la Ley 31/95 aquellas actividades cuyas características justifiquen una regulación especial, lo que se llevará a efecto en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

3. 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 a los trabajadores 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, a fin de garantizar que las medidas que adopte sean eficientes para la consecución del fin previsto: la protección de la seguridad y salud del personal empleado. Asimismo, se recogen las obligaciones del empre-

sario y las facultades que la norma le reconoce para obtener la colaboración de su personal en la aplicación de las medidas preventivas correspondientes.

Pero el capítulo III de la Ley regula, además, las medidas a desarrollar en situaciones de emergencia y en caso de riesgo grave e inminente. Define, igualmente, las garantías y derechos relacionados con la vigilancia de la salud de los trabajadores, con especial atención a la protección de la confidencialidad y el respeto a la intimidad en el tratamiento de estas actuaciones. Así como, medidas particulares a adoptar en relación con categorías específicas de trabajadores, tales como los jóvenes, trabajadoras embarazadas o que han dado a luz recientemente y el personal sujetos a relaciones laborales de carácter temporal.

Entre las obligaciones empresariales que establece la Ley, además de las que implícitamente lleva consigo la garantía de los derechos reconocidos al personal trabajador, cabe resaltar el deber de coordinación que se impone a los empresarios que desarrollen sus actividades en un mismo centro de trabajo, así como el de aquéllos 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.

En cualquier caso, para comprender el alcance y contenido del Capítulo III de la Ley 31/95 debe abordarse desde el análisis de la estructura de la propia Ley. El Capítulo III es básico y fundamental, pero precisamente adquiere ese carácter cuando se relaciona con el resto de las disposiciones de la norma. Así el Capítulo I recoge el objeto, ámbito de aplicación y definiciones precisas para saber cuál es la finalidad de la norma y cuál es su punto de partida.

El Capítulo II establece la política en materia de prevención de riesgos laborales para proteger la seguridad y salud de los trabajadores, no olvidemos que en el objeto de la norma hemos indicado su vocación de establecer un adecuado nivel de protección de la seguridad y salud de los empleados dentro de una política coherente, coordinada y eficaz.

El Capítulo IV determina la regulación básica de los servicios de prevención, o de lo que es lo mismo, de cómo puede el empresario organizar los medios humanos y materiales necesarios para materializar el deber de protección que tiene atribuido.

El Capítulo V recoge el derecho de consulta y participación de todos los empleados y empleadas, en el ámbito de algo que les atañe de una manera directa y fundamental: la protección de su seguridad y salud.

El Capítulo VI detalla las obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores.

El Capitulo VII enumera las responsabilidades y sanciones, esto es, qué puede recaer sobre la empresa en el caso de que no cumpla con las obligaciones que le impone la Ley.

Visto el marco general en el que se desenvuelve la Ley 31/95, comprenderemos mejor el lugar que ocupa el Capítulo III que nos ocupa en este epígrafe. El Capítulo III fue modificado sustancialmente por la Ley 54/2003, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. Esta reforma tuvo su origen en las medidas acordadas en la Mesa de Dialogo Social en materia de prevención de riesgos laborales de 30 de diciembre de 2002. En dicha Mesa se puso de manifiesto la inadecuada aplicación hasta ese momento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, puesto que todos los sectores implicados en su aplicación: empresarios, sindicatos, autoridades laborales y los propios trabajadores se habían conformado con una aplicación meramente formal de la norma. No se había conseguido una verdadera integración de la prevención en todos los sectores de la empresa y una expansión de una efectiva cultura preventiva en todos los ámbitos de la actividad laboral. No demos olvidar que los datos de siniestralidad reflejaban un negativa evolución, en definitiva un alto índice de accidentes de trabajo, situación que no ha variado considerablemente en nuestros días. Por todas estas razones se planteó una reforma profunda de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que por lo que se refiere al Capítulo III, afectó a los artículos 14, 16, 23 y 24.

También dentro del Capítulo III fue reformado sustancialmente el artículo 26, que regula la protección de la maternidad, si bien en este caso no fue la Ley 54/2003 la que lo modificó, sino la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Reflejadas las necesarias modificaciones de la Ley como consecuencia de las deficiencias observadas en su aplicación, o para adaptarlas a las nuevas necesidades de personal trabajador, va-

mos a enumera 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. En cualquier caso no podemos olvidar, conforme a lo indicado en el apartado anterior que el concepto de empresario y trabajador incluye a las Administraciones Públicas y al personal estatutario a su servicio.

Derechos y obligaciones del Capítulo III de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales:

— *Artículo 14*: Derecho a la protección frente a los riesgos laborales (modificado por la Ley 54/2003).
— *Artículo 15*: principios de la acción preventiva.
— *Artículo 16*: plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva (modificado por la Ley 54/2003).
— *Artículo 17*: equipos de trabajo y medios de protección.
— *Artículo 18*: información, consulta y participación de los trabajadores.
— *Artículo 19*: formación de los trabajadores.
— *Artículo 20*: medidas de emergencia.
— *Artículo 21*: riesgos grave e inminente.
— *Artículo 22*: vigilancia de la salud.
— *Artículo 23*: documentación (modificado por la Ley 54/2003).
— *Artículo 24*: coordinación de actividades empresariales (modificado por la Ley 54/2003).
— *Artículo 25*: protección de los trabajadores especialmente sensible.
— *Artículo 26*: protección de la maternidad (modificado por la Ley 39/1999 y por la Ley Orgánica 3/2007).
— *Artículo 27*: protección de los menores.
— *Artículo 28*: relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y empresas de trabajo temporal.
— *Artículo 29*: obligación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales.

3.1. **Derecho a la protección frente a los riesgos laborales**

En su primer punto el artículo 14 de la Ley 31/95 hace una declaración fundamental al establecer que los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. No encontramos con una declaración expresa de un derecho que se adjetiva con el término «eficaz», lo que supone que el personal debe ser protegido de una forma efectiva, esto es, no de cualquier forma, sino de la manera precisa y efectiva para garantizar su seguridad y salud en el desarrollo de su actividad laboral. Pero además, ese derecho básico de todo empleado o empleada se define, por primera vez, en relación con el correlativo deber del empresario público de proteger a su personal frente a los riesgos laborales.

Por lo tanto, podemos decir que es una novedad importante que una norma legal defina tan precisamente el derecho a la protección del personal empleado, no sólo mediante el reconocimiento expreso de un derecho, sino también mediante la cualificación de ese derecho. No basta con que el empresario proteja a su personal, sino que lo ha de hacer de forma eficaz y eficiente. Para ello, se conecta ese derecho con el deber, también en esta ocasión expresado de manera taxativa, que tiene el empresario de proteger a los trabajadores. Este deber de protección constituye, igualmente, un deber de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio.

Así, el artículo 14 intenta definir qué debemos entender por una protección eficaz estableciendo que corresponde a toda persona trabajadora los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y la vigilancia de su estado de salud.

Siguiendo con este planteamiento inicial, el número segundo del artículo 14, modificado por la Ley 54/2003, cualifica y detalla en qué consiste el deber de protección del empresario, e incluye en la esfera de sus responsabilidades la necesidad de integrar la prevención de riesgos laborales en todos los ámbitos de su empresa. Esto significa, que en todos y cada uno de los quehaceres de la actividad laboral que se desarrolle en la empresa/Administración, se tendrá en cuenta la

prevención de riesgos laborales; Además, todas las personas que desempeñen su actividad en la misma velarán por la protección de la seguridad y salud de sí mismos, de los otros trabajadores, y de otras personas que pueda haber en el lugar en que desarrollan su actividad. Para ello, deberán seguir fielmente las indicaciones que les ha dado el empresario dirigidas a eliminar los riesgos laborales, si es posible, o en su caso, a minimizarlos. Esto es, toda la plantilla de una empresa/Administración está bajo la dirección y determinación del propio empresario, que adoptará las medidas necesarias para conseguir la protección eficaz de su seguridad y salud.

Este deber de protección eficaz del empresario 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.
3. Adoptar las medidas precisas en caso de emergencia y riesgo grave e inminente.
4. Garantizar la vigilancia del estado de salud del personal empleado, 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. Para ello el empresario asumirá la actividad preventiva por si mismo, creará un servicio de prevención propio, o bien lo concertará con otra empresa. En cualquier caso el empresario deberá disponer de medios materiales y humanos necesarios para realizar todas las actividades precisas para proteger de forma eficaz a todos sus empleados y empleadas.

A la luz de todo lo que hemos dicho es evidente que la Ley 31/95 es sumamente proteccionista, sobre todo si tenemos en cuenta que establece una obligación permanente para el empresario del seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar.

En resumen, podemos decir que el artículo 14 establece el derecho a una protección eficaz del trabajador que se debe entender íntimamente relacionada con el deber del empresario de realizar todas las actividades necesarias para proteger la seguridad y salud de su personal. Hasta el punto de que se ha de perfeccionar de manera continua dicha actividad preventiva, debiéndose adaptar a las modificaciones que se produzcan en la actividad laboral. Por lo tanto, la protección, además de eficaz, ha de ser dinámica para que se adapte a los cambios de la propia actividad laboral o a los cambios que se hayan producido en la persona (personal especialmente sensible, trabajadoras embarazadas, etc.); esto es, aunque la actividad laboral no haya cambiado, ha de tenerse en cuenta el cambio de las condiciones personales de quien desempeña esa actividad laboral.

A nuestro juicio el contenido del artículo 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es fundamental para garantizar una adecuada protección de todos los trabajadores, es un instrumento valioso, que si se entiende adecuadamente se convierte en un amplio paraguas bajo el que se puede cobijar el desarrollo seguro de cualquier actividad laboral, sean cuales sean las condiciones personales de quien desempeñe esa actividad.

3.2. **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 ese deber general de prevención con arreglo a unos principios generales, que deben dar a las medidas preventivas concretas el sentido necesario para cumplir su finalidad. Esos principios son:

1. Evitar los riesgos, que sean evitables.
2. Evaluar los riesgos no evitables.
3. Adaptar el trabajo a la persona, y no la persona al trabajo. En particular en lo en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud.

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, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.
7. Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.
8. Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.
9. Además, el empresario/Administración tomará siempre en consideración las capacidades profesionales del personal en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas.
10. El empresario adoptará las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores 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 trabajador. Para su adopción se tendrán en cuenta los riesgos adicionales que pudieran implicar determinadas medidas preventivas, las cuales sólo 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.

En este apartado hemos transpuesto el contenido del artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, puesto que hay poco que añadir a dichos principios. De su lectura se habrá podido comprobar que el texto legal pretende que el empresario prevea todo lo que se puede prever en el ámbito de la prevención, y para ello establece el marco en el que debe moverse, un marco sumamente amplio, en ocasiones, de difícil asunción. Es sin duda esta amplitud lo que ha impedido en ocasiones una aplicación estricta de la norma legal, que evidenció en su momento la necesidad de modificarla.

3.3. **Plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva**

Sin lugar a dudas la nueva redacción dada al artículo 16 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales por la Ley 54/2003, de reforma del marco normativo en materia de prevención de riesgos laborales, responde a la idea de que para asegurar una adecuada implantación de las disposiciones de la Ley 31/1995 la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales.

La Ley 54/2003 pone todas sus esperanzas de conseguir la integración de la prevención en la empresa/Administración, y por ende la extensión de una adecuada cultura preventiva, en que el empresario público realice un adecuado plan de prevención de riesgos laborales. Para ello detalla el contenido de ese plan, que debe recoger forzosamente:

1. La estructura organizativa de la empresa.
2. Las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos y los procesos en materia de prevención de riesgos laborales.
3. Los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Además la Ley 54/2003 define los que considera instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos en la empresa, que son: la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva:

a) *Evaluación inicial de riesgos:* en esa evaluación inicial de riesgos se pretende detectar los riesgos que soporta el personal por el hecho de desarrollar la actividad laboral, y en consecuencia, una vez detectados esos riesgos, determinar la forma en que se pueden evitar, si es que se pueden evitar, y si no la forma de minimizarlos o controlarlos para que el personal no sufra daños o menoscabos en su salud.

Definida la evaluación de riesgos, comprenderemos que para detectar los riesgos correspondientes, se deberá tener en cuenta con carácter general:

1. La naturaleza de la actividad.
2. Las características de los puestos de trabajo existentes y de los trabajadores que deban desempeñarlos.

Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo.
La evaluación inicial tendrá en cuenta aquellas otras actuaciones que deban desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.
La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo y, en todo caso, se someterá a consideración y se revisará, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido.
Cuando el resultado de la evaluación lo hiciera necesario, el empresario realizará controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad del personal en la prestación de sus servicios, para detectar situaciones potencialmente peligrosas.
Si los resultados de la evaluación pusieran de manifiesto situaciones de riesgo, el empresario realizará aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos.

b) *Planificación de la actividad preventiva:* el empresario público planificará la actividad preventiva, el plazo para llevarla a cabo, la designación de los responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución.
El empresario deberá asegurarse de la efectiva ejecución de las actividades preventivas incluidas en la planificación, efectuando para ello un seguimiento continuo de la misma.
Las actividades de prevención deberán ser modificadas cuando se aprecie por el empresario, como consecuencia de los controles periódicos previstos en el párrafo anterior, su inadecuación a los fines de protección requeridos.
Cuando se haya producido un daño para la salud de los trabajadores o cuando, con ocasión de la vigilancia de la salud, aparezcan indicios de que las medidas de prevención resultan insuficientes, el empresario llevará a cabo una investigación al respecto, a fin de detectar las causas de estos hechos.

3.4. **Equipos de trabajo y medios de protección**

La empresa 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 del personal al utilizarlos.

Cuando la utilización de un equipo de trabajo pueda presentar un riesgo específico para la seguridad y la salud de quien los utilice, la empresa adoptará las medidas necesarias con el fin de que la utilización del equipo de trabajo quede reservada a los encargados de dicha utilización, y les dará la formación específica necesaria para utilizarlos. Además, velará 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.

3.5. **Información, consulta y participación de los trabajadores**

A fin de dar cumplimiento al deber de protección establecido en el artículo 14 de la Ley 31/95, el empresario público adoptará las medidas adecuadas para que su personal reciba la información necesaria en relación con los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo,

tanto aquellos que afecten a la empresa en su conjunto como, a cada tipo de puesto de trabajo o función. Asimismo, el empresario público deberá informar a su personal de las medidas adoptadas frente a situaciones de emergencia: necesidad de evacuar el centro de trabajo, o qué hacer frente a una determinada situación (incendio, explosión, etc...).

En las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores (delegados de prevención, o en su defecto representantes sindicales), el empresario público facilitará la información a que nos hemos referido a través de dichos representantes; no obstante, deberá informarse directamente a cada trabajador 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 se deberá consultar a los trabajadores, y permitir su participación, en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo. En este sentido, los trabajadores y trabajadoras tendrán derecho a efectuar propuestas al empresario, así como a los órganos de participación y consulta (comités de seguridad y salud) dirigidas a la mejora de los niveles de protección de su seguridad y salud.

3.6. **Formación de los trabajadores**

Como hemos visto hasta ahora la empresa debe materializar el deber de protección que le corresponde a través de una serie de actuaciones precisas. Dentro 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 ésta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe, o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo.

La formación deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada empleado o empleada, adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente, si fuera necesario.

La formación del personal es fundamental para garantizar que quien realiza una actividad laboral sabe cómo ha de llevarla a cabo sin poner en peligro su seguridad y salud. Podríamos decir que la evaluación de riesgos de un puesto de trabajo se ha convertido en el pilar sobre el que se asienta la protección de los trabajadores, tras la reforma del artículo 16 de la Ley; pero ese pilar se desmorona, si después de haber evaluado los riesgos de un puesto y habérselo comunicado al empleado o empleada no se le da la formación suficiente sobre como ejercer su actividad de forma segura.

La Ley 31/95 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, en otras horas pero con el descuento en aquélla del tiempo invertido en la misma. Sin que recaiga ningún coste económico sobre el personal empleado.

3.7. **Medidas de emergencia**

El empresario, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa, 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 del personal, designando para ello los empleados o empleadas encargados de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente 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, el empresario deberá 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.

3.8. **Riesgo grave e inminente**

En ocasiones se puede dar una situación de riesgo grave, inminente e inevitable en el centro de trabajo. 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 se pueden dar dos supuestos:

a) Que sea la propia empresa, quien dando cumplimiento de su obligación de informar lo antes posible al personal afectado, indique la existencia del riesgo y las medidas que ha adoptado para evitarlo. Pudiendo quien esté trabajando interrumpir su actividad, y si fuera necesario abandonar el lugar de inmediato.
   Cuando el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, la representación legal de éstos podrán acordar, por mayoría de sus miembros, la paralización de la actividad de los trabajadores afectados por dicho riesgo. Tal acuerdo será comunicado de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, la cual, en el plazo de veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada.
   El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los delegados de prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal.
   Los trabajadores o sus representantes no podrán sufrir perjuicio alguno derivado de la adopción de las medidas a que se refieren los apartados anteriores, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave.
b) 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, la de otros trabajadores o de la terceros podrá abandonar su lugar de trabajo; habida cuenta de sus conocimientos y de los medios técnicos puestos a su disposición, deberá adoptar las medidas necesarias para evitar las consecuencias de dicho peligro. Por lo tanto, el trabajador o trabajadora tendrá derecho a interrumpir su actividad en los términos indicados.

En cualquier caso, no podrá exigirse al personal que reanude su actividad mientras persista el peligro.

3.9. **Vigilancia de la salud**

La empresa además de evaluar los riesgos del puesto de trabajo del personal, e informarle debidamente de ellos debe formarle para que realice la actividad sin poner en peligro su seguridad y salud; pero, además, debe proporcionarle, cuando sea necesario, los equipos de protección individualizada precisos para evitar o minimizar la exposición al riesgo laboral correspondiente.

Asimismo, la empresa 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 para serle realizada.

Los reconocimientos o pruebas médicas practicadas deben ser las que causen menores molestias al personal y, además, deben ser 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 personal, así como la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud. Los resultados de la vigilancia serán comunicados a los trabajadores o trabajadoras afectados.

Tan sólo 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 del trabajador puede constituir un peligro para él 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 pro-

tección 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 propio personal.

El acceso a la información médica de carácter personal se limitará al servicio médico y a las autoridades sanitarias que lleven a cabo la vigilancia de la salud de los trabajadores, sin que pueda facilitarse al empresario o a otras personas sin el consentimiento expreso de la persona afectada.

En los supuestos en que la naturaleza de los riesgos inherentes al trabajo lo haga necesario, el derecho de los trabajadores a la vigilancia periódica de su estado de salud deberá ser prolongado más allá de la finalización de la relación laboral.

3.10. **Documentación**

La empresa debe elaborar y conservar a disposición de la autoridad laboral una serie de documentos que reflejan que ha cumplido efectivamente las obligaciones que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales le impone. Estos documentos son enumerados a continuación:

1. El Plan de Prevención de Riesgos Laborales, previsto en el artículo 16 de la Ley.
2. Las evaluaciones de riesgos realizadas a los trabajadores, incluido el resultado de los controles periódicos de las condiciones de trabajo que haga la empresa
3. La planificación de la actividad preventiva, incluidas las medias de protección y el material de protección que deba utilizarse.
4. Practica de los controles del estado de salud del personal, conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
5. Relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que hayan causado al trabajador una incapacidad laboral superior a un día de trabajo.

Así como toda aquella documentación que aunque no esté enumerada anteriormente tenga relevancia para la protección de la seguridad y salud del personal. Hasta tal punto es importante elaborar y mantener esa documentación que el caso de que se cese la actividad laboral, la empresa deberá remitir a la autoridad laboral la documentación señalada en el apartado anterior para su archivo.

Igualmente la empresa esta obligada a notificar por escrito a la autoridad laboral los daños para la salud que su personal pudiera haber sufrido con motivo del desarrollo de su trabajo.

La documentación a que se hace referencia en el presente artículo deberá también ser puesta a disposición de las autoridades sanitarias al objeto de que éstas puedan cumplir con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 31/95 y en la Ley General de Sanidad, esto es, para estudiar las consecuencias de los riesgos laborales en los empleados y empleadas.

3.11. **Coordinación de actividades empresariales**

Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades personal de dos o más empresas, éstas deberán cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. A tal fin, establecerán los medios de coordinación necesarios en cuanto a la protección y prevención de los riesgos laborales y la información sobre los mismos a sus respectivos empleados y empleadas.

La empresa titular del centro de trabajo adoptará las medidas necesarias para que aquellas otras empresas que desarrollen actividades en su centro de trabajo reciban la información y las instrucciones adecuadas, en relación con los riesgos existentes 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.

Las empresas, que contraten o subcontraten con otras la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas y que se desarrollen en sus propios centros de tra-

bajo, deberán vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Los deberes de cooperación y de información también serán de aplicación a los trabajadores y trabajadoras autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo.

La Ley 54/2003 estableció que las obligaciones previstas en este artículo serían desarrolladas reglamentariamente, sin que hasta el momento haya sido así. Es este un vacío reglamentario que debería ser cubierto lo más rápidamente posible, pues existe una gran desconcierto de hasta qué punto se ha de llevar a la práctica la coordinación empresarial. Además, es un tema complicado y arduo de realizar, que precisaría un detallado desarrollo normativo.

3.12. **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 los riesgos y, en función de éstas, se adoptarán las medidas preventivas y de protección necesarias.

A ese personal no se les empleará en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales se les cree una situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo.

Igualmente, la empresa deberá tener en cuenta en las evaluaciones de riesgos los factores de riesgo 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.

3.13. **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 que está embarazada. En este caso está claro que han cambiado las características personales de la trabajadora, lo que hace que en su actividad laboral pueda estar expuesta a riesgos relevantes para su salud o de la del feto, que no tendrían relevancia en el supuesto de no estar en esa situación de embarazo.

En dicha revisión se deberá comprender la determinación de la naturaleza de su actividad, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto, así como la realización de cualquier actividad laboral susceptible de presentar un riesgo específico. Pues, si los resultados de la evaluación revelasen un riesgo para la seguridad y la salud o una posible repercusión sobre el embarazo o la lactancia de las citadas trabajadoras o de sus descendientes, la empresa adoptará las medidas necesarias para evitar la exposición a dicho riesgo, a través de un adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo de la trabajadora afectada, si es suficiente para solucionar el problema una simple adaptación de las actividades del puesto o del tiempo de trabajo.

No obstante, 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, ésta deberá desempeñar un puesto de trabajo

o función diferente y compatible con su estado. Esto significa que no es suficiente con una mera adaptación del puesto de trabajo, sino que se le debe asignar a la empleada otro puesto de trabajo diferente.

El cambio de puesto se llevará a cabo de conformidad con las reglas y criterios que se apliquen en los supuestos de movilidad funcional previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en la normativa estatutaria en caso de que sean trabajadoras de Administraciones Públicas, y tendrá efectos hasta el momento en que el estado de salud de la trabajadora permita su reincorporación al anterior puesto.

En el supuesto de que, aun aplicando las reglas señaladas en el párrafo anterior, no existiese puesto de trabajo o función compatible en la empresa, la trabajadora podrá ser destinada a un puesto no correspondiente a su grupo o categoría equivalente, si bien conservará el derecho al conjunto de retribuciones de su puesto de origen.

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.

Asimismo, las trabajadoras embarazadas tendrán derecho a ausentarse del trabajo, con derecho a la remuneración correspondiente, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, siempre que exista un previo aviso a la empresa y se justifique debidamente que no se pueden realizar fuera de la jornada de trabajo.

3.14. **Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal**

Hemos venido diciendo a lo largo del presente tema que la Ley 31/95 tiene una clara vocación proteccionista y universalista. En este sentido el artículo 28 recoge esa vocación, puesto que ese artículo de la Ley determina que la protección de los trabajadores y trabajadoras no puede ser distinta según sea la naturaleza de la relación laboral-contractual que los una a la empresa.

Así, el personal con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada y los contratados por empresas de trabajo temporal, deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los restantes empleados y empleadas de la empresa. Esto es, la existencia de una relación de trabajo de las señaladas anteriormente no justificaría de ningún caso una diferencia de trato por lo que respecta a las condiciones de trabajo, y especialmente en lo relativo a cualquiera de los aspectos de la protección de la seguridad y la salud de ese personal.

La empresa deberá, además, adoptar las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo al inicio de su actividad, todos los que trabajen en las condiciones a que se refiere el apartado anterior reciban información acerca de los riesgos a los que van a estar expuestos. Igualmente, se dará cumplimiento a la exigencia de controles médicos especiales si existen riesgos específicos del puesto de trabajo a cubrir que así lo aconsejan. Esto significa que dicho personal recibirá, en todo caso, una formación suficiente y adecuada y tendrán derecho a una vigilancia periódica de su estado de salud.

En las relaciones de trabajo a través de empresas de trabajo temporal, la empresa usuaria será responsable de las condiciones de ejecución del trabajo en todo lo relacionado con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Corresponderá, además, a esa empresa usuaria el cumplimiento de las obligaciones en materia de información.

Por su parte, la empresa de trabajo temporal será responsable del cumplimiento de las obligaciones en materia de formación y vigilancia de la salud. A tal fin, la empresa usuaria deberá informar a la empresa de trabajo temporal, y ésta al personal afectado, antes de la adscripción de los mismos, acerca de las características propias de los puestos de trabajo a desempeñar y de las cualificaciones requeridas.

3.15. **Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos**

Hasta ahora hemos hablado de las obligaciones del empresario pero ahora nos toca abordar las obligaciones del personal trabajador. La prevención no puede recaer exclusivamente sobre una de las partes, porque si no la balanza se desequilibraría: no sirve de nada la prevención que realice el empleador si su personal no aplica las medidas previstas y colabora en su control y mejora.

Por lo tanto, podemos decir que 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, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario.

En este punto volvemos a recordar la afirmación que hicimos en el análisis del artículo 19 al hablar de la formación de los trabajadores. La prevención y la protección de la seguridad y salud deben descansar forzosamente en las instrucciones que dé la empresa tras realizar la evaluación de riesgos del puesto de trabajo y en la formación que se dé al personal para que realice su actividad laboral de forma segura.

Por esta razón, diremos que el personal, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario, deberá en particular:

1. Usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, aparatos, 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 por el empresario, de acuerdo con las instrucciones recibidas de éste.
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 ésta tenga lugar.
4. Informar de inmediato a su superior jerárquico directo, y a los trabajadores designados 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 los trabajadores y obligue, en consecuencia, a poner en marcha las medidas de emergencia o medidas de protección de su seguridad.
5. Contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la legislación competente con el fin de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo.
6. Cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

No estamos, pues, ante un mera voluntad de cooperar, sino ante un verdadero deber, cuyo incumplimiento tendrá la consideración de incumplimiento laboral a los efectos previstos en el artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores o de falta, en su caso, conforme a lo establecido en la correspondiente normativa sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones Públicas. Lo dispuesto en este apartado será igualmente aplicable a los socios de las cooperativas cuya actividad consista en la prestación de su trabajo, con las precisiones que se establezcan en sus reglamentos de régimen interno.

3.16. **Conclusiones**

La finalidad primordial de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 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 puede ver inmerso su personal. Estas medidas se concretan para la empresa en las siguientes obligaciones legales: obligación de realizar evaluaciones de riesgos de los puestos de trabajo; vigilar la salud de los empleados y empleadas; 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. Igualmente,

se establece para la empresa 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 dedique personas y dinero a la prevención, por ello recoge en el Capítulo IV las diferentes modalidades preventivas que aquélla tiene que adoptar para llevar a la práctica todas las medidas que suponen dar cumplimiento a su obligación de proteger eficazmente al trabajador o trabajadora. Estas modalidades preventivas pueden ser: un servicio de prevención propio, un servicio de prevención ajeno con el que ha hecho un concierto de prevención o en su caso, y con las condiciones que establece la propia Ley, podrá ser el empresario quien asuma directamente esa actividad preventiva.

Pero la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 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 legal especializado en la materia de prevención de riesgos laborales. Todas estas previsiones están recogidas en el Capítulo V de la Ley.

Es más, el Capítulo VII de la Ley recoge las responsabilidades y sanciones que se pueden aplicar a la empresa responsable en caso de que incumpla las obligaciones que le impone la legislación. De esta manera, la Ley 31/95 no se queda en una mera declaración de deseos o principios, sino que tiene una vocación de aplicación efectiva, al establecer unas claras consecuencias jurídicas para aquellos que no tengan en cuenta sus previsiones.

Para finalizar, nos gustaría recordar que cada vez que se ha utilizado en este tema el término empresa, nos estamos refiriendo tanto a las empresas privadas como a las diferentes Administraciones Públicas, en sus diferentes modalidades. No debemos olvidar que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales incluye expresamente a las Administraciones Públicas en su ámbito de aplicación. Esto significa que cualquier Administración Pública tiene las mismas obligaciones que una empresa privada en materia de prevención de riesgos laborales, y que los empleados y empleadas públicas gozan del mismo nivel de protección que el personal de cualquier empresa privada.

41

Prevención de Riesgos Laborales. Pantallas de Visualización

Sumario: 1. Presentación.—2. Definiciones.—3. Responsabilidades del empresariado: La Evaluación de riesgos. 3.1. Metodología de la Evaluación. 3.2. Revisión de las Evaluaciones. 3.3. Reducción del Riesgo al mínimo posible.—4. Medidas Correctoras Técnicas u Organizativas. 4.1. Naturaleza de las pausas y cambios de actividad.—5. Vigilancia de la salud. 5.1. Examen.—6. Efectos sobre la salud. 6.1. Alteraciones visuales. 6.2. Alteraciones físicas o musculares. 6.3. Alteraciones cutáneas.—7. Etiopatogenía. 7.1. Factores que intervienen en la aparición de las alteraciones visuales. 7.2. Factores que intervienen en la aparición de fatiga física o muscular. 7.3. Factores que intervienen en la aparición de alteraciones psicosomáticas.—8. Ergonomía del puesto de trabajo-PVD-y su entorno. 8.1. Ergonomía del Equipo. 8.2. Ergonomía del Medio Ambiente Físico.—9. Postura de trabajo. 9.1. Postura de Referencia.

1. PRESENTACIÓN

Desde hace varios años se ha ido introduciendo progresivamente en el mundo de las oficinas equipos de trabajo dotados con pantallas de visualización (PVD), de tal forma que hoy en día se puede afirmar que no hay en el mundo una persona trabajadora del sector de oficinas y despachos que no utilice en su quehacer diario una pantalla de visualización.

La introducción masiva de esta tecnología informática ha supuesto una verdadera revolución laboral facilitando el trabajo y abriendo, de una forma hasta hace poco impensable, las posibilidades de actuación en este campo laboral.

Sin embargo no todos son ventajas y el uso de esta herramienta en condiciones ergonómicas deficientes puede ser responsable de una serie de riesgos laborales que de no corregirse, previa evaluación de los mismos, causarán diferentes alteraciones en la salud de las personas trabajadoras expuestas a PVD.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales que determina el cuerpo básico de garantías para establecer un nivel de protección de la salud de los trabajadores y trabajadoras frente a los riesgos laborales, en su artículo 6 fija que serán las normas reglamentarias las que irán concretando los aspectos técnicos de las medidas preventivas en cada situación.

En el caso que nos ocupa, la prevención de riesgos laborales de los trabajadores y trabajadoras expuestas a pantallas de visualización, se materializa en el Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre Disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.

Al mismo tiempo en la Disposición Final primera del citado Real Decreto se establece que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de acuerdo a lo dispuesto por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, elaborará y mantendrá actualizada una «Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riegos relativos a la utilización de equipos que incluyan pantallas de visualización».

A lo largo del presente trabajo se harán comentarios sobre los aspectos más relevantes de todo el anterior marco legal y que se consideran insuficientemente auto-explicados en el mismo.

2. DEFINICIONES

Pantalla de visualización: Una pantalla alfanumérica o gráfica, independiente del método de de representación visual utilizado.

Persona trabajadora: Cualquier trabajador o trabajadora que habitualmente y durante una parte relevante de su trabajo normal, utilice un equipo con pantalla de visualización.

¿QUIÉN DEBE CONSIDERARSE «TRABAJADOR» (USUARIO DE PVD)?

Todo el marco legal referido está destinado a proteger la salud de los empleados considerados «trabajadores» usuarios de equipos con pantallas de visualización. Esta protección se relaciona con los riesgos asociados a la utilización efectiva de dichos equipos y especialmente:

— Trastornos músculo-esqueléticos.
— Problemas visuales.
— Fatiga mental.

La probabilidad de sufrir los citados trastornos está directamente relacionada con la frecuencia y duración de los períodos de trabajo ante la pantalla, así como la intensidad y grado de atención requeridos por la tarea. Junto a estos factores existen otros como es la posibilidad de que la persona trabajadora pueda establecer su propio ritmo de trabajo y establecer pausas.

Una clasificación de los empleados y empleadas que usan pantallas de visualización sería:

— Quiénes pueden considerarse personas usuarias: todas aquellas personas que superen las 4 horas diarias o 20 horas semanales de trabajo efectivo con dichos equipos.
— Quiénes pueden considerarse excluidas de la consideración de personas trabajadoras usuarias: todas aquellas personas cuyo trabajo efectivo con pantallas de visualización sea inferior a 2 horas diarias o 10 horas semanales.
— Quiénes, con ciertas condiciones, podrían ser consideradas personas usuarias: todas aquellas personas que realicen un trabajo efectivo con pantallas de visualización de entre 2 y 4 horas diarias o entre 10 y 20 horas semanales.

Para incluir definitivamente a alguien de esta tercera categoría como persona usuaria, la Guía Técnica establece hasta siete requisitos que en caso de cumplirse al menos en cinco de ellos permite considerarlos como «trabajador» usuario de pantallas de visualización y por tanto quedar protegido por las normas legales y técnicas referidas.

3. RESPONSABILIDADES DEL EMPRESARIADO: LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

El Real Decreto 488/1997 en su artículo 3 cuando hace referencia a las obligaciones generales del empresario dice que «el empresario adoptará las medidas necesarias para que la utilización por los trabajadores de equipos con pantallas de visualización no suponga riesgos para su seguridad o salud o, si ello no fuera posible, para que tales riesgos se reduzcan al mínimo».

Más adelante puntualiza: «... el empresario deberá evaluar los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, teniendo en cuenta en particular los posibles riesgos para la vista y los problemas físicos y de carga mental, así como el posible efecto añadido o combinado de los mismos».

En este sentido establece los elementos que se tomarán en consideración al realizar la evaluación.

Por fin el citado artículo completa: «Si la evaluación pone de manifiesto que la utilización por los trabajadores de equipos con pantallas de visualización supone o puede suponer un riesgo para su seguridad o salud, el empresario adoptará las medidas técnicas u organizativas necesarias para eliminar o reducir el riesgo al mínimo posible».

En resumen:

— La responsabilidad recae en el empresariado.
— Necesidad de Evaluar los Riesgos.
— Principales Riesgos:

- Trastornos músculo-esqueléticos.
- Problemas visuales.
- Fatiga visual.

Los problemas de salud asociados al trabajo con pantallas de visualización pueden evitarse mediante:

— Un buen diseño del puesto de trabajo.
— Una correcta organización del trabajo.
— Una información y formación adecuada al trabajador o trabajadora.

Los riesgos citados se pueden incrementar en la medida en que el diseño del puesto, el medio ambiente físico y la organización del trabajo no tengan en cuenta las necesidades y limitaciones del de la persona usuaria.

El análisis deberá tener en cuenta entre otros los siguientes factores:

a) Los derivados de la exigencia de la tarea:

— El tiempo promedio de utilización diaria del equipo.
— El tiempo máximo de atención a la pantalla.
— El grado de atención que exige la tarea.
— La minuciosidad de la tarea.
— El tamaño de los elementos a visualizar.
— La visualización alternativa de pantalla e impresos.
— Las diferencias de luz entre dichos elementos y las distancias entre ellos los ojos de la persona usuaria.

b) Los derivados de las características propias del puesto de trabajo:

— La calidad de la pantalla.
— La iluminación y el entorno visual.
— El diseño ergonómico del puesto.

c) Los relativos a las propias características visuales de la persona usuaria.

En la práctica se nos ofrecen tres posibilidades complementarias para evaluar los puestos de trabajo expuestos a pantallas de visualización:

1) Verificar el diseño ergonómico de los distintos elementos que integran el puesto. Esto es controlar el riesgo en su origen.
2) La estimación de las cargas mental, visual y muscular, a través de la evaluación de las exigencias de la tarea, las características personales del trabajador o trabajadora, el tiempo de trabajo, los síntomas de fatiga, etc.
3) La detección de las situaciones de riesgo mediante una vigilancia periódica de la salud.

Las dos primeras posibilidades tienen un marcado acento preventivo, mientras con la tercera buscamos una detección precoz de las alteraciones de salud.

3.1. **Metodología de la Evaluación**

El tipo de evaluación debe ser apropiado a la clase de trabajo realizado y a la complejidad de las tareas propias del puesto.

La Guía del INSHT marca que para la mayoría de las actividades de oficina será suficiente la información suministrada por un test de evaluación elaborado expresamente para este tipo de riesgo laboral.

El test tiene sus limitaciones y, para los casos dudosos o, que a juicio de la persona responsable de la evaluación, convenga realizar análisis más detallados de algunos aspectos, la propia Guía suministra criterios para complementar la información suministrada por la encuesta o cita fuentes de información experta.

La información proporcionada por las propias personas trabajadoras usuarias constituye una parte esencial de la evaluación. El citado test de evaluación es una herramienta útil para obtener la información del trabajador o trabajadora.

No obstante, en actividades donde puedan aparecer riesgos particularmente significativos o pérdidas materiales importantes o daños para la seguridad de terceras personas será necesario realizar una evaluación más detallada que la proporcionada por los procedimientos citados. Ejemplo de estos casos específicos serían el control del tráfico aéreo, grandes plantas de energía, salas de control de sectores estratégicos.

3.2. **Revisión de las Evaluaciones**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Reglamento de los Servicios de Prevención, la evaluación de riesgos debe ser revisada en el caso de que se hayan introducido cambios significativos en el puesto de trabajo, cuando se hayan detectado daños a la salud de los trabajadores y trabajadoras y en otros supuestos contemplados en el citado artículo.

En el caso del trabajo con pantallas de visualización, esto puede ser debido a los cambios efectuados en el equipo informático, en la iluminación, en el entorno ambiental o bien como consecuencia de un incremento en el tiempo de trabajo o en el tipo de dialogo con el equipo informático.

3.3. **Reducción del Riesgo al mínimo posible**

Una vez conocidas las deficiencias más importantes a través de la evaluación de riesgos, se deberían llevar a cabo las correspondientes medidas correctoras con la celeridad que la importancia de las mismas indicara, de manera que se elimine el riesgo o se reduzca al nivel razonablemente más bajo posible.

4. MEDIDAS CORRECTORAS TÉCNICAS U ORGANIZATIVAS

La mayoría de las medidas correctoras pueden ser clasificadas:

a) Las dirigidas a garantizar que todos los elementos materiales del puesto satisfagan los requisitos de un diseño ergonómico adecuado.
   Por ejemplo: empleo de monitores con pantalla de buena calidad, sistema de iluminación que proporcione un nivel de luz satisfactorio sin producir deslumbramientos, programas informáticos amigables….
b) Las dirigidas a garantizar la formación e información de las personas trabajadoras usuarias de pantallas de visualización.
   De manera que sepan utilizar el equipo de trabajo de manera eficiente y segura.
c) Las dirigidas a garantizar formas correctas de organización del trabajo.

Desde el punto de vista preventivo y siempre que la naturaleza de las tareas lo permita podrían organizarse las actividades, de manera que los trabajadores y trabajadoras tengan un margen de autonomía suficiente para poder seguir su propio ritmo de trabajo y hacer pequeñas pausas discrecionales para prevenir la fatiga mental, visual y muscular.

Esta modalidad de trabajo, que es practicable en muy distintos ámbitos laborales, es la forma más eficaz de prevenir el riesgo de fatiga y suele hacer innecesario el establecimiento de pautas regladas sometidas a los rigores de los acuerdos de negociación.

4.1. **Naturaleza de las pausas y cambios de actividad**

En lo que concierne a las pausas planificadas, su duración y frecuencia dependerán de las exigencias concretas de cada caso. No obstante se pueden dar las siguientes recomendaciones de carácter general:

— Las pausas deberán ser introducidas antes de que sobrevenga la fatiga.
— El tiempo de las pausas no debe ser compensado aumentando el ritmo del trabajo durante los períodos de actividad.
— Resultan más eficaces las pausas cortas y frecuentes que las largas y escasas.
— Siempre que sea posible las pausas se harán lejos de la pantalla y deben permitir al trabajador o trabajadora el descanso visual, muscular y mental.
— A título orientativo lo más recomendable es establecer pausas de 10-15 minutos cada 90 minutos de trabajo con la pantalla. No obstante en tareas que requieran una gran atención conviene al menos una pausa de 10 minutos por cada hora de actividad laboral.

5. VIGILANCIA DE LA SALUD

El artículo 4 del Real Decreto 488/1997 de 14 de abril, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas PVD, recoge que el empresario garantizará el derecho de los trabajadores y trabajadoras a una vigilancia adecuada a su salud teniendo en cuenta en particular los riesgos para la vista, los problemas físicos y la carga mental, así como el posible efecto añadido o combinado de los mismos y la eventual patología acompañante.

La vigilancia de la salud se efectúa por medio de exámenes médicos, realizado por personal sanitario competente.

Los exámenes médicos que se regirán por las condiciones fijadas por el artículo 22 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales serán de tres tipos:

— Examen previo al inicio del trabajo con PVD.
— Examen específico periódico.
— Examen a demanda del trabajador o trabajadora.

5.1. **Examen**

A) Datos generales

El examen incluirá una historia clínico-laboral en la que además de los datos de exploración clínica y control biológico (análisis de sangre y orina) y otros estudios complementarios, se hará constar una descripción detallada del puesto de trabajo, el tiempo de permanencia en el mismo, los riesgos detectados en la evaluación de riesgos y las medidas de prevención adoptadas.

B) Reconocimiento oftalmológico

El examen general no difiere de los reconocimientos médicos habituales, pero centra su atención en la exploración del aparato de la visión.

El objetivo del examen oftalmológico es el detectar aquellas alteraciones de la función visual que precisen corrección para poder trabajar con pantallas o que contraindiquen este trabajo.

No es necesario que estos exámenes sean realizados por oftalmólogos/as, pudiendo ser realizado por el médico/a del trabajo en los propios locales del servicio de prevención. Existen actualmente aparatos de control visión que permiten un examen rápido, eficaz y fiable de las funciones visuales básicas.

Entre las funciones que se deberán medir están:

— Inspección ocular y reflejos de las pupilas.
— Control de la agudeza visual. Se medirá la agudeza mono y binocular con y sin corrección.
— Sentido cromático para diagnosticar posibles anomalías en la visión de los colores por parte del trabajador o trabajadora.
— Examen de la musculatura del globo ocular.

A las personas mayores de 40 años, se aconseja, aunque no es de obligado cumplimiento, remitirlos al oftalmólogo u oftalmóloga para realizar pruebas específicas destinadas a medir la tensión ocular y vigilancia de la presbicia (vista cansada).

Si el interrogatorio no ha revelado fatiga visual anormal, si no hay duda de la capacidad visual y si la persona trabajadora estudiada no presenta ninguna enfermedad oftalmológica se le declarará apta.

La mayor parte de los defectos visuales se pueden corregir con facilidad. Se deberá prestar atención a estas correcciones y que permiten adaptarse perfectamente a las exigencias del puesto de trabajo.

Contraindicaciones

En contra de lo que habitualmente se piensa el trabajo con pantallas de visualización presenta pocas contraindicaciones estrictas pero puede necesitar una vigilancia periódica.

La mayor parte de las afecciones oculares, excepto las muy graves como el glaucoma de ángulo estrecho, no se agravan por este trabajo. Lo que sí se puede producir es un incremento de la fatiga aunque no suele ser una contraindicación.

Reconocimiento oftalmológico periódico

Se realizará un examen periódico ajustado al nivel de riesgo a juicio del personal médico responsable y cuando aparezcan trastornos que pudieran deberse a este tipo de trabajo.

También habrá que hacer una vigilancia periódica a solicitud del trabajador o trabajadora.

En la valoración de la función visual se tendrán en cuenta:

— Se pasará un cuestionario de función visual.
— Se realizará un reconocimiento oftalmológico para trabajos con Pantallas de Visualización (PVD).

En este reconocimiento además de volver a prestar atención a los parámetros examinados en el reconocimiento oftalmológico inicial se valorará la aparición de defectos como: miopía corregida, hipermetropía y astigmatismo, presbicia, también si presenta defectos en la convergencia ocular y/o visión doble (diplopía) glaucoma o tensión ocular alta…

La mayor parte de estos defectos visuales pueden ser fácilmente corregidos. Sólo en casos excepcionales será necesaria una valoración de la función visual complementaria con personal médico especializado.

C) Examen osteomuscular

La patología del aparato locomotor es el segundo grupo de enfermedades a las que debe prestar especial atención la vigilancia de la salud de las personas trabajadoras usuarias de pantallas de visualización.

Lo primero que se debe determinar es la existencia o no de desviaciones en el eje de la columna vertebral.

Para estudiar al personal trabajador, se le coloca de pie y por inspección se mide:

— La simetría o asimetría de los hombros.
— La simetría o asimetría de la caderas (crestas iliacas).
— Trazando una línea imaginaria por las vértebras desde las cervicales a las lumbares podemos vislumbrar una desviación de la columna.

Esta inspección nos permitirá un primer diagnóstico aproximado de las desviaciones de la columna vertebral. El personal médico del trabajo sólo pretende llegar a un despistaje de posibles problemas de columna. En caso de precisar el diagnóstico de las desviaciones del eje habrá que realizar un estudio radiológico.

También se buscará por palpación la existencia de puntos dolorosos y ciertos movimientos: separación y aproximación / flexión y extensión / rotación interna y externa.

Si el interrogatorio no ha revelado una fatiga anormal y si la persona explorada no presenta afección osteo-muscular se le declarará: apta.

D) Examen osteomuscular periódico

Se realizará con una periodicidad ajustada al nivel de riesgo a juicio del personal médico responsable del examen y cuando aparezcan trastornos en el aparato locomotor que pudieran ser debidos a este tipo de trabajo.

Habrá que hacer también un examen de salud periódico si así lo solicita el trabajador o trabajadora.

El examen seguirá todos los pasos expuestos en el examen osteomuscular anterior prestando especial atención a los cambios y nuevas patologías que hayan podido presentarse desde ~~le~~ el anterior reconocimiento médico.

E) Valoración de la carga mental

Como se ha ido comentando a lo largo de la exposición, los puestos de trabajo que incluyen pantallas de visualización exigen vigilar tres tipos de patologías:

— Fatiga visual.
— Fatiga muscular.
— Fatiga mental.

La valoración de la fatiga mental tal como marca el protocolo de vigilancia sanitaria específica se realizará mediante una encuesta específica que se encuentra en el Anexo VIII del citado protocolo.

El apartado consta de siete apartados:

— Información Personal.
— Factores ambientales.
— Exigencias del puesto.
— Organización del trabajo.
— Síntomas.
— Antecedentes de Incapacidad Laboral.
— Satisfacción personal.

Los resultados de este cuestionario deberán ser analizados conjuntamente con un cuestionario de características de la tarea en trabajos con PVD (Anexo VI del protocolo).

6. EFECTOS SOBRE LA SALUD

6.1. **Alteraciones visuales**

FATIGA VISUAL

Es una afección funcional de carácter reversible, debido a un exceso de trabajo de los reflejos de las pupilas y de los movimientos oculares para lograr la acomodación.

La existencia de fatiga visual entre los usuarios y usuarias de PVD es claramente mayor que las personas que trabajan en puestos no informatizados.

Se estima que entre un 10% y un 40% del personal que trabaja con PVD, sufre alteraciones de manera cotidiana.

Los síntomas de la fatiga visual se dan a tres niveles:

1) Molestias oculares:

— Sensación de «sentir los ojos».
— Pesadez de los párpados.
— Pesadez de ojos.
— Quemazón.
— Picores.
— Somnolencia.
— Lagrimeo.
— Ojos secos.
— Enrojecimiento.
— Aumento del parpadeo.

2) Trastornos visuales:

— Borrosidad de los caracteres que se tienen que percibir en la pantalla.
— Dificultad para enfocar.
— Imágenes dobles o desenfocadas.
— Fotofobia = rechazo a la luz.
— Necesidad de adaptar el enfoque continuamente.

3) Trastornos extra-oculares:

— Cefaleas de baja intensidad.
— Vértigos o mareos.
— Sensación de desasosiego y ansiedad.
— Molestias en la región occipital y cervical por distancia excesiva del ojo al texto.
— Epilepsia foto-sensitiva (muy rara).

6.2. **Alteraciones físicas o musculares**

FATIGA FÍSICA O MUSCULAR

Hay una disminución de la capacidad física de la persona. Los síntomas de la fatiga física o muscular son fundamentalmente a nivel de la columna vertebral:

— Dolores de cuello y nuca. Dolores de la columna cervical.
— Dolores de la columna dorsal.
— Dolores de la columna lumbar.

Estos dolores se manifiestan más frecuentemente al finalizar la jornada laboral, sobre todo en mujeres. Tras un período de reposo suelen desaparecer ya que son de carácter funcional.

Se pueden observar otros síntomas como:

— Contracturas.
— Hormigueos.
— Astenia (Cansancio inespecífico).
— Epicondilitis (Codo de tenis).
— Lesiones a nivel de la mano y el pulgar (S. del túnel carpiano…).

6.3. **Alteraciones cutáneas**

Se han descritos algunos casos de irritación en la piel o incluso reacciones alérgicas. Especialmente en cuello, cara y a veces en las manos.

Estas molestias se deberían al ambiente seco, a la electricidad estática que se produce en los ambientes de trabajo con numerosos equipos de trabajo eléctricos y al polvo que está en suspensión en el aire.

Fatiga mental o psicológica

Los síntomas de fatiga mental son.

— Trastornos psicosomáticos:
  - Cefaleas.
  - Palpitaciones.
  - Mareos.
  - Temblores.
  - Hipersudoración.
  - Trastornos digestivos.

— Perturbaciones psíquicas:
  - Ansiedad.
  - Irritabilidad.
  - Dificultad de concentración.

— Alteraciones del sueño:
  - Insomnio.
  - Sueño agitado.
  - Pesadillas.

En ocasiones se describen trastornos en la memoria y dificultad de concentración mental que pueden deberse a la monotonía y simplicidad del trabajo.

7. ETIOPATOGENÍA

7.1. **Factores que intervienen en la aparición de las alteraciones visuales**

La disposición del puesto de trabajo y la necesidad de adoptar tres distancias no iguales:

— Ojo-pantalla.
— Ojo-teclado.
— Ojo-texto.

Son la causa fundamental en la aparición de los trastornos visuales mencionados que aparecen en los usuarios y usuarias de PVD.

Además de tres distancias hay tres superficies sobre las cuales el ojo debe percibir lo que hay en ellas, que a su vez pueden estar iluminadas por diferentes cantidades de luz.

Entre las circunstancias que van a condicionar la mejor adaptación del órgano de la visión a estas distancias y superficies con distinta iluminación podemos nombrar:

— La luminancia de las pantallas.
— La existencia de centelleo.
— La necesidad de acomodación sostenida.
— Los deslumbramientos.
— Las condiciones de trabajo desfavorables: ruido, corrientes de aire, cambios de temperatura….
— Existencia previa de defectos visuales.
— Hábitos tóxicos.
— Trastornos del sueño.
— …

7.2. **Factores que intervienen en la aparición de fatiga física o muscular**

Posturas incorrectas ante la pantalla

— La inclinación excesiva de la cabeza incrementa considerablemente la fatiga muscular en la nuca.
— La inclinación del tronco hacia delante origina tensión a nivel lumbar.
— La rotación lateral de la cabeza provoca la aparición de dolores en nuca y hombros
— La flexión exagerada de la mano provocará trastornos en antebrazos y en las articulaciones de la muñeca.
— El estatismo postural por tiempos prolongados ante la pantalla producirá contracturas en diferentes paquetes musculares.

Factores dependientes de una incorrecta organización del trabajo

— El exceso de tarea y ausencia de pausas recomendadas
— El tipo de tarea. Las alteraciones osteo-musculares se dan con más frecuencia en los operadores y operadoras que se dedican a la introducción de datos.

Factores dependientes de las condiciones ergonómicas del puesto de trabajo

— Las características y situación de los elementos del puesto, incluido el mobiliario, van a condicionar las posturas adoptadas y en consecuencia la aparición de trastornos musculares.
— La calidad de la iluminación, la nitidez de los caracteres en la pantalla, la calidad de la presentación de la información en los textos etc. guardan una estrecha relación con las posturas de trabajo adoptadas.

Factores dependientes de la propia persona

— La existencia de defectos visuales previos.
— Lesiones osteo-musculares preexistentes.
— El estrés.
— …

7.3. **Factores que intervienen en la aparición de alteraciones psicosomáticas**

— La rutina, repetición y monotonía.
— La ansiedad ante el cambio de tareas y funciones.
— La postura estática.
— Los defectos de comunicación persona-programa.
— La predisposición individual.
— Los hábitos nocivos.
— La carga mental excesiva - El estrés.

8. ERGONOMÍA DEL PUESTO DE TRABAJO-PVD-Y SU ENTORNO

Se hará referencia a aquellos factores y elementos del equipo y entorno físico que ayudarán a evitar el disconfort y a mejorar las condiciones de trabajo de los puestos con PVD.

Estudiaremos tres niveles de actuación:

1. Ergonomía del Equipo.
2. Ergonomía del Medio Ambiente Físico.
3. Ergonomía del Software.

8.1. **Ergonomía del Equipo**

El equipo con el que mantendremos el máximo contacto visual y que será el más frecuentemente utilizado se deberá situar en la zona de confort. Por zona de confort se entiende aquélla que, sin cambiar de postura, se alcanza con ambos brazos extendidos hacia delante.

Pantalla

Para las tareas habituales se mantendrá a una distancia no inferior a 450 mm. La pantalla estará diseñada de tal forma que permitirá su orientación para lograr un ángulo de visión óptimo = 0° y que en ningún caso exceda de 40°.

La imagen de la pantalla será estable sin fenómenos de destellos. Los caracteres estarán bien definidos y serán claros.

La persona usuaria podrá ajustar el contraste de luminancia.

Movilidad de la Pantalla: Móvil en tres direcciones y se preferirán aquellos equipos en que la pantalla y el teclado estén separados.

La utilización de filtros sólo es aconsejable como última medida ya que en general disminuyen la luminancia y requieren un mantenimiento de desempolvado y limpieza frecuentes.

Mesa o Plano de Trabajo

La mesa de trabajo deberá permitir disponer correctamente todo el equipo de trabajo.

La superficie será de 90 cm por 120 cm. Soportará adecuadamente todo el peso del equipo y para el trabajo sentado deberá permitir un espacio para los miembros inferiores de 60 cm de ancho por 65/70 cm de profundidad.

Asiento

Deberá permitir al operador u operadora una postura estable y confortable durante el período de tiempo necesario para la realización de toda su actividad laboral.

La silla será de cinco pies y ruedas que faciliten su desplazamiento y estará situada a 45-55 cm del suelo. El respaldo será ligeramente convexo para un buen apoyo de la zona lumbar. Podrá regularse hacia atrás y medirá entre 20 a 30 cm. El apoyabrazos es un elemento aconsejable y deberá permitir acercarse al área de trabajo lo más posible. El reposapiés es opcional y se utilizará cuando la altura de la silla no permita al personal descansar los pies en el suelo.

Superficies de los Equipos

Las superficies de trabajo y el mobiliario deben carecer de esquinas y aristas agudas.

Serán mates al objeto de evitar refracciones y no serán buenas conductoras del calor.

8.2. **Ergonomía del Medio Ambiente Físico**

Iluminación

En el lugar donde se ubiquen los puestos con PVD, existirá una iluminación general. Si se utiliza iluminación individual complementaria, esta no se colocará cerca de la pantalla para evitar deslumbramiento directo, reflexiones o desequilibrios.

Se recomiendan niveles de luminancia de 300 a 1000 Lux en función del puesto. La Iluminación artificial deberá comprender una instalación general y que busca uniformizar las luminancias de todo el local.

Las pantallas se colocarán alejadas de las ventanas y de manera que la línea de visión del operador u operadora esté en paralelo al frente de la ventana. Las luminarias se colocarán en hileras paralelas al frente de la ventana pero no encima de las pantallas.

Se complementarán con cortinas o persianas que amortiguarán la luz.

Clima

La temperatura operativa de confort se mantendrá dentro del rango:

— Invierno: 20 a 24°.
— Verano: 23 a 26°.

En cualquier caso nunca excederá de 26°.

La humedad relativa se mantendrá entre el 45% y el 65% para cualquiera de las temperaturas referidas.

La velocidad del aire será menor a los 0,15 m/sg.

Ergonomía del Software

Nos referimos a los diferentes estilos de diálogo. Cada uno tiene sus ventajas e inconvenientes pero todo ellos deben responder a unos principios generales de diseño y evaluación.

Entre estos principios destacamos:

— Capacidad de adecuación a la tarea.
— Control.
— Conformidad con las expectativas de la persona usuaria.
— Tolerancia de errores.
— Adaptabilidad individual.
— Facilidad de aprendizaje.

9. POSTURA DE TRABAJO

En los puestos de trabajo con PVD, la causa de disconfort está ligada con la posición sedentaria mantenida y con los elementos del puesto.

En toda concepción del puesto las recomendaciones a seguir son:

— La postura se debe poder modificar a voluntad.
— La duración del mantenimiento de la postura debe ser la más breve posible.
— Se debe tener en cuenta el alcance manual de los objetos = zona de confort.
— Los esfuerzos estáticos deben ser reducidos.
— Deben evitarse giros e inclinaciones frontales y laterales y que el tronco esté ligeramente hacia atrás para disminuir la presión intervertebral.

9.1. **Postura de Referencia**

Aún teniendo en cuenta que lo más favorable es la flexibilidad y el cambio postural

En general se tenderá a que la postura principal respetará los siguientes términos:

— Los muslos horizontales y piernas verticales.
— Los brazos verticales y antebrazos horizontales.
— Las manos relajadas, sin extensión ni desviación lateral.
— La columna vertebral recta.
— La planta del pie recta con respecto a la pierna.
— La línea de los hombros sin torsión con respecto al tronco.
— La línea de visión paralela al plano horizontal.

42

Aspectos básicos de evacuación de edificios: planes de actuación ante emergencias

Sumario: 1. Introducción.—2. Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias, dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo). 2.1. Disposiciones generales.—3. Plan de Autoprotección. 3.1. Concepto y objeto. 3.2. Contenido. 3.3. Criterios para la elaboración del Plan de Autoprotección. 3.4. Coordinación y actuación operativa. 3.5. Criterios para la implantación del Plan de Autoprotección. 3.6. Criterios para el mantenimiento de la eficacia del Plan de Autoprotección. 3.7. Vigencia del Plan de Autoprotección y criterios para su actualización y revisión.—4. Evacuación de edificios. 4.1. Medidas preventivas. 4.2. Respuesta al incidente. 4.3. Pautas mínimas de conducta ante un incidente en un edificio. 4.4. Edificios de gran ocupación. 4.5. Instrucciones de evacuación de un edificio. 4.6. Prohibiciones durante la evacuación de un edificio. 4.7. Normas generales para la evacuación de un edificio.—5. Planes de actuación ante emergencias. 5.1. Objetivos del Plan de Emergencias. 5.2. Fases del Plan Emergencia.—6. El Plan de Emergencia. 6.1. Clasificación de las emergencias. 6.2. Acciones a seguir. 6.3. Requisitos de los Equipos de emergencia.—7. Operatividad de los planes de emergencia. 7.1. Definición de conceptos y situaciones. 7.2. Activación del Plan de Emergencia.—Anexo I: Definiciones de la norma básica de autoprotección.—Anexo II: Señalizaciones.—Anexo III: Modelo de plano para el Plan de Autoprotección del edificio.

1. INTRODUCCIÓN

Protección civil

La protección civil es un término amplio que abarca las actividades realizadas por el Estado y las Organizaciones de Protección Civil, para informar, proteger y preparar las formas de actuar y comportamiento de las personas frente al descontrol de la naturaleza, los riesgos y los desastres (catástrofes). Preparando una eficaz y coordinada respuesta ante una catástrofe o desastre.

Capacidad de reacción

El medio por el cual las personas o las organizaciones utilizan los recursos disponibles y la capacidad para hacer frente a las consecuencias adversas que podrían llevar a un desastre. En general, esto implica la gestión de los recursos, tanto en tiempos normales como en situaciones de crisis o condiciones adversas. El fortalecimiento de la capacidad de reacción por lo general se basa en la resistencia para soportar los efectos de los peligros naturales y los provocados por la humanidad.

Desastres (catástrofes)

Un desastre es una situación que amenaza y causa daños graves y generalizados para el bienestar humano y el medio ambiente. Por lo general, supone la destrucción de la propiedad, lesiones y pérdida de la vida, afecta negativamente a un número relativamente grande; gran grupo de personas, es «público» y puede causar malestar en la comunidad en general.

Los desastres naturales son causados por fuerzas naturales, e incluyen eventos como terremotos, inundaciones, incendios forestales y erupciones volcánicas, mientras que en las personas son los desastres tecnológicos, químicos o nucleares, y pueden ser consecuencia de la negligencia humana, error o un fallo en un sistema tecnológico.

Respuesta a desastres (catástrofes)

Es la suma de decisiones y acciones tomadas durante y después de los desastres, incluido el alivio inmediato, rehabilitación y reconstrucción.

Reducción del riesgo de desastres y prevención

Las actividades emprendidas para reducir la vulnerabilidad y el impacto sobre una persona, la comunidad o la sociedad, mejorando su capacidad para hacer frente a los efectos de una emergencia o desastre.

Emergencia

Un acontecimiento repentino e imprevisto que normalmente exige medidas inmediatas para minimizar sus consecuencias adversas.

Primeros auxilios

La atención sanitaria de inmediato, pero temporal proporcionada en el lugar, o tan pronto como sea posible, a las personas víctimas de un accidente o enfermedad repentina, a fin de tratar de evitar complicaciones, disminuir el sufrimiento y mantener la vida hasta la llegada de los servicios sanitarios de emergencia.

Gestión de emergencias

La organización y gestión de los recursos y las responsabilidades para tratar todos los aspectos de las emergencias, en particular, preparación, respuesta y rehabilitación. Gestión de emergencias consiste en planes, estructuras y los mecanismos establecidos para realizar los esfuerzos normales de gobierno, organismos privados y voluntarios de una manera integral y coordinada para responder a todo el espectro de necesidades de emergencia. Esto también se conoce como gestión de catástrofes.

Peligros

Un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar la pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, perturbaciones sociales y económicas o degradación ambiental.

Mitigación

Las medidas adoptadas antes de una catástrofe y destinadas a reducir o eliminar su impacto en la sociedad y el medio ambiente.

Preparativos

Actividades y medidas adoptadas con antelación para garantizar una respuesta eficaz a los efectos de los peligros, incluido el suministro de alertas tempranas oportunas y eficaces y la evacuación temporal de personas y bienes en los lugares amenazados.

Prevención

Comprende las actividades destinadas a proporcionar una protección permanente ante los desastres. Incluye la ingeniería y otras medidas de protección física, y las medidas legislativas de control de uso de la tierra y planificación urbana.

Información y sensibilización del público

El proceso de información y sensibilización de la comunidad en cuanto a la naturaleza del peligro y las acciones necesarias para salvar vidas y propiedades antes y en caso de que se produzcan catástrofes.

Socorro

De asistencia y/o intervención durante o después de las catástrofes para atender la preservación de la vida y las necesidades básicas de subsistencia. Puede ser de emergencia o de duración prolongada.

Riesgo

La probabilidad de consecuencias dañinas o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, sustento, actividad económica interrumpida o daño ambiental) resultantes de la interacción entre las amenazas naturales o inducidas por la humanidad y las condiciones vulnerables

Convencionalmente, el riesgo se expresa mediante la notación: Riesgo = Amenaza × Vulnerabilidad. Algunas disciplinas también incluyen el concepto de exposición para referirse en particular a los aspectos físicos de la vulnerabilidad.

Más allá de expresar una posibilidad de daño físico, es fundamental reconocer que los riesgos son inherentes o pueden ser creados o existen dentro de sistemas sociales. Es importante tener en cuenta los contextos sociales en que los riesgos se producen y que las personas no necesariamente comparten las mismas percepciones de riesgo y sus causas subyacentes.

Evaluación de riesgos

Es una metodología para determinar la naturaleza y el alcance del riesgo mediante el análisis de los peligros potenciales y evaluación de las actuales condiciones de vulnerabilidad que podrían representar una amenaza potencial o daño a las personas, los bienes, medios de subsistencia y el medio ambiente del que dependen.

2. NORMA BÁSICA DE AUTOPROTECCIÓN DE LOS CENTROS, ESTABLECIMIENTOS Y DEPENDENCIAS, DEDICADOS A ACTIVIDADES QUE PUEDAN DAR ORIGEN A SITUACIONES DE EMERGENCIA (Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo)

2.1. **Disposiciones generales**

La obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como el más importante de todos los derechos fundamentales, incluido en el artículo 15 de la Constitución Española, debe plantearse no sólo de forma que la ciudadanía alcance la protección a través de las Administraciones Públicas, sino que se ha de procurar la adopción de medidas destinadas a la prevención y control de riesgos en su origen, así como a la actuación inicial en las situaciones de emergencia que pudieran presentarse.

Así, tanto la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, como la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, contemplan los aspectos relativos a la autoprotección, determinando en sus artículos 5 y 6 la obligación del Gobierno de establecer un catálogo de las actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de emergencia y la obligación de las personas titulares de los centros, establecimientos y dependencias o medios análogos donde se realicen dichas actividades, de disponer de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro. Asimismo el propio artículo 6 determina que el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, establecerá las directrices básicas para regular la autoprotección.

La Norma Básica de Autoprotección, define y desarrolla la autoprotección y establece los mecanismos de control por parte de las Administraciones Públicas. Contempla una gradación de las obligaciones de la autoprotección y respeta la normativa sectorial específica de aquellas actividades que, por su potencial peligrosidad, importancia y posibles efectos perjudiciales sobre la población, el medio ambiente y los bienes, deben tener un tratamiento singular.

La Norma Básica de Autoprotección establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que deben incorporar estos planes en aquellas actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, pueden generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia. Incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos, así como en la integración de las actuaciones en emergencia, en los correspondientes Planes de Emergencia de Protección Civil.

2.1.1. Obligaciones de las personas titulares de las actividades

Las obligaciones de las personas titulares de las actividades serán las siguientes:

a) Elaborar el Plan de Autoprotección correspondiente a su actividad, de acuerdo a los criterios establecidos en el apartado 3.3. de esta norma.
b) Presentar el Plan de Autoprotección al órgano de la Administración Publica competente para otorgar la licencia o permiso determinante para la explotación o inicio de la actividad.
c) Desarrollar las actuaciones para la implantación y el mantenimiento de la eficacia del Plan de Autoprotección, de acuerdo a los criterios establecidos en esta Norma Básica de Autoprotección.
d) Remitir al registro correspondiente los datos de esta Norma Básica de Autoprotección.
e) Informar y formar al personal a su servicio en los contenidos del Plan de Autoprotección.
f) Facilitar la información necesaria para, en su caso, posibilitar la integración del Plan de Autoprotección en otros Planes de Autoprotección de ámbito superior y en los planes de Protección Civil.
g) Informar al órgano que otorga la licencia o permiso determinante para la explotación o inicio de la actividad acerca de cualquier modificación o cambio sustancial en la actividad o en las instalaciones, en aquello que afecte a la autoprotección.
h) Colaborar con las autoridades competentes de las Administraciones Públicas, en el marco de las normas de protección civil que le sean de aplicación.
i) Informar con la antelación suficiente a los órganos competentes en materia de Protección Civil de las Administraciones Públicas de la realización de los simulacros previstos en el Plan de Autoprotección.

2.1.2. Obligaciones del personal de las actividades

El personal tendrá la obligación de participar, en la medida de sus capacidades, en el Plan de Autoprotección y asumir las funciones que les sean asignadas en dicho Plan.

3. PLAN DE AUTOPROTECCIÓN

3.1. **Concepto y objeto**

El *Plan de Autoprotección* es el documento que establece el marco orgánico funcional previsto para un centro, establecimiento, espacio, instalación o dependencia, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada a las posibles situa-

ciones de emergencia, en la zona bajo responsabilidad de la persona titular de la actividad, garantizando la integración de estas actuaciones con el sistema público de protección civil.

El Plan de Autoprotección aborda la identificación y evaluación de los riesgos, las acciones y medidas necesarias para la prevención y control de riesgos, así como las medidas de protección y otras actuaciones a adoptar en caso de emergencia.

3.2. **Contenido**

El Plan de Autoprotección se recogerá en un documento único.

Este u otros documentos de naturaleza análoga que deban realizar las personas titulares en virtud de la normativa sectorial aplicable, podrán fusionarse en un documento único a estos efectos, cuando dicha unión permita evitar duplicaciones innecesarias de la información y la repetición de los trabajos realizados por la persona titular o la autoridad competente, siempre que se cumplan todos los requisitos esenciales de la presente norma.

El documento del Plan de Autoprotección incluirá todos los procedimientos y protocolos necesarios para reflejar las actuaciones preventivas y de respuesta a la emergencia.

3.3. **Criterios para la elaboración del Plan de Autoprotección**

Los criterios mínimos que deben observarse en la elaboración del Plan de Autoprotección son los siguientes:

1. El Plan de Autoprotección habrá de estar redactado y firmado por personal técnico competente capacitado para dictaminar sobre aquellos aspectos relacionados con la autoprotección frente a los riesgos a los que esté sujeta la actividad, y suscrito igualmente por la persona titular de la actividad, si es una persona física, o por persona que le represente si es una persona jurídica.
2. Se designará, por parte de la persona titular de la actividad, una persona como responsable única para la gestión de las actuaciones encaminadas a la prevención y el control de riesgos.
3. Los procedimientos preventivos y de control de riesgos que se establezcan, tendrán en cuenta, al menos, los siguientes aspectos:
   a) Precauciones, actitudes y códigos de buenas prácticas a adoptar para evitar las causas que puedan originar accidentes o sucesos graves.
   b) Permisos especiales de trabajo para la realización de operaciones o tareas que generen riesgos.
   c) Comunicación de anomalías o incidencias al o a la titular de la actividad.
   d) Programa de las operaciones preventivas o de mantenimiento de las instalaciones, equipos, sistemas y otros elementos de riesgo que garantice su control.
   e) Programa de mantenimiento de las instalaciones, equipos, sistemas y elementos necesarios para la protección y seguridad que garantice la operatividad de los mismos.
4. Se establecerá una estructura organizativa y jerarquizada, dentro de la organización y personal existente, fijando las funciones y responsabilidades de todos sus miembros en situaciones de emergencia.
5. Se designará, por parte de la persona titular de la actividad, una persona responsable única, con autoridad y capacidad de gestión, que será el director o directora del Plan de Actuación en Emergencias.
6. El director o directora del Plan de Actuación en Emergencias será responsable de activar dicho plan de acuerdo con lo establecido en el mismo, declarando la correspondiente situación de emergencia, notificando a las autoridades competentes de Protección Civil, informando al personal, y adoptando las acciones inmediatas para reducir las consecuencias del accidente o suceso.

7. El Plan de Actuación en Emergencias debe detallar los posibles accidentes o sucesos que pudieran dar lugar a una emergencia y los relacionará con las correspondientes situaciones de emergencia establecidas en el mismo, así como los procedimientos de actuación a aplicar en cada caso.
8. Los procedimientos de actuación en emergencia deberán garantizar, al menos:
   — La detección y alerta.
   — La alarma.
   — La intervención coordinada.
   — El refugio, evacuación y socorro.
   — La información en emergencia a todas aquellas personas que pudieran estar expuestas al riesgo.
   — La solicitud y recepción de ayuda externa de los servicios de emergencia.

3.4. **Coordinación y actuación operativa**

Los órganos competentes en materia de protección civil velarán porque los Planes de Autoprotección tengan la adecuada capacidad operativa, en los distintos supuestos de riesgo que puedan presentarse, y quede asegurada la necesaria coordinación entre dichos planes y los de protección Civil que resulten aplicables, así como la unidad de mando externa, en los casos que lo requieran.

Con esa finalidad, por dichos órganos, se establecerán los protocolos que garanticen, por un lado, la comunicación inmediata de los incidentes que se produzcan y tengan o puedan tener repercusiones sobre la autoprotección y, por otro, la movilización de los servicios de emergencia que, en su caso, deban actuar. Asimismo establecerán los procedimientos de coordinación de tales servicios de emergencia con los propios del Plan de Autoprotección y los requisitos organizativos que permitan el ejercicio del mando por las autoridades competentes en materia de protección civil.

3.5. **Criterios para la implantación del Plan de Autoprotección**

La implantación del Plan de Autoprotección comprenderá, al menos, la formación y capacitación del personal, el establecimiento de mecanismos de información al público y la provisión de los medios y recursos precisa para la aplicabilidad del plan.

A tal fin el Plan de Autoprotección atenderá a los siguientes criterios:

— Información previa. Se establecerán mecanismos de información de los riesgos de la actividad para el personal y el público, así como del Plan de Autoprotección para el personal de la actividad.
— Formación teórica y práctica del personal asignado al Plan de Autoprotección, estableciendo un adecuado programa de actividades formativas.
— Definición, provisión y gestión de los medios y recursos económicos necesarios.

De dicha implantación se emitirá una certificación en la forma y contenido que establezcan los órganos competentes de las Administraciones Públicas.

3.6. **Criterios para el mantenimiento de la eficacia del Plan de Autoprotección**

1. Las actividades de mantenimiento de la eficacia del Plan de Autoprotección deben formar parte de un proceso de preparación continuo, sucesivo e iterativo que, incorporando la experiencia adquirida, permita alcanzar y mantener un adecuado nivel de operatividad y eficacia.
2. Se establecerá un adecuado programa de actividades formativas periódicas para asegurar el mantenimiento de la formación teórica y práctica del personal asignado al Plan de Autoprotección, estableciendo sistemas o formas de comprobación de que dichos conocimientos han sido adquiridos.

3. Se preverá un programa de mantenimiento de los medios y recursos materiales y económicos necesarios.
4. Para evaluar los planes de autoprotección y asegurar la eficacia y operatividad de los planes de actuación en emergencias se realizarán simulacros de emergencia, con la periodicidad mínima que fije el propio plan, y en todo caso, al menos una vez al año evaluando sus resultados.
5. La realización de simulacros tendrá como objetivos la verificación y comprobación de:

   — La eficacia de la organización de respuesta ante una emergencia.
   — La capacitación del personal adscrito a la organización de respuesta.
   — El entrenamiento de todo el personal de la actividad en la respuesta frente a una emergencia.
   — La suficiencia e idoneidad de los medios y recursos asignados.
   — La adecuación de los procedimientos de actuación.

6. Los simulacros implicarán la activación total o parcial de las acciones contenidas en el Plan de Actuación en Emergencias.
7. De las actividades de mantenimiento de la eficacia del Plan se conservará por parte de la empresa a disposición de las Administraciones Públicas, información sobre las mismas, así como de los informes de evaluación realizados debidamente firmados por la persona responsable del Plan.

3.7. **Vigencia del Plan de Autoprotección y criterios para su actualización y revisión**

El Plan de Autoprotección tendrá vigencia indeterminada; se mantendrá adecuadamente actualizado, y se revisará, al menos, con una periodicidad no superior a tres años.

4. EVACUACIÓN DE EDIFICIOS

4.1. **Medidas preventivas**

Los estudios y análisis de incidentes en siniestros desarrollados en edificios indican que la mejora en la respuesta de autoprotección (técnica y humana) es la clave para conseguir que el nivel de riesgo sea considerado como aceptable dentro de los parámetros de seguridad europea.

En el aspecto técnico, cada edificio debe de estar diseñado antes de su construcción con los avances constructivos tecnológicos y de diseño, que por normativa le corresponda, en el momento de su construcción (atendiendo a los posibles riesgos naturales que pudieran darse en su entorno). Y si el edificio es antiguo, tendrá que ir adecuando las mejoras tecnológicas (principalmente en el área de protección pasiva de incendios) y de realización del Plan de Autoprotección del Edificio, adecuando tanto las zonas de evacuación, como las zonas de riesgo.

En el aspecto humano, los empleados/as públicos/as, deben conocer e implementar el Plan de Autoprotección del Edificio, que implica el conocimiento del Plan, cómo realizar la alarma y cómo realizar la evacuación segura del Edificio. Se deben conocer las pautas y medidas de actuación ante incendios y de evacuación.

Se debe planificar la actuación ante un incendio en el edificio (pautas de intervención) y conocimiento y utilización de los medios operativos (extintores, bocas de incendio equipadas, central de alarmas de fuego) designando en el Plan de Autoprotección del Edificio quién debe realizar las acciones y cómo las tiene que realizar, capacitando (formación teórica y practica) a las personas encargadas de dichas acciones. Asimismo se deben realizar simulacros periódicos, con carácter de evacuación sectorial, parcial o total del edificio con una frecuencia mínima anual. Siendo siempre evaluados esos simulacros, para determinar las acciones a implementar en la seguridad del edificio y en la formación de los trabajadores y trabajadoras y/o personas usuarias del edificio, adecuando y modificando con una nueva revisión, el Plan de Autoprotección del Edificio.

Ante un emergencia declarada en un edificio, el abandono o desalojo del edificio se debe realizar siempre por las escaleras, nunca utilizar los ascensores debido a que su construcción puede

permitir que se usen como chimeneas, transportando humo, gases tóxicos y calor, por lo cual al utilizar el ascensor, se corre el riesgo de morir, ya sea por asfixia o por los efectos de las altas temperaturas generadas en el incendio. Las escaleras deben ser seguras y estar sujetas a la normativa en vigor, con pasamanos y con alumbrado de emergencia, así como las puertas deben ser resistentes al fuego (normativa rf), para delimitar los diferentes sectores constructivos del edificio.

4.2. **Respuesta al incidente**

Avisar inmediatamente al 112 SOS DEIAK e indicar:

— Qué ocurre.
— Dónde ha sucedido.
— Cuándo ha sucedido.
— Cómo ha sucedido.
— Número de personas accidentadas (personas afectadas).
— Quién llama.
— Número del teléfono desde donde llama.

4.3. **Pautas mínimas de conducta ante un incidente en un edificio**

— No actuar individualmente, pedir ayuda.
— Evitar correr riesgos personales.
— Recibir y atender a los servicios de emergencias (bomberos y bomberas, policía, personal sanitario) y seguir sus indicaciones.
— Mantener el orden y la calma.
— Comprobar que puertas y ventanas queden cerradas.
— Salir en orden y sin correr.
— Evitar empujar y crear aglomeraciones.
— Neutralizar el pánico y la histeria.
— No regresar nunca, por ningún motivo, al puesto de trabajo ni al edificio.
— Al entrar en un edificio público, local comercial, hotel, etc., procurar fijarse en los itinerarios y en salidas de emergencia y señales de evacuación.
— Nunca hay que tratar de evacuar el edificio por ventanas con medios de rescate no homologados. Se deben seguir las pautas de evacuación de los servicios de rescate.
— No utilizar ascensores, montacargas o escaleras mecánicas. Hay que bajar las escaleras con paso ligero, sin correr ni gritar.
— Siempre se debe ayudar en la evacuación a las personas de movilidad reducida, conformando los equipos humanos necesarios para esa evacuación sea rápida, segura y eficaz.
— En caso de humo, cerrar las puertas, ventanas y colocar trapos húmedos en las puertas y procurar con pañuelos mojados gatear e ir en dirección contraria al desarrollo del fuego.
— En caso de prenderse la ropa, tumbarse en el suelo y rodar o cubrirse con una manta, hasta que se elimine el fuego.

4.4. **Edificios de gran ocupación**

4.4.1. Qué hacemos en caso de tener que evacuar un edificio por una emergencia

— Mantener el orden y la calma en la evacuación (evitar situaciones de pánico, evitar correr, evitar gritar).
— Seguir las indicaciones del personal de seguridad, las personas responsables de planta, los y las responsables de evacuación.

— Colaborar en la evacuación de niños y niñas, personas mayores y personas de movilidad reducida.
— Seguir los itinerarios indicados por las señales de evacuación.
— No utilizar ascensores, montacargas ni escaleras mecánicas.
— En los pasillos y escaleras ir andando pegado a la pared (dejando el centro libre).
— Dirigirse a las salidas de emergencia.
— No obstaculizar las vías de salida.
— No regresar nunca al edificio ni al puesto de trabajo por ningún motivo, hasta que sea autorizado por los servicios de emergencia o por la persona responsable de seguridad del edificio.
— Cerrar puertas y ventanas.

4.4.2. Qué hacemos en caso de una situación de emergencia

— Transmitir la alarma al descubrir el incidente, llamar al 112 SOS DEIAK.
— Seguir las indicaciones del personal responsable del área-sector-planta-piso en donde se encuentra.
— Fijarse y seguir la señalización de evacuación.
— Colaborar activamente en la evacuación.
— Ayudar a los niños y niñas, personas mayores y personas de movilidad reducida.
— No utilizar ascensores, ni montacargas, ni escaleras mecánicas.
— En los pasillos y escaleras ir pegado a la pared (dejando el centro libre).
— Evitar empujar, correr, gritar y formar aglomeraciones.
— Ir al punto de encuentro exterior y permanecer en él hasta que las personas responsables de los servicios de emergencia o la persona responsable de seguridad del edificio lo autoricen.
— No regresar nunca al lugar del trabajo bajo ningún motivo.
— Si una puerta está muy caliente, no la abra.
— Si queda atrapado o atrapada por el fuego, cerrar las puertas y colocar trapos húmedos en las rendijas, hacerse notar desde las ventanas, balcones y terrazas para que sean vistos/as y rescatados/as por los servicios de emergencia.

4.4.3. En el trabajo qué hacemos en caso de evacuar nuestro puesto de trabajo

1. *Notificación*

Avisar al 112 SOS DEIAK e informar sobre:

— Qué sucede.
— Dónde se ha producido.
— Indicar el número de personas heridas y atrapadas.
— Descripción del incidente.
— Indicar el número del teléfono desde donde se llama.

2. *Actuación*

— Siga las instrucciones del operador, operadora del 112 SOS DEIAK.
— Mantenga la calma.
— Siga las instrucciones del personal de seguridad.
— Siga los procedimientos a seguir en la evacuación del centro de trabajo indicados en el Plan de Autoprotección del Edificio.
— Vaya al punto de reunión definido en el Plan de Autoprotección del Edificio.
— Si al tocar una puerta nota calor no la abra.
— En caso de humo, aléjese, cierre las puertas y ventanas y coloque trapos húmedos en las rendijas. Protegerse con trapos o pañuelos mojados y gatee en dirección contraria al fuego.

— Si se queda atrapado o atrapada por el fuego, hágase notar su presencia desde ventanas, balcones, terrazas. Para ser visto/a por los servicios de emergencia que procederán a su rescate.
— Si existen niños y niñas, personas mayores o personas de movilidad reducida ayúdelas en la evacuación del edificio.
— No regrese nunca al puesto de trabajo, hasta que se determine el final de la emergencia y los servicios de emergencia o personal responsable de seguridad, definan que la zona de trabajo vuelve a ser segura.

4.5. **Instrucciones de evacuación de un edificio**

— Mantener la calma.
— Comenzar la evacuación cuando se dé la señal de emergencia.
— Obedecer las instrucciones e indicaciones del equipo de alarma y evacuación y de los y las coordinadoras.
— Evacuar la zona en orden.
— Realizar la evacuación en silencio.
— Si la vía de evacuación está inundada de humo, «sellar» el acceso y esperar las ayudas exteriores.
— Si cuando suena la señal de evacuación no se está en su lugar habitual, se deberá unir al primer grupo que se vea y dar cuenta de esa circunstancia en el punto de reunión.
— Señalar que la zona está vacía.
— Ir al punto de reunión determinado en el Plan de Autoprotección. Permanezca en él hasta que se termine la emergencia.

4.6. **Prohibiciones durante la evacuación de un edificio**

— Separarse del grupo evacuado.
— Dejar huecos en las filas de evacuación.
— Llevarse bultos o similares.
— Correr.
— Empujarse y atropellarse.
— Detenerse.
— Retroceder por algo o por alguien.
— Utilizar los ascensores.
— Abandonar los puntos de reunión hasta nueva orden.

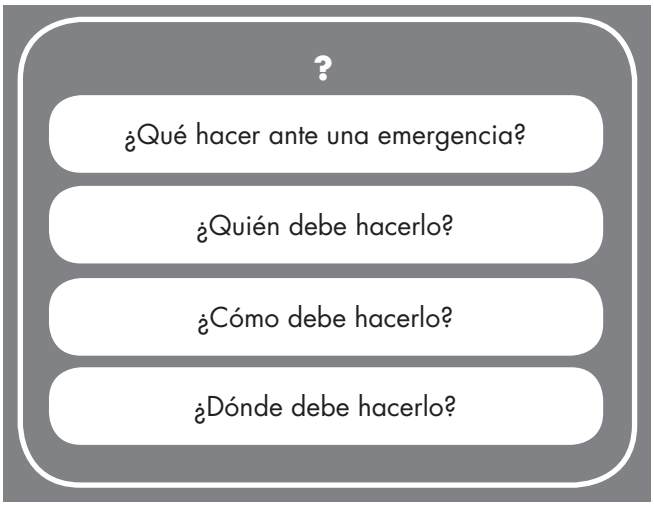
4.7. **Normas generales para la evacuación de un edificio**

— Ayudarse unas personas a otras.
— Transportar a las personas impedidas de una manera eficaz.
— Dirigir y ayudar, con especial atención, a los niños y a las niñas, a las personas mayores y a las personas con movilidad reducida.
— Comunicar al equipo de alarma y evacuación las incidencias observadas en la evacuación.
— Parar y desconectar las máquinas que se estén utilizando.

5. PLANES DE ACTUACIÓN ANTE EMERGENCIAS

El Plan de Emergencia debe definir claramente las medidas prevención y protección prevista y la secuencia de acciones para controlar de forma eficaz una situación de especial peligrosidad.

El empresario debe planificar la organización de una serie de medios humanos y materiales que estarán en todo momento disponibles para ejercer una acción de prevención y protección ante un riesgo de incendio u otras situaciones de emergencia y que garantizarán una intervención y eventual evacuación inmediata.



5.1. **Objetivos del Plan de Emergencias**

— Conocer los edificios y sus instalaciones para establecer los sectores de mayor peligrosidad.
— Analizar los medios de protección disponibles para detectar necesidades que deben atenderse con prioridad y garantizar un correcto funcionamiento adecuado al riesgo existente.
— Evitar las causas que pueden originar emergencias.
— Disponer de personal organizado, formado y entrenado para garantizar una rápida y eficaz acción ante cualquier emergencia.
— Tener informadas a las personas presentes en el edificio sobre cómo actuar en caso de emergencia.
— Garantizar el cumplimiento de la normativa sobre seguridad (evacuación, señalización, etc.), facilitar las tareas de inspección de la Administración y colaborar en la intervención de servicios externos (bomberos y bomberas, personal sanitario, policía, etc.).

5.2. **Fases del Plan Emergencia**

Para cumplir con los objetivos de un Plan de Emergencia, se estructura en cuatro fases, cada una de las cuales necesita de un documento que contenga las instrucciones concretas.

Fases	Estudios	Documentos
1	Identificación y análisis de riesgos susceptibles de originar una emergencia.	Documento 1 Evaluación de riesgos
2	Determinación e instalación de los medios materiales o técnicos y humanos de prevención y protección necesarios para abordar una emergencia.	Documento 2 Medios de protección
3	Elaboración de un Plan de Emergencia. Supuestos de posibles emergencias y sus planes de actuación, definiendo condiciones de uso y mantenimiento de las instalaciones y organización de los recursos humanos y de los medios materiales.	Documento 3 Plan de emergencia
4	Implantación del Plan de Emergencia. Divulgación, formación específica, simulacros y revisiones.	Documento 4 Implantación

FASE 1

Supone la evaluación del riesgo del incendio y la toma de las medidas de prevención apropiadas para eliminar o, de no ser posible, minimizar los costes derivados, tanto personales como económicos

Se analizan específicamente:

— Las áreas del local con mayor peligrosidad por la concurrencia de sustancias combustibles (capaces de arder) y comburentes (capaces de producir la oxidación necesaria para que se dé la combustión).
— Fuentes de calor.
— Reacciones en cadena que provocan la aparición y propagación del fuego y humos.
— Medidas de seguridad existentes.
— Condiciones de evaluación y riesgo de atrapamiento, etc.

Documento 1.—**Evaluación de riesgos.**

CLASIFICACIÓN DEL RIESGO DE UN CENTRO SEGÚN EL USO AL QUE SE DESTINE

USO	CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN	GRUPO		NIVEL DE RIESGO
Residencial	Altura edificio Nº habitaciones	0: I: II: III:	<7 m y 100 hab. <29 m y 200 hab. <50 m y 300 hab. >50 m y 200 hab.	Medio Medio Alto Alto
Administrativo y oficina	Altura edificio Superficie útil por planta	0: I: II: III:	<10 m y 500 m2 <28 m y 1.000 m2 <50 m y 2.000 m2 >50 m o 2.000 m2	Bajo Medio Alto Alto
Sanitario	Altura y superficie	0: I: II: III:	1 planta, < 1.500 m2 sin hospitalización <750 m2 con hospitalización o rehabilitación <28 m de altura. Una planta baja con uso diferente si <1.500 m2 sin hospitalización o >750 m2 con hospitalización o rehabilitación 28 m < altura < 50 m Altura > 50 m	Bajo Medio Alto Alto
Espectáculos y locales de reunión	Capacidad de personas	0: I: II: III:	<300 personas 300-700 personas 700-1.500 personas >1.500 personas	Medio Medio Alto Alto

FASE 2

Se analizan los medios de protección necesarios, que entrarán en funcionamiento una vez se haya declarado el incendio:

— Sistemas de detección y alarma.
— Extintores móviles.
— Instalaciones fijas de extinción (bocas de extinción equipadas con mangueras, columnas secas, hidrantes, rociadores automáticos o «splinkers»).
— Elementos de protección estructural o pasiva (relacionados con el diseño y construcción del edificio que afectan a la propagación de llamas y humos, la resistencia y estabilidad del fuego y su transmisión y propagación a otros sectores.
— Programas de evacuación que posibiliten el abandono del local de manera segura y rápida, sin riesgo de atrapamiento de personas en el interior.

— Deben estar previstos medios humanos que organicen el resto de recursos de la manera más eficiente, lo que exige que estén correctamente formados y capacitados.

Documento 2.—**Medios de protección.**

FASE 3

Debe elaborarse un documento escrito denominado Plan de Emergencia que debe recoger de forma detallada y secuenciada todas y cada una de las acciones que deben llevarse a cabo ante una situación de emergencia.

El éxito de estas acciones depende de:

— La periódica realización de simulacros.
— La formación del personal involucrado.
— De procedimientos de control para establecer medidas correctoras ante eventuales defectos detectados.

Documento 3.—**Plan de Emergencia.**

6. EL PLAN DE EMERGENCIA

Es el conjunto de medidas de organización y planificación de la actuación humana para seguir en caso de emergencia, que permitan la utilización de forma óptima de los medios técnicos previstos, con el objetivo final de reducir al mínimo las posibles consecuencias humanas y/o económicas en caso de siniestro.

Es el procedimiento que define la secuencia de acciones que se deben desarrollar para el control inicial de una posible emergencia.

Planifica la organización humana en función de los medios materiales disponibles y estableciendo una escala de mando o jerarquía perfectamente definida.

Tendrá que responder de forma clara, concreta y concisa a las preguntas: ¿qué se hará?, ¿quién lo hará?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿dónde se hará?

De acuerdo a la disponibilidad del personal deben preverse planes de actuación diurno, nocturno, en días festivos y vacacionales.

6.1. **Clasificación de las emergencias**

En función de la gravedad de una emergencia, las dificultades existentes para su control y las posibles consecuencias que puedan derivarse, las situaciones de emergencia, con un nivel creciente de gravedad, se clasifican en:

— CONATO DE EMERGENCIA: Accidente que puede ser controlado y dominado de forma fácil y rápida por los propios equipos y medios de protección del local. Genera una alarma denominada RESTRINGIDA, que sólo se comunica al jefe o jefa de emergencia.
— EMERGENCIA PARCIAL: Accidente que requiere de la actuación de los equipos especiales de intervención (primera y segunda), y que se limita a un determinado sector de la empresa, sin afectar al resto de las instalaciones. Se corresponde con la llamada ALARMA SECTORIAL, que es transmitida a los y las ocupantes de la zona afectada y, si es necesario, a las colindantes, siempre bajo la supervisión del jefe o jefa de emergencia.
— EMERGENCIA GENERAL: Accidente que precisa de la actuación de todos los equipos y medios de protección propios, así como la ayuda de medios de socorro y salvamento exteriores. Implica una ALARMA GENERAL que puede suponer la movilización y alerta del personal de todo el edificio e incluso su evacuación según establezca el jefe o jefa de emergencia.

6.2. **Acciones a seguir**

En todo momento deben garantizarse las siguientes acciones:

— ALERTA.
— ALARMA.
— INTERVENCIÓN.
— APOYO.

Supone la rápida puesta en funcionamiento de los equipos de primera intervención (EPI), así como la información al resto de equipos y a las instituciones de ayuda exteriores.

Implica la evacuación de las personas ocupantes del edificio.

Para el control de las emergencias.

Recepción e información a servicios de ayuda exterior.

6.3. **Requisitos de los Equipos de emergencia**

1. Ser conscientes de los riesgos generales y particulares derivados de la actividad del centro.
2. Informar de las anomalías detectadas y verificar su corrección.
3. Conocer la existencia y forma de empleo de los medios materiales disponibles y cuidar de su mantenimiento.
4. Emprender acciones para eliminar de forma rápida posibles riesgos de emergencia, ya sean indirectas (dar la alarma) o directas (cortar corrientes eléctricas, cerrar llaves de paso de gas, aislar materias inflamables, etc.).
5. Combatir el fuego desde su inicio (dar la alarma y, hasta que lleguen refuerzos, intentar sofocarlo empleando medios de primera intervención).
6. Prestar primeros auxilios a personas accidentadas.
7. Coordinarse adecuadamente con miembros de otros equipos para evitar o minimizar las consecuencias de una emergencia.

Constituyen el equipo de emergencia el conjunto de personas del propio centro de trabajo que han sido especialmente formadas, entrenadas y organizadas para desarrollar acciones de prevención y actuación en caso de emergencia.

La acción preventiva se basa en evitar la concurrencia de circunstancias que pudieran originar un accidente. En lo referente a acción protectora harán uso de los equipos e instalaciones disponibles, con el objeto de dominar o controlar la situación de emergencia hasta la llegada de ayuda exterior, procurando anular o reducir al mínimo el coste en daños humanos y/o económicos.

Con este objetivo los integrantes de los equipos de emergencia han de cumplir un conjunto de firmes requisitos.

Equipos de Alarma y Evacuación (EAE)

1. Su misión esencial es asegurar una evacuación total y ordenada de su sector y comprobar que se haya dado la alarma.
2. La transmisión de la alarma al centro de control y comunicaciones se ha de realizar por medio de un pulsador de alarma, o preferentemente a través de teléfono o intercomunicador localizando espacialmente con todo detalle la emergencia y esperando confirmación del aviso e instrucciones.
3. Una correcta evacuación supone comprobar que las vías de evacuación se encuentren expeditas, dirigir el flujo de personas (evitando aglomeraciones en puertas, accesos a escaleras y salidas al exterior), impedir la utilización de ascensores en caso de incendio y controlar las ausencias en los puntos de reunión exteriores.
4. El perfil del personal del equipo de alarma y evacuación se corresponde con personas serenas que sepan infundir y transmitir tranquilidad; generalmente cada equipo (uno por cada planta) consta de una a cuatro personas.

Equipos de Primeros Auxilios (EPA)

1. Están encargados de prestar los primeros auxilios a las personas lesionadas que lo requieran, al mismo tiempo que facilitan su evacuación a un centro sanitario, evitando el empeoramiento de las lesiones.
2. Deben recibir formación y adiestramiento continuo en emergencias y urgencias médicas, inmovilización y transporte de personas heridas.
3. Es preferible que se trate de personal sanitario y/o con título de socorrista, y que el jefe o jefa del equipo sea el médico o la médica de la empresa.
4. Existe un equipo de primeros auxilios para todo el edificio.

Equipos de Primera Intervención (EPI)

1. Intentan el controlar la emergencia donde se haya producido, por ejemplo mediante el empleo de extintores portátiles si se trata de un fuego declarado en su área de trabajo.
2. Para ello cuentan con la formación y entrenamiento adecuados (conocimiento del fuego, métodos de extinción portátiles y fijos, y Plan de Emergencia), orientados específicamente a los riesgos propios del lugar de trabajo, por lo que deben ejercer un importante control preventivo. Si son requeridos para ello, prestarán apoyo a los equipos de segunda intervención.
3. Existe un equipo de primera intervención por cada planta y, de forma orientativa, el número de sus componentes es similar al de equipos de extinción (generalmente entre dos y seis personas).
4. Actúan siempre por parejas y si deben ser ayudados por otros EPI éstos deben proceder de plantas inferiores.

Equipos de Segunda Intervención (ESI)

— Han de actuar en el caso de que la emergencia, dada su gravedad, no haya podido ser controlada por los equipos de primera intervención. Representan la máxima capacidad extintora del local, pudiendo actuar en cualquier punto, y en caso necesario colaboran además con los servicios de ayuda exterior.
— Sus miembros han sido convenientemente formados y adiestrados en la lucha contra incendios mediante medios de intervención primera (extintores portátiles) o segunda (mangueras), e incluso equipos especiales (sistemas fijos de extinción, equipos de respiración autónoma, etc.). Por otro lado, tendrán un conocimiento exhaustivo del Plan de Emergencia.
— Es recomendable que los miembros de los equipos de segunda intervención sean personal de mantenimiento o vigilancia, ya que conocen mejor el edificio y las instalaciones.
— Ha de estar constituido por un mínimo de dos y un máximo de diez personas. Lo normal es uno para todo el edificio.

Jefe o Jefa de Intervención

Es la persona encargada de valorar la emergencia, de dirigir y coordinar a los equipos de intervención y de informar al jefe o jefa de emergencia, de quien depende jerárquicamente, aunque constituye la máxima autoridad en el punto de la emergencia hasta la llegada del servicio público de extinción.

Al igual que los ESI ha de estar permanentemente localizable durante el horario de trabajo a través de medios de comunicación fiables, y su perfil corresponde a una persona con dotes de mando y profundos conocimientos teórico-prácticos en seguridad contra incendios y Plan de Autoprotección.

Jefe o Jefa de Emergencia

Constituye la máxima autoridad ante una emergencia, encargándose de coordinar toda la actuación desde el centro de control de comunicaciones de la empresa, solicitando el envío a la

zona siniestrada de los equipos internos o servicios externos que resulten necesarios y ordenando el momento de la evacuación del local.

Al llegar al centro de control y comunicaciones asumirá las tareas de registro escrito de la emergencia, que hasta ese momento realizaba el operador u operadora de comunicaciones, vigilante, celador o celadora o telefonista que recibió el aviso inicial de emergencia, comprobó su veracidad y alertó a los bomberos y bomberas, al jefe o jefa de emergencia y al jefe o jefa de intervención y de otros equipos.

Es una persona con dotes de mando y sólidos conocimientos de seguridad contra incendios y del Plan de Autoprotección. Ha de estar localizable las 24 horas del día.

El jefe o jefa de emergencia, el jefe o jefa de intervención y el operador u operadora de comunicaciones constituyen el denominado EQUIPO DE MANDO.

Comité de Emergencia

Está constituido por la Dirección de la empresa.

Debe estar puntualmente informado de la situación por el jefe o jefa de emergencia.

Su función consiste en coordinar y canalizar las relaciones con el exterior mientras se mantenga la emergencia, informando a las autoridades, familiares, prensa, etc.

Sistemas de comunicaciones

El centro de trabajo puede contar con los siguientes sistemas de comunicaciones: teléfono, interfono, radiotransmisores, buscapersonas, megafonía y pulsadores de alarma.

Tipos de comunicaciones propios de una situación de emergencia:

1. Aviso de emergencia, en el que se ha de utilizar como medio de transmisión el teléfono, los pulsadores de alarma o los interfonos.
2. Comunicaciones interiores entre equipos de emergencia, que se deben llevar a cabo mediante teléfono, buscapersonas, interfonos o radiotransmisores.
3. Comunicaciones exteriores, que se establecen por vía telefónica o por transmisión de la alarma a distancia.
4. Aviso de alarma y orden de evacuación, estando previsto transmitir por megafonía, avisadores acústicos o avisadores ópticos.

Desarrollo del Plan de Emergencias

1. Se han de establecer las secuencias de actuación que deben ejercer cada uno de los equipos dependiendo de la gravedad de la emergencia.
2. Estas operaciones que llevarán a cabo los equipos de emergencia se refieren a las acciones de alerta, alarma, intervención y apoyo y deben estar coordinadas por las distintas jefaturas.
3. Para facilitar esta labor se han de realizar diagramas de flujo, y en caso de gran complejidad se elaborarán esquemas operacionales parciales.

Implantación del Plan de Emergencia

1. Constituye la última fase en la actuación planificada ante una emergencia. Es la fase que supone mayor trabajo e inversión de tiempo y que comprende el conjunto de medidas que asegurarán la eficacia operativa de dicho plan.
2. Si bien todo el personal de plantilla (directivo, técnico, mandos intermedios y personal trabajador) debe participar obligatoriamente en los planes de autoprotección que se lleven a cabo en una empresa, la responsabilidad derivada de la implantación de ese Plan de Emergencia recae sobre la persona titular de la actividad o empresario o empresaria.

3. Éste/a puede delegar la coordinación de las acciones necesarias para la implantación y mantenimiento del Plan de Autoprotección en un jefe o jefa de emergencia.
4. También es posible crear un COMITÉ DE EMERGENCIA que llevará a cabo una labor de asesoramiento en lo referente a la implantación y mantenimiento de ese Plan de Autoprotección. Dicho comité está constituido por el jefe o jefa de emergencia, el jefe o jefa de intervención y los jefes o jefas de los equipos de intervención existentes.
5. En lo referente a las instalaciones será de aplicación la legislación vigente reguladora de los medios de extinción (Norma Básica de Edificación-Condiciones de Protección contra Incendios), la señalización de seguridad y salud (RD 485/1997), además de las normativas aplicables a instalaciones industriales.
6. Se colocará, en las entradas a las instalaciones, en el interior de armarios ignífugos, unos planos de los locales que constituirán una valiosa ayuda para los servicios públicos de ayuda que deban intervenir ante una emergencia.
7. La constitución de los equipos de mando y de emergencia no garantiza la eficacia del Plan de Emergencia elaborado si no se llevan a cabo las necesarias acciones de formación-información de todo el personal implicado.

FORMACIÓN Y ADIESTRAMIENTO: SE ESTABLECE A 4 NIVELES DISTINTOS

1. Plan formativo para todos los empleados y empleadas del centro
   a) Se celebrarán reuniones informativas en las que se explicará el Plan de Emergencia, entregando a las personas asistentes un folleto donde deben constar por escrito las instrucciones más relevantes, referentes a las precauciones a tomar para evitar emergencias, la manera de informar en caso de detectar emergencias, la forma en que les será comunicada la alarma e información básica de actuación en caso de emergencia.
2. Plan formativo para integrantes de los equipos de emergencia y jefaturas.
   a) Al menos una vez al año han de recibir cursos de formación y adiestramiento que les capaciten para desempeñar las funciones que les adjudica el Plan de Emergencia.
   b) Por un lado, el programa de enseñanza teórica aportará conocimientos generales sobre el fuego, clasificación de incendios y formas de combatirlos, funcionamiento de los diferentes medios de lucha contra incendios, aplicación más eficaz de los elementos de extinción del fuego, riesgos y situaciones peligrosas originadas durante el ataque de un incendio, códigos de alarma que esté previsto utilizar, posibilidades de evacuación y diferenciación entre las vías principales y alternativas, salvamento de personas y primeros auxilios (asfixia, quemaduras, contusiones o fracturas.
   c) Por otro lado, la instrucción práctica incluirá ejercicios de lucha contra incendios con prácticas de fuego real a través de extintores de distinta capacidad y clases; con el uso de instalaciones fijas de extinción, manejo de mangueras, uniones y lanzas; familiarización con elementos de señalización e iluminación de emergencia; prácticas de salvamento, socorrismo y primeros auxilios (rescate de personas, torniquetes, respiración artificial, etc.).
3. Plan formativo para los operadores u operadoras de comunicaciones (vigilantes, telefonistas,…).
   a) La formación se centra en la impartición, principalmente por escrito, de las órdenes concretas de actuación a seguir ante un caso de emergencia.
4. Información a visitantes de las instalaciones o personas usuarias externas.
   a) Se deben disponer carteles informativos con las consignas a seguir ante casos de emergencia, medidas que pueden ser complementadas con la entrega de hojas informativas personales, tal y como hace el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con las personas que visitan sus instalaciones.

SIMULACROS DE EMERGENCIA

1. Se realizan al menos una vez al año con la finalidad de evaluar el Plan de Emergencia y mejorar su efectividad.
2. Los objetivos principales que se pretenden lograr con su realización son los siguientes:
   — Detectar fallos existentes en el Plan de Emergencia.
   — Acostumbrar a las personas ocupantes a evacuar el edificio de forma satisfactoria.
   — Comprobar la idoneidad y suficiencia de equipos, medios de comunicación, alarma, señalización, iluminación de emergencia y de extinción.
   — Familiarizarse con la utilización de equipos y medios técnicos.
   — Conferir práctica y confianza al personal, limitando la aparición de pánico en el supuesto de emergencias reales.
   — Estimar los tiempos de evacuación y de intervención de equipos propios y de los servicios de ayuda externos, por lo que se contará con personal de cronometraje.
3. Los simulacros deben ser exhaustivamente preparados y se eliminarán factores de improvisación.
4. Se debe ir informando totalmente en las primeras pruebas (incluso día y hora) y reduciendo la información a medida que los resultados vayan siendo satisfactorios.
5. Sería conveniente que al realizar los simulacros se contemplara la posibilidad de emergencia real, participando los servicios de emergencia que intervienen en casos de incidentes.

INFORME DEL SIMULACRO DE EMERGENCIA

Los objetivos son concretos:

— Sistema de detección y aviso de emergencia.
— Procedimiento de activación del Plan de Emergencia Exterior.
— Actuación de los miembros de los equipos de emergencia: reacción y respuesta.
— Integración y coordinación con las distintas áreas operativas.
— Conocimiento del rol y responsabilidades del personal que interviene en la emergencia.
— Idoneidad de los medios de autoprotección disponibles.
— Sistemas de aviso y emergencia durante el desarrollo de la emergencia.
— Sistemas de aviso y emergencia una vez decretado el fin de la emergencia.
— Coordinación con autoridades competentes.
— Coordinación e información a medios de comunicación social.

7. OPERATIVIDAD DE LOS PLANES DE EMERGENCIA

7.1. **Definición de conceptos y situaciones**

7.1.1. CONCEPTO

La operatividad del Plan de Emergencia se articula, en un conjunto de procedimientos, estrategias y medidas, planificadas previamente, que permitan su puesta en marcha, dependiendo del ámbito y gravedad de la emergencia.

Por consiguiente, implica una articulación flexible de estrategias y procedimientos de actuación en relación a la naturaleza, tiempo y lugar donde deban ser aplicadas, para lo cual se han de considerar diversos niveles de actuación en función de la situación de la emergencia.

Así mismo, a fin de integrarse plenamente en el Plan de Protección Civil de Euskadi (LABI) cuando se precise, se manejan los mismos conceptos y niveles, lógicamente adaptados a la emergencia.

7.1.2. Niveles de actuación (fases o situaciones de la emergencia)

7.1.2.1. *Situación 0*

Se trata de situaciones que, por evolución desfavorable, pueden dar lugar a una situación de emergencia, así como de emergencias o accidentes sin daños o con daños limitados en cuyo control son suficientes los medios y recursos locales o ciertos recursos de ámbito superior en primera intervención.

Estas situaciones abarcan tres tipos distintos:

a) Fases de preemergencia o alerta ante previsiones de emergencias no desencadenadas, generalmente posibles impactos naturales con previsión meteorológica.
b) Emergencias controladas o aparentemente superadas que, en función de su posible evolución desfavorable, podrían dar lugar a la declaración de otra situación, y en las que el Plan únicamente alcanza en ese momento funciones de seguimiento.
c) Alarmas, emergencias o accidentes sin daños o con daños limitados, atendidas por planes de emergencia incluidos en el ámbito de la Norma Básica de Autoprotección.

7.1.2.2. *Situación 1*

Se trata de situaciones que requieren una respuesta activa por parte del Plan de Emergencia para su gestión y control al implicar parcialmente a los Departamentos y sedes administrativas e institucionales de la CAPV.

Se caracteriza por la necesidad de movilizar recursos ajenos a los habituales servicios operativos del sistema vasco de atención de emergencias (policía, bomberos y bomberas y personal sanitario) y por tanto adoptar las medidas de coordinación previstas en el mencionado Plan de Emergencia.

7.1.2.3. *Situación 2*

Se trata de situaciones de emergencia que, por su naturaleza, gravedad y/o extensión del riesgo, sobrepasen las posibilidades de respuesta parcial y requieren la aplicación completa del Plan de Emergencia.

Comprende una situación superior de las emergencias que supera el nivel 1 pero cuyo control puede alcanzarse desde el ámbito autonómico CAPV y/o municipal, si bien en el caso de los planes especiales (nevadas, inundaciones, transporte de materias peligrosas por carretera, incendios forestales, etc...) serán estos entes administrativos (Gobierno Vasco y/o ayuntamientos) quienes fijen sus peculiares fases o situaciones de emergencia.

7.1.2.4. *Situación 3*

Se trata de situaciones de emergencia que, por su naturaleza, gravedad y/o extensión del riesgo, sobrepasen las posibilidades de respuesta con medios propios, y requieren la activación del Plan de Protección Civil de Euskadi (LABI).

Comprenden también esta situación, las emergencias derivadas de riesgos cuyo ámbito de planificación sea autonómico o superior.

No se plantean situaciones superiores a la situación 3 al entender que, a partir de ella, la gestión de las emergencias está incardinada en otros sistemas de conformidad con lo que establezcan los planes superiores que le sean de aplicación

7.2. **Activación del Plan de Emergencia**

7.2.1. Concepto

La activación es la acción de poner en marcha, por la autoridad competente, el presente Plan, ya sea de forma global o parcialmente.

La flexibilidad que requiere la operatividad del Plan hace necesario establecer modalidades en su aplicación en función de:

— Cada situación de emergencia contemplada.
— De la evolución del suceso: ya sea de aparición súbita de la emergencia, ya producto de una evolución lenta del riesgo.
— De las necesidades concretas: que pueden determinar la activación global del plan o bien su activación parcial (movilización parcial de los recursos o grupos de acción).

7.2.2. Modalidades de aplicación conforme a la situación de emergencia

7.2.2.1. *Situación 0*

a) Emergencias parciales controladas mediante la respuesta ordinaria (incendios en edificios, pequeñas evacuaciones, etc...). En estos casos no se activa formalmente el Plan de Emergencia, aunque se movilicen de hecho parte de sus medios para realizar funciones de intervención apoyo y seguimiento. En este caso lo normal será la aplicación de las correspondientes tácticas operativas y los procedimientos de colaboración entre empresas, instituciones.

Las situaciones importantes se podrán notificar vía SMS a las personas designadas en el Plan de Emergencia.

b) En fases de preemergencia o alerta ante previsión de emergencias no desencadenadas. Se transmiten alertas a los grupos de operativos, componentes de la dirección de la empresa, etc., y se preparan medidas de protección. La activación de la situación 0 en estas situaciones se puede realizar vía SMS, a través de la centralita de la empresa, institución, etc., tras consulta con la Dirección del Plan.

Caso de que la previsión de emergencias no desencadenadas así lo precise, la Dirección del Plan podrá convocar a la mesa de crisis para analizar en esta fase las medidas preventivas y de actuación que pudieran desencadenarse posteriormente. Dicha convocatoria se realizará por las vías que se considere oportuno (teléfono, fax, etc...) y se considerará también la vía SMS.

Se declara la vuelta a la normalidad cuando los factores desencadenantes de la situación desaparecen y sus consecuencias dejan de ser un peligro para las personas o bienes

7.2.2.2. *Situación 1*

La declaración de la situación 1 y la dirección corresponde a la Dirección del Plan quien, salvo que así lo disponga el correspondiente Plan especial, reunirá con carácter inmediato a la mesa de crisis. Dicha convocatoria se realizará por las vías que se considere oportuno (teléfono, fax, etc...) y se considerará también la vía SMS.

En esta fase se integrarán los planes inferiores que resulten afectados.

Cuando los factores desencadenantes de esta situación desaparezcan, puede declararse el nivel 0 o la vuelta a la normalidad.

7.2.2.3. *Situación 2*

La Dirección del Plan, al activar esta situación, requiere la puesta en marcha completa del Plan de Emergencia y se activará necesariamente la mesa de crisis.

Cuando los factores desencadenantes de esta situación desaparezcan, puede declararse el nivel 1, el nivel 0, o la vuelta a la normalidad.

7.2.2.4. *Situación 3*

En esta situación la Dirección del Plan de Emergencia solicitará la integración en el del Plan de Protección Civil de Euskadi y designará la autoridad que representará a la institución, empresa en el comité de dirección.

Cuando los factores desencadenantes de esta situación desaparezcan, puede declararse el nivel 2, el 1, el 0, o la vuelta a la normalidad.

ANEXO I: DEFINICIONES DE LA NORMA BÁSICA DE AUTOPROTECCIÓN

Los conceptos y términos fundamentales utilizados en la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias, dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, deben entenderse así definidos:

Actividad: Conjunto de operaciones o tareas que puedan dar origen a accidentes o sucesos que generen situaciones de emergencia.

Aforo: Capacidad total de público en un recinto o edificio destinado a espectáculos públicos o actividades recreativas.

Alarma: Aviso o señal por la que se informa a las personas para que sigan instrucciones específicas ante una situación de emergencia.

Alerta: Situación declarada con el fin de tomar precauciones específicas debido a la probable y cercana ocurrencia de un suceso o accidente.

Altura de evacuación: La diferencia de cota entre el nivel de un origen de evacuación y el del espacio exterior seguro.

Autoprotección: Sistema de acciones y medidas, adoptadas por las personas titulares de las actividades, públicas o privadas, con sus propios medios y recursos, dentro de su ámbito de competencias, encaminadas a prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes, a dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia y a garantizar la integración de estas actuaciones en el sistema público de protección civil.

Centro, establecimiento, espacio, dependencia o instalación: La totalidad de la zona, bajo control de una persona titular, donde se desarrolle una actividad.

Confinamiento: Medida de protección de las personas, tras un accidente, que consiste en permanecer dentro de un espacio interior protegido y aislado del exterior.

Efecto dominó: La concatenación de efectos causantes de riesgo que multiplican las consecuencias, debido a que los fenómenos peligrosos pueden afectar, además de los elementos vulnerables exteriores, otros recipientes, tuberías, equipos o instalaciones del mismo establecimiento o de otros próximos, de tal manera que a su vez provoquen nuevos fenómenos peligrosos.

Evacuación: Acción de traslado planificado de las personas, afectadas por una emergencia, de un lugar a otro provisional seguro.

Intervención: Consiste en la respuesta a la emergencia, para proteger y socorrer a las personas y los bienes.

Inundación: Sumersión temporal de terrenos normalmente secos, como consecuencia de la aportación inusual y más o menos repentina de una cantidad de agua superior a la que es habitual en una zona determinada.

Medios: Conjunto de personas, máquinas, equipos y sistemas que sirven para reducir o eliminar riesgos y controlar las emergencias que se puedan generar.

Ocupación: Máximo número de personas que puede contener un edificio, espacio, establecimiento, recinto, instalación o dependencia, en función de la actividad o uso que en él se desarrolle. El cálculo de la ocupación se realiza atendiendo a las densidades de ocupación indicadas en la normativa vigente. No obstante, de preverse una ocupación real mayor a la resultante de dicho cálculo, se tomara ésta como valor de referencia. E igualmente, si legalmente fuera exigible una ocupación menor a la resultante de aquel cálculo, se tomará ésta como valor de referencia.

Órgano competente para el otorgamiento de licencia o permiso para la explotación o inicio de actividad: El Órgano de la Administración Pública que, conforme a la legislación aplicable a la materia a que se refiere la actividad, haya de conceder el título para su realización.

Peligro: La capacidad intrínseca de una sustancia o la potencialidad de una situación física para ocasionar daños a las personas, los bienes y el medio ambiente.

Plan de Autoprotección: Marco orgánico y funcional previsto para una actividad, centro, establecimiento, espacio, instalación o dependencia, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencias, en la zona bajo responsabilidad de la persona titular, garantizando la integración de estas actuaciones en el sistema público de protección civil.

Plan de actuación en emergencias: Documento perteneciente al Plan de Autoprotección en el que se prevé la organización de la respuesta ante situaciones de emergencias clasificadas, las medidas de protección e intervención a adoptar, y los procedimientos y secuencia de actuación para dar respuesta a las posibles emergencias.

Planificación: Es la preparación de las líneas de actuación para hacer frente a las situaciones de emergencia.

Prevención y control de riesgos: Es el estudio e implantación de las medidas necesarias y convenientes para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que pudieran derivarse. Las acciones preventivas deben establecerse antes de que se produzca la incidencia, emergencia, accidente o como consecuencia de la experiencia adquirida tras el análisis de las mismas.

Recursos: Elementos naturales o técnicos cuya función habitual no está asociada a las tareas de autoprotección y cuya disponibilidad hace posible o mejora las labores de prevención y actuación ante emergencias.

Rehabilitación: Es la vuelta a la normalidad y reanudación de la actividad.

Riesgo: Probabilidad de que un suceso exceda un valor especifico de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar y tiempo determinado.

Titular de la actividad: La persona física o jurídica que explote o posea el centro, establecimiento, espacio, dependencia o instalación donde se desarrollen las actividades.

Uso administrativo: Edificio, establecimiento o zona en el que se desarrollan actividades de gestión o de servicios en cualquiera de sus modalidades, como por ejemplo, centros de la Administración Pública, bancos, despachos profesionales, oficinas, etc.

ANEXO II: SEÑALIZACIONES

La señalización es una información y como tal un exceso de la misma puede generar confusión. Son situaciones que se deben señalizar, entre otras:

— El acceso a todas aquellas zonas o locales para cuya actividad se requiera la utilización de un equipo o equipos de protección individual (dicha obligación no solamente afecta a quien realiza la actividad, sino a cualquiera que acceda durante la ejecución de la misma: señalización de obligación).
— Las zonas o locales que, para la actividad que se realiza en los mismos o bien por el equipo o instalación que en ellos exista, requieran de personal autorizado para su acceso (señalización de advertencia de peligro de la instalación o señales de prohibición a personas no autorizadas).
— Señalización en todo el centro de trabajo, que permita conocer a todos sus trabajadores y trabajadoras situaciones de emergencias y/o instrucciones de protección en su caso (La señalización de emergencia puede ser mediante señales acústicas o comunicaciones verbales, o bien en zonas donde la intensidad de ruido ambiental no lo permita o las capacidades físicas auditivas estén limitadas, mediante señales luminosas).
— La señalización de los equipos de lucha contra incendios, las salidas y recorridos de evacuación y la ubicación de primeros auxilios (señalización en forma de panel), tal como establece el RD 485/1997, en el Anexo II, puntos 4.° y 5.°. La señalización de los equipos de protección contra incendios (extintores) se debe señalizar por un doble motivo: en primer lugar para poder ser vistos y utilizados en caso necesario y en segundo lugar para conocer su ubicación una vez utilizados.
— Cualquier otra situación que, como consecuencia de la evaluación de riesgos y las medidas implantadas (o la no existencia de las mismas), así lo requiera.

Tipos de señalización en el lugar de trabajo:

— Señales en forma de panel:

- Advertencia.
- Prohibición.
- Obligación.
- Lucha contra incendios.
- Salvamento o socorro.

— Señales luminosas y acústicas.
— Comunicaciones verbales.
— Señales gestuales.

Señales de salvamento o de auxilio

Señales de prohibición

Señales que prohíben un comportamiento susceptible de provocar un peligro.

Señales de materiales y equipos de lucha contra incendios

Señales obligación

Señales que obligan a un comportamiento determinado.

Señales de advertencia

Señales que advierten de un riesgo o peligro.

RADIACTIVOS BIOLÓGICOS

ELECTRICIDAD

Señales luminosas y acústicas

1. Características y requisitos de las señales luminosas

1.° La luz emitida por la señal deberá provocar un contraste luminoso apropiado respecto a su entorno, en función de las condiciones de uso previstas. Su intensidad deberá asegurar su percepción, sin llegar a producir deslumbramientos.

2.° La superficie luminosa que emita una señal podrá ser de color uniforme, o llevar un pictograma sobre un fondo determinado.

3.° Si un dispositivo puede emitir una señal tanto continúa como intermitente, la señal intermitente se utilizará para indicar, con respecto a la señal continua, un mayor grado de peligro o una mayor urgencia de la acción requerida.

4.° No se utilizarán al mismo tiempo dos señales luminosas que puedan dar lugar a confusión, ni una señal luminosa cerca de otra emisión luminosa apenas diferente.

Cuando se utilice una señal luminosa intermitente, la duración y frecuencia de los destellos deberán permitir la correcta identificación del mensaje, evitando que pueda ser percibida como continua o confundida con otras señales luminosas.

5.° Los dispositivos de emisión de señales luminosas para uso en caso de peligro grave deberán ser objeto de revisiones especiales o ir provistos de una bombilla auxiliar.

2. Características y requisitos de uso de las señales acústicas

1.° La señal acústica deberá tener un nivel sonoro superior al nivel de ruido ambiental, de forma que sea claramente audible, sin llegar a ser excesivamente molesto. No deberá utilizarse una señal acústica cuando el ruido ambiental sea demasiado intenso.

2.° El tono de la señal acústica o, cuando se trate de señales intermitentes, la duración, intervalo y agrupación de los impulsos, deberá permitir su correcta identificación y clara distinción frente a otras señales acústicas o ruidos ambientales.

No deberán utilizarse dos señales acústicas simultáneamente.

3.° Si un dispositivo puede emitir señales acústicas con un tono o intensidad variables o intermitentes, o con un tono o intensidad continuos, se utilizarán las primeras para indicar, por contraste con las segundas, un mayor grado de peligro o una mayor urgencia de la acción requerida.

El sonido de una señal de evacuación deberá ser continuo.

Comunicaciones verbales. Sistema de megafonía

Se considera el caso de un plan de evacuación por emergencia en un edificio de oficinas dotado con una instalación de megafonía. Se trata de idear un sistema de comunicaciones verbales a través de mensajes transmitidos por la megafonía desde un centro de control.

Considerando que se puede disponer de un sistema de grabación y reproducción codificada de los mensajes y que se necesita grabar cinco mensajes para otras tantas situaciones distintas de emergencia, con una limitación del aparato grabador de un tiempo máximo de 10 segundos para cada mensaje, se podría proceder a editar los mensajes de la manera siguiente:

FRASE 1: ATENCIÓN, AVISO DE EMERGENCIA. SALGAN DEL EDIFICIO POR LA VÍA DE EVACUACIÓN MÁS PRÓXIMA.

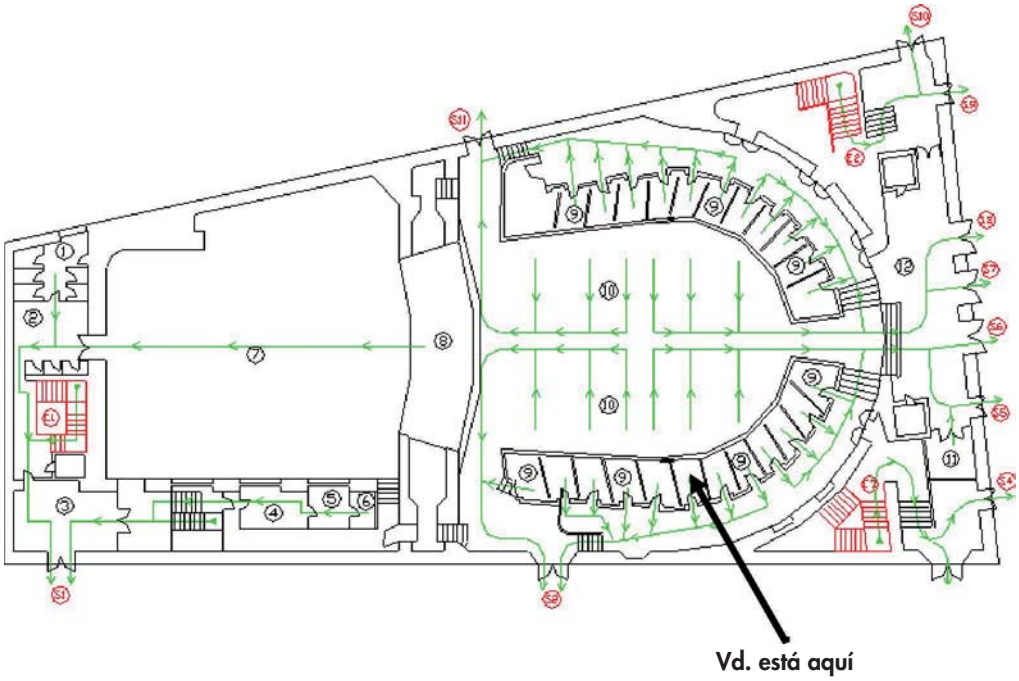
FRASE 2: ATENCIÓN, AVISO DE EMERGENCIA. SALGAN DEL EDIFICIO POR LA VÍA DE EVACUACIÓN MÁS PRÓXIMA. LA SALIDA PRINCIPAL ESTÁ BLOQUEADA.

FRASE 3: ATENCIÓN, AVISO DE EMERGENCIA. SALGAN DEL EDIFICIO POR LA VÍA DE EVACUACIÓN MÁS PRÓXIMA. LA SALIDA DEL GARAJE ESTÁ BLOQUEADA.

FRASE 4: ATENCIÓN, AVISO DE EMERGENCIA. SALGAN DEL EDIFICIO POR LA VÍA DE EVACUACIÓN MÁS PRÓXIMA. LA SALIDA DE CAFETERÍA ESTÁ BLOQUEADA.

FRASE 5: ATENCIÓN, AVISO DE EMERGENCIA. SALGAN DEL EDIFICIO POR LA VÍA DE EVACUACIÓN MÁS PRÓXIMA. LA ESCALERA LATERAL ESTÁ BLOQUEADA.

ANEXO III: MODELO DE PLANO PARA EL PLAN DE AUTOPROTECCIÓN DEL EDIFICIO



Se utiliza el tamaño DIN A4 o A3 para los Planos «Vd. está aquí» y para los planos que indican las vías de evacuación.

Otros carteles de este tamaño son los de «Instrucciones de Evacuación», que habrá que situarlos en lugares donde puedan ser leídos y aprendidos por todas las personas usuarias, fijas o esporádicas, del establecimiento.

Establecimiento.....

Boca de Incendio Equipada (B.I.E.)

Extintor

Dirección Equipos contra Incendios

Riesgo Eléctrico

Prohibido apagar con agua

Prohibido Fumar

Dirección de Evacuación

43
Primeros auxilios

Sumario: 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.—8. Obstrucción de las vías aéreas. 8.1. Introducción. 8.2. Obstrucción incompleta. 8.3. Obstrucción completa de las vías aéreas. 8.4. Prevenir el atragantamiento.—9. Lesiones por electricidad. 9.1. Introducción. 9.2. Accidentes por baja tensión.—10. Intoxicaciones agudas. 10.1. Objetivos. 10.2. Valoración médica. 10.3. Intoxicación por inhalación.—11. Heridas. 11.1. Introducción y Clasificación. 11.2. Actuación ante heridas especiales.

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 sólo 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 ha desarrollar está la de dominar la situación y evitar el pánico.

En estas situaciones junto a una valoración general del accidente: n.° de personas accidentadas, lesiones de ~~los~~ 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 o solas 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 el quien está más grave) y reconociendo los signos vitales: 1. Consciencia 2. Respiración y 3. Pulso y siempre por este orden.

Sabemos que en la mayoría de los accidentes la persona lesionada se encuentra nerviosa, excitada, así como quienes le acompañan. Tenemos que procurar que al mismo tiempo que efectuamos los primeros auxilios físicos, tranquilizarles y disminuir su angustia. Por eso evitaremos la censura aunque tenga parte de la responsabilidad en lo sucedido. Le diremos que el momento crítico ya ha pasado. Confirmaremos que los servicios sanitarios están avisados.

Por otra parte suele suceder que ante un accidente acudan «mirones/as» que entorpecerán las labores de auxilio, ¿Qué podemos hacer?:

— Dar a conocer nuestra identidad.
— Apartarlos/as del lugar pero pidiendo su implicación: Que avisen a la ambulancia, que regulen el tráfico, que formen un cordón de seguridad…

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 carotídeo. Tendremos especial cuidado en la movilidad del cuello por riesgo de lesión cervical especialmente si el traumatismo ha sido violento.
— 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. Así mismo exploraremos la sensibilidad y movilidad para descartar una lesión medular.

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 **S**ocorrer 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 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 que la persona accidentada no respira y en este caso como hemos venido anunciando hay que actuar de manera inmediata (lo ideal antes de 1minuto 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 de decúbito supino y la cabeza en hiper-extensión y el mentón traccionado se realiza una insuflación fuerte con nuestros labios adaptados a los suyos y presionando 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 cara 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.

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 (P.L.S.).

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 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 podrán 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.

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° 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.

PROFUNDIDAD

1.er Grado: De grosor parcial. Destruye solamente la capa superficial de la piel, la epidermis, produciendo un enrojecimiento de la zona lesionada. A esta lesión se le denomina ERITEMA.

2.° Grado: Destruye la epidermis y un espesor variable de la dermis. Se produce una inflamación del tejido con formación de ampollas llamadas FLICTENAS. La lesión es dolorosa y se dice que «llora» por la pérdida de líquidos del tejido y las ampollas.

3.er Grado: De grosor total. Afecta a todas las capas de la piel incluyendo la dermis profunda. Es una lesión de aspecto seco, chamuscado y blanquecino. No hay dolor debido a la destrucción de las terminaciones nerviosas. Se le denomina ESCARA.

EXTENSIÓN

Se utiliza la denominada «Regla del 9». Para ello Wallace divide la superficie corporal del adulto en 11 áreas, siendo cada parte el 9% o un múltiplo de 9.

— Cabeza y cuello equivalen a 9%.
— Cada extremidad superior: 9%.
— Cada extremidad inferior: 18%.
— Cara anterior de tórax y abdomen:18%.
— Espalda y nalgas: 18%.
— Genitales:1%.

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. Sin embargo no se debe olvidar en ningún momento otros factores como la edad, el agente causal, y ciertas localizaciones, como la cara, los pliegues cutáneos y los genitales que influyen en la determinación del pronóstico de la quemadura.

La posibilidad de supervivencia en una persona quemada está directamente relacionada con la extensión y profundidad mientras que el pronóstico de las secuelas lo está con la localización.

Pronóstico:

— Leve: Cuando la superficie quemada es inferior al 10% y su profundidad no rebasa el 2.° grado.
— Grave: Entre el 10 y 30% de extensión y la profundidad es de 2.° o 3.er grado.
— Muy grave: Entre el 30 y el 50%.

Se considera prácticamente mortal de necesidad cuando la quemadura supera una extensión del 50%.

Se consideran graves independientemente de su extensión o profundidad, las quemaduras que afectan manos, pies, cara, ojos y genitales así como todas las de 2.° y 3.er grado en infancia, tercera edad y personas accidentadas con enfermedades previas.

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 **P**roteger, 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.
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. Sólo agua.
2. Enfriar demasiado a la persona herida. Para ello se procurará aplicar el agua sólo sobre la zona quemada.
3. Dar comida o líquidos por via 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 aun 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.

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 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 (R.C.P.).
— 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, cardiopatia isquémica.
— Síncopes de causa no cardíaca: Hipotensión ortostatica, 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 cardio-pulmonar.

Una vez comprobado esto, sólo 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 y gritar e incluso puede 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.

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.

8. OBSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS AÉREAS

8.1. **Introducción**

Con excesiva frecuencia conocemos el fallecimiento de una persona a consecuencia de un «atragantamiento». Son accidentes dramáticos tanto más porque en numerosas ocasiones son evitables.

En las personas adultas, la causa más frecuente es la comida. Los niños y niñas se atragantan con piezas pequeñas de sus juguetes, con botones etc.

En la mayoría de los casos, nuestro organismo actúa como socorrista expulsando el cuerpo extraño mediante la tos. Pero en otras ocasiones y debido al tamaño, el obstáculo nos impide toser y lo que es más grave nos impide respirar.

El atragantamiento puede crear dos situaciones:

— Obstrucción Incompleta de las vías aéreas.
— Obstrucción Completa de las vías aéreas.

8.2. **Obstrucción incompleta**

En este caso nos encontraremos a una persona que respira con dificultad, que emitirá ruidos extraños y que podrá toser e incluso hablar.

¿Qué haremos como socorristas en este caso?

Le animaremos a toser con fuerza. Nuestra tos es el mecanismo más eficaz para desalojar los cuerpos extraños que se alojan en nuestro árbol respiratorio.

No debemos realizar ninguna maniobra excesiva. No debemos dar palmadas en la espalda. El objeto puede desplazarse más profundamente y la situación se hará más crítica.

8.3. **Obstrucción completa de las vías aéreas**

La persona que sufre la obstrucción se pondrá de pie (si estaba sentada comiendo) manifestará con gestos —no podrá hablar— la urgencia de su situación, se llevará las manos al cuello, no podrá toser y es posible que su tez se torne azulada.

Es una situación de máxima urgencia ya que en unos minutos puede perder el conocimiento y hacer una parada respiratoria que le conducirá a la muerte.

Debemos realizar inmediatamente la «maniobra de Heimlich»:

a) Nos colocaremos detrás de la persona atragantada y rodearemos su cintura con ambos brazos. Situaremos una de nuestras manos con el puño cerrado y el pulgar hacia dentro, en el abdomen por encima del ombligo y alejado del esternón y las costillas. Cogeremos el puño con la otra mano.
b) Una vez que hayamos colocado el puño cogido con la otra mano, presionaremos bruscamente hacia adentro y arriba al mismo tiempo. Se repetirá esta operación las veces necesarias hasta que se expulse el objeto.

Si la persona está inconsciente colocaremos a la persona en el suelo boca arriba. Nos situaremos a horcajadas sobre ella y pondremos el talón de una mano sobre el abdomen entre el ombligo y el extremo inferior del esternón, la otra mano la pondremos encima de la primera. Manteniendo los brazos estirados presionaremos hacia arriba hasta 5 veces. A continuación volveremos a mirar la boca para ver si el cuerpo extraño está visible. Si no es así se repetirá la operación y la acompañaremos 2 insuflaciones «boca a boca».

8.4. **Prevenir el atragantamiento**

— Trocear la comida en fragmentos pequeños.
— Procurar no hablar mientras comamos.
— No dejar al alcance de los niños y niñas objetos pequeños o que se puedan desmontar.
— Provocar el eructo en los lactantes después de cada toma.

9. LESIONES POR ELECTRICIDAD

9.1. **Introducción**

Los accidentes por la corriente eléctrica son poco frecuentes pero siempre graves y frecuentemente mortales. De esto deriva la importancia de conocerlos para prevenirlos y saber cómo actuar para limitar sus consecuencias.

La electricidad puede actuar como:

— El fuego y produciendo una quemadura. En este caso actuaremos aplicando las reglas generales de tratamiento de las quemaduras.
— Como paso de corriente. Son siempre graves y pueden provocar además de quemaduras muy severas, riesgo de otras lesiones como fracturas, estado de shock e incluso parada cardio-respiratoria.

Las lesiones pueden ser debidas a accidentes de alta tensión por descargas de más de 10.000 voltios. En estos accidentes se producen lesiones y quemaduras muy severas.

Accidentes de baja tensión producidos por descarga de tensión inferiores a 1.000 voltios.

Como los accidentes de alta tensión exigen una actuación muy especializada y afortunadamente son mucho menos frecuentes que los de baja tensión, sólo indicaremos las pautas básicas de actuación ante los accidentes eléctricos por baja tensión.

9.2. **Accidentes por baja tensión**

Producidos por descargas de tensión menores a 1.000 voltios. Puede ocurrir:

— Parada cardio-respiratoria.

— Pérdida de conocimiento.
— Tetanización del cuerpo de la persona accidentada que queda en contacto («enganchada») con la corriente.
— La persona resulte quemada pero separada de la corriente.
— Totalmente ilesa.

¿QUÉ HACER?

Cortaremos la corriente en los interruptores de la sección o los generales. Si no podemos, se intentará separar a la persona (si se mantiene el contacto con la corriente) con algún instrumento aislante. Hay que tener en cuenta que si la persona accidentada está en altura al interrumpir la corriente puede caer al suelo desde la altura lo que nos obligará a tomar medidas preventivas.

Iniciaremos las maniobras de resucitación cardio-pulmonar si lo necesita.

Trataremos las quemaduras

Trataremos las fracturas y lesiones músculo-esqueléticas

Trasladaremos a la persona abrigada, tumbada y la vigilaremos.

No hay que olvidar que en los accidentes por electricidad pueden producirse quemaduras muy graves y no visibles. La persona accidentada puede tener lesiones internas de gran intensidad. Por eso hay que trasladarle siempre a un centro sanitario.

10. INTOXICACIONES AGUDAS

10.1. **Objetivos**

En numerosos procesos laborales se utilizan sustancias químicas que pueden ocasionar intoxicaciones graves e incluso mortales.

Se expondrán las alteraciones clínicas más frecuentes e importantes a las que deberá responder un/a socorrista con formación.

10.2. **Valoración Médica**

Frente a una intoxicación aguda el personal médico debe valorar, inicialmente las siguientes situaciones clínicas:

— Parada respiratoria.
— Estado de shock.
— Estado de coma.
— Alteraciones oculares.
— Alteraciones cutáneas.

El tratamiento general comprende:

— Tratamiento sintomático.
— Evitar que el tóxico continúe absorbiéndose y facilitar su eliminación.
— Administración de antídotos (si se conoce el tóxico).
— Traslado de la persona intoxicada a un centro hospitalario.

Lo más importante del tratamiento sintomático consiste en mantener una adecuada respiración y circulación.

PARADA RESPIRATORIA

El método más eficaz para tratar una apnea o insuficiencia respiratoria es la ventilación mecánica y en su defecto realizar el «boca-nariz»: riesgo de contacto con el veneno.

En caso de paro cardiaco deberán instaurarse las maniobras de resucitación cardio-pulmonar 30/2 la más rápidamente posible.

ESTADO DE SHOCK

La presencia de una respiración rápida y superficial. Taquicardia, hipotermia y falta de tono muscular hace sospechar que la persona se encuentra en estado de shock.

Se colocará a la víctima en un plano rígido con las piernas elevadas y la cabeza baja. Si estamos en condiciones de hacerlo administraremos oxígeno.

ALTERACIONES OCULARES

Se lavará abundantemente con agua tibia o solución fisiológica, con los párpados bien abiertos y durante al menos 30 minutos.

Si fuera necesario se realizará la operación entre 2 personas: una logrará que los párpados se mantengan abiertos y la otra persona practicará el lavado mediante una gran jeringa. Se lavará bien el saco conjuntival.

No se utilizarán pomadas ni sustancias neutralizantes

ALTERACIONES CUTÁNEAS

Se despojará rápidamente a la persona accidentada de su vestimenta y se lavará la piel abundantemente con agua corriente, preferentemente tibia y al menos durante 30 minutos y no se frotará la piel afectada.

Un tipo especial de intoxicación es aquélla cuya vía de penetración en el organismo es la aérea.

Este tipo de intoxicación nos lo vamos a encontrar en lugares cerrados y con mala ventilación donde haya acumulación de humo y gases tóxicos.

— Escapes de gas.
— Combustión defectuosa de braseros, calentadores, estufas…
— Pozos negros, alcantarillas…

La víctima se encontrará cianótica (coloración morada o azulada de la piel y mucosas) con dificultad respiratoria. Esta situación si no se revierte puede conducir a la muerte por parada cardiorrespiratoria

10.3. **Intoxicación por inhalación**

¿QUÉ HACER?

Separaremos a la víctima del ambiente tóxico, sacándole al aire libre o aireando el lugar.

Valoraremos el estado general de la persona, iniciando las maniobras de resucitación R.P.C. si lo necesitara.

La trasladaremos a un centro sanitario.

11. HERIDAS

11.1. **Introducción y Clasificación**

Son lesiones con rotura de piel y salida de sangre al exterior (hemorragia externa). Toda herida sangra, tiene los bordes de la lesión separados y suele cursar con dolor.

Las heridas se clasifican según su gravedad y según su mecanismo de producción.

Gravedad

— Leves: Superficiales y limpias.
— Graves: Extensas, profundas, sucias y de localización en ojos, tórax o abdomen.

Mecanismo de Producción

— Punzantes: Producidas por objetos puntiagudos como agujas, clavos, punzones… Presentan orificio de entrada y son de mayor profundidad que de extensión. Son propensas a infectarse y sangran poco.
— Incisas: Producidas por objetos cortantes (cristal, cuchillos, tijeras…). Los bordes suelen ser regulares y limpios.
— Contusas: Realizadas por objetos romos. Los bordes son irregulares y magullados.
— Transfixiantes: Presenta orificio de entrada y salida. Las heridas por armas de fuego.
— Inciso-contusas: En una misma herida existe componente inciso y componente contuso.

¿Qué hacer?

a) Si se trata de una herida leve

— Antes de actuar nos lavaremos profusamente las manos.
— Limpiaremos la herida con agua y jabón. Del centro de la herida hacia los bordes.
— Utilizaremos como antiséptico la povidona yodada (betadine).

b) Por el contrario si se trata de una herida clasificada como grave

— Tranquilizaremos a la víctima.
— Frenaremos la hemorragia si la hubiera.
— No utilizaremos ni pomadas ni otras sustancias.
— Vigilaremos el riesgo de entrar en estado de shock.

Complicaciones:

— Infecciones-Tétanos.
— Hemorragias.
— Shock.
— Cuerpos extraños.
— Separación de bordes.

Para evitar las infecciones lo más importante es la limpieza que hagamos de la herida. Se establecerá la profilaxis antitetánica con tres dosis en el período de 6 meses a 1 año.

En caso de una hemorragia importante seguiremos todo lo indicado en el capítulo correspondiente: Tumbar a la persona herida, frenar la pérdida de sangre, tapar la herida, inmovilizar y trasladar.

Si vemos que la víctima presenta sudoración fría, palidez, pulso débil y rápido y respiración agitada y superficial tendremos que sospechar de un riesgo de instauración de shock y actuaremos tumbando al/a la paciente y elevando las piernas.

Ante la presencia de cuerpos extraños, pueden estar sirviendo de tapón de una posible hemorragia y por tanto evitaremos la tentación de extraerlos.

11.2. **Actuación ante heridas especiales**

En ojos:

— No las tocaremos.
— No manipularemos los ojos.
— Taparemos ambos ojos para evitar los movimientos conjugados.

En tórax:

— Si hubiera un objeto enclavado no trataremos de sacarlo.
— Taponaremos la herida con apósito y vendaje.
— Trasladaremos a la persona herida acostada del lado lesionado.

En abdomen:

— No hurgaremos.
— No trataremos de sacar cuerpos extraños.
— Si las vísceras están fuera no trataremos de introducirlas en el abdomen.
— No daremos nada de beber.
— Taparemos la herida y trasladaremos a la víctima semisentada o en posición lateral de seguridad y las piernas flexionadas.

Autores

Gai hauek idazten parte hartu dutenak / Han contribuido en la redacción de estos temas:

Agoues Mendizabal, Carmen
Alba Zubizarreta, M.ª Teresa
Alberdi Bidaguren, Jokin
Alcalde Amutxategi, Joseba Andoni
Álvarez Vázquez, Inés
Amatria Cuesta, Xabier
Arrese Iriondo, Nieves
Arzoz Santisteban, Xabier
Barreira Iglesias, Íñigo
Camino González, Mari Carmen
Castelló Zamora, Belén
Cubero Marcos, José Ignacio
De la Hoz Ruiz de Alda, María del Carmen
Eguiluz Aizpurua, Nerea
Elizegi Mendizabal, Luis
Fernández Cagigas, José Antonio
Gallastegi Aranzabal, César
Gil Osoro, Martín
Gorostiza Fernández de Villarán, Ismael
Gumucio Leguina, Teresa
Hernando Arranz, Pedro
Intxaurtieta Madariaga, Román
Iribarren Goikoetxea, Maite
Irurzun Huici, Pilar
Jiménez Herreros, Ana Isabel
Larrazabal Basáñez, Santiago
Lazkano Brotons, Íñigo
Losa Ciganda, Javier
Lozano Santos, Joseba
Monleón Fernández, Isabel
Pérez de las Heras, Beatriz
Pérez García de Amézaga, Goio
Piquín Barruso, Cristina
Saez de Arregui López de Muniain, Alfredo
San Miguel Osaba, Ana
Santamaría Arinas, René Javier
Sesmero Cutanda, Enriqueta
Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio
Uriarte Ricote, Maite
Uriel Albaina, Javier
Urquijo Urrutia, Manu
Urrutia Garro, Carmelo
Urrutia Libarona, Íñigo
Valcarlos Illarregui, Jesús
Zabaleta Álvarez, Carlos
Zugadi Rodrigo, Begoña
Zumalde Igartua, Irune

IVAP
HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

ISBN: 978-84-7777-359-7

Erakunde Autonomiaduna
Organismo Autónomo del
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO