

**MATERIALES PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMARIO GENERAL
DE INGENIEROS TÉCNICOS ESPECIALIDADES AGRÍCOLAS**

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 1

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS, ESTRUCTURA, PRINCIPIOS Y VALORES SUPERIORES. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU ESPECIAL PROTECCIÓN

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS, ESTRUCTURA, PRINCIPIOS Y VALORES SUPERIORES

1.1. INTRODUCCIÓN

1.2. CARACTERÍSTICAS

1.3. ESTRUCTURA

1.4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

1.4.1. Principios fundamentales

1.4.2. Principio de legalidad

1.4.3. Principio de rigidez constitucional

1.5. VALORES SUPERIORES

2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU ESPECIAL PROTECCIÓN

2.1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

2.2. ESPECIAL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

2.2.1. Garantías normativas

2.2.2. Garantías institucionales

2.2.3. Garantías judiciales

2.2.4. Garantías internacionales

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS, ESTRUCTURA, PRINCIPIOS Y VALORES SUPERIORES

1.1. INTRODUCCIÓN

Afirma Santi Romano (citado en Delgado-Iribarren, 2005) que en la Constitución se encuentra el embrión de todo el Derecho de un Estado. La Constitución Española (“CE”) es definida por López Guerra (2007) como nuestra Carta Magna, esto es, como la fuente primaria y esencial del Derecho Constitucional español. Esto es así dado que la CE define las instituciones fundamentales del Estado y reconoce y garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos.

Añade López Guerra (2007) que la CE es, además, el resultado de un proceso de reforma política que permitió, de manera pacífica, pasar de un sistema autoritario a uno constitucional. La muerte del general Franco en 1975 desembocó en la proclamación como Rey de Don Juan Carlos I. Posteriormente, se formó un Gobierno presidido por Adolfo Suárez y se aprobó la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, que fue esencial para la transición a la democracia. Finalmente, el Congreso nombró una ponencia de 7 diputados¹ para redactar un anteproyecto de Constitución. Una vez que se aprobó por las Cámaras, el texto constitucional se sometió a referéndum, se ratificó y sancionó por el Rey y, finalmente, se publicó en el Boletín Oficial del Estado (“BOE”) el 29 de diciembre de 1978.

Respecto de su **naturaleza jurídica**, ha de mencionarse que la CE es la *norma normarum* o norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, tal y como se desprende de su artículo 9.1, donde se establece que “*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*”. De esta manera, en palabras del Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1982, nuestra CE, “*lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento*”. De ello se desprende el carácter vinculante y la aplicabilidad directa de la CE.

Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de 1981 ha definido a la CE como una “*norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico*”.

Las consecuencias que se derivan de la supremacía de la CE son las siguientes:

- 1) el resto de las normas jurídicas deben ser conformes con ella, pues de lo contrario serían declaradas inconstitucionales;
- 2) existe un procedimiento especial de reforma del texto constitucional, para garantizar su estabilidad jurídica;

¹Los denominados “siete padres de la Constitución” fueron: Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo, Gregorio Peces-Barba Martínez, Jordi Solé Tura, Manuel Fraga Iribarne y Miquel Roca i Junyent.

3) todas las normas deben interpretarse de acuerdo con los principios constitucionales (Rodríguez Coarasa, 2003).

1.2. CARACTERÍSTICAS

La CE se caracteriza por las siguientes notas:

- Se trata de un texto de **consenso**. Esto quiere decir que los constituyentes buscaron que el texto constitucional recogiese principios aceptables por todas las fuerzas políticas.
- Es una constitución **escrita** que tiene naturaleza de verdadera norma jurídica.
- Es **extensa**, pues pocos aspectos de la vida social quedan sin algún tipo de regulación.
- Es **rígida**, dado que en ella se incluyen dos complejos procedimientos específicos de reforma (artículos 167 y 168 CE). Con ello, lo que se pretende en última instancia es preservar los mandatos constitucionales.
- Está redactada en algunos puntos de manera **amplia** y existe una polivalencia deliberadamente buscada para facilitar el encaje de diversas opciones políticas y la convivencia en el marco constitucional.
- Se trata de una Constitución **completa**, pues regula con esta pretensión la forma del Estado, los principios constitucionales, la organización y funcionamiento de las instituciones y los derechos, libertades y deberes de los ciudadanos.

1.3. ESTRUCTURA

La CE se estructura en 169 artículos, 4 Disposiciones Adicionales, 9 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final.

Además, pueden distinguirse dos partes:

- **Parte dogmática:** en esta parte se recogen los principios rectores del ordenamiento jurídico y los derechos de los ciudadanos.

Así, en el Título Preliminar, que comprende los artículos 1 a 9 CE, se encuentran los principios que inspiran el ordenamiento jurídico español, el modelo político, el modelo de Estado y el modelo territorial.

A continuación, en el Título I, en el que se recogen los artículos 10 a 55 CE, se regulan los derechos, libertades y deberes de los ciudadanos y los principios rectores de la política social y económica.

- **Parte orgánica:** en los restantes artículos del texto constitucional se regulan los diversos poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), las instituciones y la organización territorial.

1.4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Los principios constitucionales son los criterios o cánones que inspiran y orientan el ordenamiento jurídico. Su plasmación se encuentra en los principios fundamentales, en el principio de legalidad y en el principio de rigidez constitucional.

1.4.1. Principios fundamentales

Los principios fundamentales constituyen la base de la organización política y social del Estado. Dentro de ellos, encontramos (Delgado-Iribarren, 2005):

a) Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 CE)

El concepto de Estado de Derecho hace referencia al sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico. Un Estado de Derecho se caracteriza por:

- El imperio de la Ley. En este sentido, el artículo 9.1 CE dispone que *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*.
- El principio de legalidad. El artículo 9.3 CE establece que *“La Constitución garantiza el principio de legalidad”*.
- La separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial).
- El reconocimiento de derechos y libertades fundamentales. Así, el artículo 10 CE dispone que *“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*.

El Estado Democrático fue definido por Abraham Lincoln como *“El Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”*. Sus características son las siguientes:

- La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (artículo 1.2 CE).
- Principio participativo. El artículo 23 CE reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Además, se les reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

- Pluralismo político. El artículo 1.1 CE propugna como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico el pluralismo político. Añade el artículo 6 CE que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación política.

El Estado social supone la intervención estatal en la economía para garantizar unos servicios y condiciones vitales mínimas e indispensables para la vida de las personas. Se considera que al Estado le compete garantizar la “procura existencial” a la que aludiera Forsthoff, esto es, el mínimo vital para poder desarrollarse en sociedad.

De esta manera, el Estado no se va a limitar únicamente a desarrollar un papel regulador, sino que también va a asumir un papel gestor y distribuidor. Como consecuencia, las políticas públicas pasarán a extenderse desde los tradicionales campos de la sanidad o la educación, a la intervención en la actividad económica o en el mundo laboral.

En este sentido, el artículo 9.2 CE dispone que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

b) Soberanía nacional

El artículo 1.2 de la CE establece que *“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”*.

Argumenta Delgado-Iribarren (2005) que de este precepto se desprenden dos elementos sustanciales de nuestro sistema político: en primer lugar, el principio de legitimación democrática del poder. Así, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 10/1983 ha afirmado que *“el sentido democrático que en nuestra Constitución reviste el principio de origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular”*.

En segundo lugar, se concreta el sujeto titular de la soberanía, que es el pueblo español. El pueblo español, como titular de esta soberanía, fue el detentador del poder constituyente originario y lo es del derivado, es decir, de las reformas que puedan producirse en el texto constitucional.

c) Monarquía parlamentaria

El artículo 1.3 CE reza lo siguiente: *“La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”*. La monarquía parlamentaria concilia la monarquía con el establecimiento de un Estado democrático.

Procede recordar el aforismo británico en virtud del cual se dice que “el Rey reina, pero no gobierna”, lo que en nuestra CE se traduce en que: 1) es el Gobierno el que dirige la política interior y exterior del Estado (artículo 97 CE) y el que debe tener la confianza del Congreso de los Diputados, ante quien responde solidariamente (artículos 99 y 108 CE); y 2) el titular de la Corona, Jefe del Estado, únicamente va a ejercer las funciones que expresamente le encomiendan la CE y las leyes. Además, sus actos serán siempre refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes, los cuales serán responsables de dichos actos (artículo 64 CE).

d) Estado autonómico

El artículo 2 CE 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, siguiendo a Delgado-Iribarren (2005), los principios que inspiran nuestro modelo territorial son:

- El **principio de unidad** del Estado español.
- El **principio de autonomía** de las nacionalidades y regiones. Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, *“la autonomía hace referencia a un poder limitado”*. *Autonomía no es soberanía y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”*.
- El **principio de solidaridad** entre las nacionalidades y regiones. El Tribunal Constitucional se ha referido a este principio como un deber de *“recíproco apoyo y mutua lealtad”* (STC 96/1986). Los artículos 138 y 139 CE concretan este principio, y el artículo 158.2 CE alude al Fondo de Compensación Interterritorial para hacerlo efectivo.

1.4.2. Principio de legalidad

El artículo 9.1 CE dispone que *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*; y el artículo 9.3 CE establece que *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

Del principio de legalidad se derivan los siguientes:

- **Principio de jerarquía normativa:** supone que las normas se ordenan jerárquicamente, siendo inválidas aquellas que contradigan otras normas de rango superior.
- **Imperio de la ley** (artículos 9.3, 97 y 103.1 CE).
- **Reserva de ley:** hace referencia a que determinadas materias únicamente pueden regularse por ley.
- **Principio de validez normativa de la CE:** la CE es una norma, la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico. De ello deriva su directa aplicabilidad y su carácter vinculante.

1.4.3. Principio de rigidez constitucional

La rigidez constitucional es el elemento del que se vale el constituyente para asegurar la perdurabilidad de la CE y jurídicamente para establecer la supremacía del texto constitucional sobre otras normas. Estas finalidades se alcanzan estableciendo un procedimiento de reforma constitucional distinto del de las leyes ordinarias, por lo que alcanza un valor jurídico superior.

La supremacía de la CE ha desembocado en la introducción de dos procedimientos específicos para su reforma, previstos en los artículos 167 (ordinario) y 168 (agravado) CE.

1.5. VALORES SUPERIORES

Los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico pueden definirse como supra-principios jurídicos que deben guiar la actividad de los poderes públicos. Además, sirven como parámetro interpretativo y permiten solventar lagunas.

La CE, en su artículo 1.1, propugna como valores superiores:

- **La libertad:** es un derecho y un valor encaminado al reconocimiento de la autonomía del individuo, que puede hacer todo aquello que la Ley no prohíbe. Su fundamento último reside en la dignidad de la persona, ex artículo 10 CE. Además, el artículo 9.2 CE exige a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.
- **La justicia:** es uno de los principios cardinales de nuestro Estado de Derecho. Se encuentra recogido en múltiples preceptos constitucionales (administración de justicia, distribución de la renta, etc.). Además, el Título VI CE se encarga de la regulación del Poder Judicial.
- **La igualdad:** es un derecho y un valor preeminente de nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 9.2 CE exige también a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que este valor y derecho sea real y efectivo.

- **El pluralismo político:** Los artículos 1 y 6 CE consagran el pluralismo político, considerando a los partidos políticos instrumento fundamental para la participación política. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU ESPECIAL PROTECCIÓN

2.1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Los Derechos Fundamentales son un elemento estructural del Estado de Derecho, pues no pueden concebirse ambos como realidades separadas. En efecto, como afirma López Guerra (2007), *“solo allí donde se reconocen y garantizan los derechos fundamentales existe Estado de Derecho y solo donde está establecido el Estado de Derecho puede hablarse de auténtica efectividad de los derechos fundamentales”*.

Las primeras manifestaciones del reconocimiento de los Derechos Fundamentales las encontramos en el Bill of Rights de 1689, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, producto de la Revolución Francesa; y en la Constitución Americana de 1776. Tras la Primera Guerra Mundial, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en 1945. En el ámbito europeo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, fue adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950.

En nuestra CE, el Título I (artículos 10 a 55) regula los derechos y deberes fundamentales.

Existen autores, como Pérez Tremps (2007), que defienden que, en un sentido estricto, derechos fundamentales no son todos los del Título Primero. La denominación de derecho fundamental se debe reservar a algunos derechos constitucionales que la CE ha considerado como núcleo central del estatus jurídico del individuo. Por tanto, sostiene que, en sentido estricto, solo son derechos fundamentales los consagrados en los artículos 14 a 29 CE, lo que se manifiesta en la especial rigidez para su reforma, en el sistema reforzado de garantías previsto para ellos y en las garantías normativas impuestas para su desarrollo.

Según esta interpretación, los derechos fundamentales y libertades públicas propiamente dichos están regulados en la **Sección Primera del Capítulo II** del Título I, que comprende los artículos **15 a 29 del texto constitucional**, y constituyen el núcleo central de la declaración constitucional de derechos, que gozan del máximo nivel de protección jurídica, y para los cuales existe un garantía añadida de reserva de Ley Orgánica para el desarrollo normativo de los mismos.

Pero esta sección viene precedida del anuncio expreso del principio de igualdad de todos los españoles (Art. 14 “Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”) con que se inicia el Capítulo, con las mismas garantías anteriormente indicadas.

Pueden ser clasificados de la siguiente manera:

1. Derechos de ámbito personal

- Derecho a la vida (art. 15), que incluye el derecho a la integridad física y moral.
- Derecho a la libertad de ideología y de religión (art. 16).
- Derecho a la libertad y seguridad (art. 17).

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. La detención preventiva no podrá durar más tiempo que el estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y en todo caso, en el plazo máximo de 72 horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

2. Derechos de la esfera privada

- Derecho al honor a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1).
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2).
- Secreto de las comunicaciones (art. 18.3).
- La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos (art. 18.4).
- Libertad de residencia y desplazamiento (art. 19)

3. Derechos de ámbito político o de participación

- Libertad de expresión (art. 20), que engloba los derechos a:
 - A expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones, mediante la palabra el escrito o cualquier otro medio de reproducción (art. 20.1.a).
 - A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica(art. 20.1.b)
 - A la libertad de cátedra (art. 27)
 - A la libertad de información (art. 20.1.d)
- Derecho de reunión pacífica y sin armar (art. 21)
- Derecho de asociación (art. 22)
- Derecho de participación política (art. 23)
- Derecho de petición (art. 29)

4. Derechos jurisdiccionales

- Tutela judicial efectiva (art. 24)
- Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento (art. 25).

- Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración Civil y de las organizaciones profesionales (art. 26).

5. Derechos en el ámbito socioeconómico

- Libertad de enseñanza (art. 27)
- Libertad de sindicación (art. 28.1)
- Derecho a la huelga (art. 28.2)

En la Sección 2ª de del Capítulo II del Título I de la CE se regula los derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 30 a 38).

El Capítulo III del Título I contempla los principios rectores de la política social y económica.

2.2. ESPECIAL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Sostiene García Morillo (2007) que la experiencia histórica ha demostrado que el reconocimiento de derechos fundamentales en una norma constitucional no es condición suficiente, aunque sí necesaria, para su efectivo respecto y eficacia. Por ello, el reconocimiento de derechos fundamentales debe venir acompañado de garantías suficientes que aseguren su efectividad.

Esta es la razón por la cual nuestra CE, además de reconocer los derechos fundamentales, ha configurado un complejo sistema de protección y garantía de los mismos, y de conformidad con el artículo 53 quedaría configurado de la siguiente forma:

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I [**artículos 14 a 38**] **vinculan** a todos los poderes públicos. Se establece, además, una **reserva de Ley**, pues el precepto dispone que solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán a través del recurso de inconstitucionalidad.
2. Respecto de los derechos y libertades reconocidos en los **artículos 14 a 29 CE**, cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los **principios de preferencia y sumariedad** y, en su caso, a través del **recurso de amparo** ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el **artículo 30**.

En adición, para la protección de los derechos recogidos en los artículo 15 al 29 existe el mecanismo de reforma agravada del artículo 168 CE y el desarrollo de estos derechos sólo puede llevarse a cabo mediante Ley Orgánica, que exigirá, en todo caso, mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los diputados.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero del Título I [artículos 39-52 CE: **Principios Rectores de la política social y económica**] informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Se podrían clasificar las garantías de protección de los derechos fundamentales en:

2.2.1. Garantías normativas

- **Reserva de Ley:** el artículo 53 CE establece que los derechos recogidos en los artículos 14 a 38 CE solo pueden regularse por ley. A su vez, existe una específica reserva de Ley Orgánica para el desarrollo de los derechos comprendidos en los artículos 15 a 29 CE (artículo 81 CE).
- **Respecto al contenido esencial de estos derechos:** la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981 definió el "contenido esencial" como *"aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga"*.

Por tanto, el contenido esencial de un derecho se conculca *"cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección"*. Nos encontramos, por tanto, ante un límite para el legislador.

- **Principio de vinculatoriedad y aplicabilidad directa** de los Derechos Fundamentales: como ya se ha explicado, estos derechos tienen fuerza vinculante y son directamente aplicables. El artículo 53 CE es imperativo cuando dispone que estos derechos "vinculan a todos los poderes públicos".
- **Procedimiento de reforma agravada de la CE** para la modificación de los derechos y libertades recogidos en los artículos 15 a 29 CE (*ex* artículo 168 CE).
- **Interpretación conforme a los Tratados Internacionales:** el artículo 10.2 CE dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la CE reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

2.2.2. Garantías Institucionales

- **Defensor del Pueblo**

El artículo 54 CE menciona que el Defensor del Pueblo es el Alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I CE, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

El Defensor del Pueblo está legitimado además para interponer el recurso de amparo y el recurso de inconstitucionalidad.

- **Ministerio Fiscal**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 124 CE, el Ministerio Fiscal *“tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”*.

El Ministerio Fiscal interviene siempre en los procedimientos para la protección jurisdiccional de los derechos y libertades.

2.2.3 Garantías Judiciales

- **Amparo ordinario o judicial**

La tutela de los Derechos Fundamentales ante la jurisdicción ordinaria consiste en el establecimiento de procedimientos especiales, preferentes y sumarios, dentro de cada orden jurisdiccional.

Como explica Isabel María Abellán Matesanz (2003), el procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales inicialmente se reguló mediante la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. Posteriormente, esta Ley fue derogada y sustituida por procedimientos específicos contemplados en las leyes procesales judiciales de los diversos órdenes (civil, penal, contencioso-administrativo y social).

Además de lo anterior, existen otras garantías procesales en la jurisdicción ordinaria que pueden calificarse como “recursos”. Estos pueden ser propios o impropios, como es el caso del incidente de nulidad de actuaciones, incorporado mediante la disposición final primera de la Ley Orgánica 6/2007, que modifica el artículo 241 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la garantía de los derechos fundamentales conforme al artículo 53.2 CE. De hecho, este incidente de nulidad de actuaciones es la última fase de la vía judicial previa que debe agotarse con carácter previo a interponer un eventual recurso de amparo constitucional.

Por último, cabe mencionar la existencia de otros procedimientos especiales de tutela de algunos derechos, como el procedimiento de “Habeas Corpus”.

La ley regulará un procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Así mismo, por ley, se determinará

el plazo máximo de duración de la prisión provisional (art. 17 CE). Esta Ley es la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de Mayo, reguladora del procedimiento de "Habeas Corpus".

- **Amparo constitucional**

El artículo 53.2 CE señala que los derechos reconocidos en los **artículos 14 a 30 CE** pueden ser tutelados a través del recurso de amparo constitucional.

El recurso de amparo constitucional es un procedimiento **excepcional**, pues se trata de un recurso extraordinario en el que deben concurrir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Es, además, un recurso **subsidiario**, pues se debe agotar la vía judicial previa en la que habrá de haberse invocado el derecho lesionado (cuando ello sea posible). El objeto de este recurso es **limitado**, en tanto que las pretensiones únicamente pueden ir dirigidas a preservar o restablecer los derechos fundamentales anteriormente aludidos.

Los sujetos legitimados para interponer este recurso son el Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal, la persona directamente afectada y quienes hayan sido parte en el proceso judicial.

Este recurso puede interponerse frente a: 1) actos sin valor de ley procedentes de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las CCAA que violen derechos fundamentales, en el plazo de 3 meses desde la firmeza del acto; 2) las violaciones originadas por actos, disposiciones, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas, una vez que se haya agotado la vía judicial, en el plazo de 20 días desde la notificación de la resolución recaída; y 3) actos u omisiones de los órganos judiciales, en el plazo de 30 días desde la notificación de la resolución.

El recurso de amparo se inicia mediante demanda. En fase de admisión del recurso, se comprueba la concurrencia de los requisitos exigidos y la "especial trascendencia constitucional" del recurso.

Si el recurso se admite, comparece el Ministerio Fiscal, quien haya sido parte en la vía judicial previa si lo estima conveniente, y quien se pueda ver favorecido. Finalmente, si el recurso se estima, la sentencia podrá contener alguno de los siguientes pronunciamientos: 1) declaración de nulidad del acto, decisión o resolución; 2) reconocimiento del derecho fundamental o de la libertad vulnerada, o 3) restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho.

2.2.4 Garantías internacionales

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) es el garante del cumplimiento por los Estados parte de las obligaciones derivadas del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (artículo 19).

Creado en 1959, el TEDH es un tribunal internacional que actúa no sólo a instancia de los Estados parte del CEDH, sino, singularmente, en virtud de las demandas que pueden presentar los particulares, ya sean ciudadanos o personas bajo la jurisdicción de un Estado parte.

España asumió la competencia del Tribunal como consecuencia de la ratificación del Convenio, en virtud de instrumento de fecha 4 de octubre de 1979.

El Tribunal tiene su sede en Estrasburgo y está compuesto por un total de 47 Jueces (uno por cada Estado parte), actuando en varias formaciones judiciales (Juez único, Comité de tres Jueces, Sección y Gran Sala). Para el desempeño de su función el Tribunal está asistido por una Secretaría.

El TEDH resuelve litigios en los que se alegue la violación de los derechos reconocidos en el CEDH y dicta sentencias vinculantes, considerando que si se ha producido una violación del CEDH, declarará la obligación del Estado demandado de realizar una justa satisfacción o reparación, que pueda consistir en una indemnización. No obstante, el TEDH no tiene capacidad para dejar sin efecto las decisiones o normas adoptadas por órganos nacionales.

Téngase en cuenta además que la jurisprudencia del TEDH es un valioso instrumento para interpretar los derechos y libertades.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán Matesanz, I. M. (2003). Sinopsis del artículo 53 de la Constitución Española.
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=53&tipo=2>

Delgado-Iribarren, M. (2005). Sinopsis del artículo 1 de la Constitución Española.
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=2>

García Morillo, J. (2007). *Derecho Constitucional, Volumen I*. Valencia, 2007.

López Guerra, L. (2007). *Derecho Constitucional, Volumen I*. Valencia, 2007.

Pérez Tremps, P. (2007). *Derecho Constitucional, Volumen I*. Valencia, 2007.

Rodríguez Coarasa, C. (2003). Sinopsis del artículo 9 de la Constitución Española.
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&tipo=2>

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE Boletín Oficial del Estado

CE Constitución Española

CEDH Convenio Europeo de los derechos humanos y libertades fundamentales

ONU Organización de las Naciones Unidas

STC Sentencia del Tribunal Constitucional

TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 2

LA CORONA: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS. SUCESIÓN, REGENCIA Y REFRENDO. EL PODER LEGISLATIVO. COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LA CORONA: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

2. SUCESIÓN

3. REGENCIA

4. REFRENDO

5. EL PODER LEGISLATIVO. COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO

5.1. INTRODUCCIÓN

5.2. COMPOSICIÓN DE LAS CORTES

5.3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

5.3.1. Organización

5.3.2. Funcionamiento

5.4. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO

1. LA CORONA: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS

El artículo 1.3 de la Constitución Española (“CE”) establece que *“La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”*. En palabras de Delgado-Iribarren (2005), la monarquía parlamentaria es la forma política que concilia la Jefatura de Estado monárquica con la configuración democrática del Estado contemporáneo.

En este sentido, afirma Satrústegui (2007) que la Monarquía parlamentaria implica la separación del Rey de la función gubernamental y la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento.

La Corona aparece regulada en el Título II de la CE. El artículo 56 de la CE dispone que el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona. En este precepto late la intención del constituyente de perfilar una Corona sin responsabilidad y sin poder, absolutamente compatible con el régimen parlamentario (Abellán, 2003).

Por otro lado, dado que la CE se refiere al Rey como “Jefe del Estado”, se concluye que se trata de un órgano estatal y de un órgano constitucional. Este carácter de órgano constitucional implica que ha de tener una función materialmente autónoma y que, en su ejercicio, el Rey no puede estar sometido a ningún otro órgano constitucional. La Corona es jurídicamente igual a los restantes órganos constitucionales, aunque le corresponde una posición de mayor dignidad formal, honorífica y protocolaria, según expresa Satrústegui (2007).

De la lectura del artículo 56.1 CE puede extraerse que las atribuciones del Rey, titular de la Corona, no encajan exactamente con las propias del resto de los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial). Así las cosas, la CE configura la Jefatura del Estado como un órgano diferente del Estado, con naturaleza propia.

En adición, de la lectura de este precepto se pueden extraer las tres grandes funciones que ejerce el Rey en la actualidad, que son:

- **Función simbólica** (*“El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia”*). Esto quiere decir que el Rey representa la unidad y permanencia del Estado español, tanto en la esfera nacional como internacional.
- **Función moderadora** (*“modera el funcionamiento regular de las instituciones”*). Comúnmente se entiende que se trata de una función de colaboración a fin de coordinar y armonizar los demás poderes del Estado (Satrústegui, 2007).

Existe un amplio consenso doctrinal al interpretar que esta función consiste en la posibilidad que tiene el monarca de ejercer cierta influencia en relación con el

Gobierno, lo que se concreta en el derecho del Rey a ser consultado. En efecto, el artículo 62.g) CE reconoce el derecho del Rey a ser informado de los asuntos de Estado, para lo cual puede presidir las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.

- **Función arbitral** (“*arbitra [...] el funcionamiento regular de las instituciones*”). Esta función se caracteriza por la neutralidad política del Rey y va dirigida a evitar posibles bloqueos institucionales. Uno de los momentos en los que se materializa esta función arbitral tiene lugar cuando el Rey propone el candidato a la presidencia del Gobierno (artículo 62.d) CE).
- El artículo 56 CE también atribuye al Rey la más alta **representación** del Estado español en las relaciones internacionales.
- Por último, puede hacerse referencia a la función del Rey de **garante de la CE**, como puede observarse en el juramento que ha de prestar al ser proclamado ante las Cortes, previsto en el artículo 61.1 CE: “*1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas. 2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey*”.

Por lo que se refiere a las atribuciones y competencias de la Corona, los artículos 62 y 63 CE especifican las funciones del monarca, que se agruparán en los siguientes bloques:

a) Funciones del Rey en relación con las Cortes Generales

- Al Rey le corresponde sancionar y promulgar las leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.

b) Funciones del Rey en relación con el Poder Ejecutivo

- Le corresponde al Rey proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros.
- Conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

c) Funciones del Rey en relación con el Poder Judicial

- En virtud de lo establecido en el artículo 117 CE, la justicia se administra en nombre del Rey.
- El Rey nombra al Presidente del Tribunal Supremo (artículo 123.2 CE), al Fiscal General del Estado (artículo 124.4 CE), y a los miembros del Tribunal Constitucional, aunque éste no forme parte estricto sensu del Poder Judicial (artículo 159.1 CE).

d) Funciones del Rey en relación con las relaciones internacionales

- Conforme al artículo 56 CE, el Rey asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales.
- El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Asimismo, los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.
- Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.
- Al Rey compete, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.

e) Funciones del Rey en relación con las Comunidades Autónomas

En el Juramento que el Rey ha de prestar al ser proclamado por las Cortes (artículo 61 CE), se incluye la obligación de respetar los derechos de las Comunidades Autónomas. Además, el Rey es el encargado de nombrar a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, con el refrendo del Presidente del Gobierno. Asimismo, el Rey sanciona los Estatutos de Autonomía y convoca los referéndums autonómicos.

f) Otras funciones

- Ejerce el derecho de gracia con arreglo a la ley, sin que puedan autorizarse indultos generales. No obstante, esta prerrogativa no puede ejercerse en los supuestos de responsabilidad criminal del Presidente y demás miembros del Gobierno.
- El Alto Patronazgo de las Reales Academias.
- En relación con la Casa Real, el Rey recibe de los presupuestos generales del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su familia y casa, que distribuye libremente. Además, nombra y releva a los miembros civiles y militares de su casa.

2. SUCESIÓN

Nuestra CE ha configurado la Corona como una institución hereditaria en la que existe un criterio automático de sucesión. En consecuencia, en ningún caso puede quedar la Corona vacante, pues la muerte o abdicación del Rey supone la asunción inmediata de la Corona por su sucesor. La única excepción reside en la extinción de la dinastía, que se analizará más adelante.

El artículo 57 CE dispone lo siguiente:

“La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

2. El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.

3. Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

4. Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.

5. Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica”.

Respecto del orden sucesorio, existe consenso para suprimir la preferencia del varón sobre la mujer. En este sentido, el Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española de 16 de febrero de 2006, emitido a solicitud del Gobierno, ha propuesto eliminar de este artículo la referencia “en el mismo grado, el varón a la mujer” para suprimir la preferencia del varón en la sucesión al trono.

La sucesión tiene lugar de manera automática a la luz de las reglas contenidas en este artículo, si bien, el artículo 61 CE hace referencia a una necesaria proclamación del Rey ante las Cortes Generales y al juramento que debe prestar.

La intervención de las Cortes Generales en el orden de sucesión se produce en dos momentos distintos:

- 1) para resolver las abdicaciones, renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión;
- 2) para proveer la sucesión en la Corona cuando se hubieren extinguido todas las líneas llamadas en Derecho.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que, conforme al artículo 74.1 CE, las competencias no legislativas de las Cortes que el Título II les atribuye (sucesión, regencia y tutela del Rey menor) han de ejercerse en sesión conjunta de ambas Cámaras.

La primera sucesión de la monarquía española desde la aprobación de la Constitución tuvo lugar en el año 2014. El Rey Don Juan Carlos I de Borbón anunció su abdicación el 2 de junio de 2014. El 3 de junio se celebró una reunión del Consejo de Ministros que aprobó la remisión a las Cortes Generales de una Ley Orgánica por la que se hizo efectiva la abdicación del Rey, y se aprobó un acuerdo por el que se solicitó el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de la norma. El 11 de junio el Congreso de los Diputados aprobó

el Proyecto de Ley con el voto favorable de 299 diputados. El mismo día se debatieron las enmiendas y, tras el voto, se remitió al Senado, que la aprobó el 17 de junio. Aprobada la Ley Orgánica, a Don Juan Carlos I de Borbón le sucedió en el trono su hijo varón Felipe, que se convirtió en Felipe VI.

Finalmente, la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, se publicó en el BOE el 19 de junio de 2014, día en el que entró en vigor. En el Preámbulo de esta Ley se contiene el discurso del Rey en el que se explica su abdicación, al que sigue un artículo único y una disposición final.

Hoy es la Princesa de Asturias, Doña Leonor de Borbón y Ortiz, la heredera de la Corona.

3. REGENCIA

La monarquía se basa, entre otras cuestiones, en la continuidad que otorga al sistema político, de lo que se desprende la necesidad de articular mecanismos que neutralicen las situaciones de vacío en la Corona. Estas situaciones de vacío pueden tener su origen en la voluntad del titular de la Corona o en circunstancias ajenas a dicha voluntad, como pudieran ser la minoría de edad del Rey, la incapacidad o la enfermedad. Para evitar vacíos de poder, la CE regula la regencia.

El artículo 59 CE establece lo siguiente:

“1. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.

2. Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad.

3. Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas.

4. Para ejercer la Regencia es preciso ser español y mayor de edad.

5. La Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey”.

Existen, por tanto, dos tipos de regencia. La primera de ellas es la que tiene lugar por llamamiento de la propia CE, y se encuentra en los dos primeros apartados de este artículo. Dentro de este tipo de regencia, encontramos la regencia por minoría de edad y la regencia por inhabilitación del Rey. Esta inhabilitación del Rey debe ser reconocida por las Cortes Generales.

Si el Rey es menor de edad, corresponde la regencia al padre o a la madre de este y, en su defecto, al pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona. En el supuesto de

incapacidad reconocida por las Cortes, corresponde la regencia al Príncipe heredero si es mayor de edad y, si no lo es, al padre o madre del Rey o al pariente mayor de edad más próximo en el orden de sucesión.

El segundo tipo de regencia es la denominada “electiva”, pues tiene que ser nombrada por las Cortes. Esta es la regencia prevista en el apartado tercero de este artículo. La regencia electiva tiene una función subsidiaria, pues solo puede producirse en el caso de que no exista ninguna persona a la que corresponda la Regencia conforme a las reglas contenidas en la CE. Esta regencia electiva puede ser individual o colectiva, pudiendo corresponder, en este último caso, a 3 o 5 personas (Satrústegui, 2007).

El artículo 58 CE dispone que la Reina Consorte o el Consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia.

Los regentes han de prestar juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas. También han de prestar juramento de fidelidad al Rey (artículo 61 CE).

Afirma Satrústegui (2007) que, cualquiera que sea la causa y la forma de la regencia, esta se ejerce con los mismos poderes que la CE encomienda al Rey. Sin embargo, la regencia solo suple temporalmente al Rey, pero no le sustituye.

Por último, téngase en cuenta que no pueden acumularse los cargos de regente y de tutor del Rey sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey (artículo 60 CE).

4. REFRENDO

El artículo 56.3 CE dispone que *“La persona del Rey es **inviolable** y **no está sujeta a responsabilidad**. Sus actos estarán siempre **refrendados** en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”*.

La inviolabilidad del Rey ha de entenderse como irresponsabilidad y hace referencia a que el Rey no puede ser demandado ni perseguido penalmente por sus actos.

El refrendo se regula en el artículo 64 CE, donde se determina que los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99 CE [es decir, la disolución de las Cortes en el supuesto de que no se haya logrado investir a un presidente del Gobierno tras la celebración de elecciones], serán refrendados por el Presidente del Congreso. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

Los actos del Rey han de ser siempre refrendados, esto es, confirmados por otro órgano constitucional, debido a que el monarca está exento de responsabilidad. En efecto, como afirma el artículo 64.2 CE, de los actos del Rey son responsables las personas que los refrenden.

Esta imputación de la responsabilidad al órgano refrendante se extiende tanto a la regularidad formal del acto como a su contenido. Es decir, el refrendo acredita la legalidad de la actuación del Jefe del Estado, así como su oportunidad (Satrústegui, 2007).

El objeto del refrendo son los actos que el Rey realiza como Jefe del Estado, por lo que quedan exceptuadas las actuaciones correspondientes a su vida privada (artículo 65 CE).

La forma habitual del refrendo es la contrafirma de los actos del Rey por el órgano refrendante. Empero, existe también el refrendo tácito (presencia del órgano refrendante junto al Rey en sus actividades oficiales) y el refrendo presunto (presunción general de que el Gobierno cubre con su responsabilidad la actuación del Rey).

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del refrendo, afirma Satrústegui(2007) que se trata de una condición para la validez de los actos del Rey, por lo que su ausencia implicaría la nulidad de tales actos. La doctrina suele defender que el refrendo es una técnica que desplaza la decisión hacia el órgano refrendante. No obstante, existe cierto sector doctrinal que afirma que los actos refrendados son actos complejos, integrados por dos voluntades concurrentes e igualmente necesarias, aunque no igualmente discrecionales.

En definitiva, el refrendo se concibe como la facultad de autorizar mediante firma, que a su vez actúa como limitación material de la voluntad del Rey, pues sus actos carecen de valor sin el mismo. La Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987 sostiene que el refrendo se caracteriza por las siguientes notas:

- Los actos del Rey han de estar siempre refrendados (aunque, como se ha visto, existen excepciones).
- La ausencia de refrendo implica la invalidez del acto.
- El refrendo ha de hacerse en la forma prevista en el artículo 64 CE.
- La autoridad refrendante asume la responsabilidad del acto del Rey.

Los actos del Rey que quedan exceptuados de refrendo los encontramos en el artículo 65 CE, donde se establece que el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, que distribuye libremente; y nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

5. EL PODER LEGISLATIVO. COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO

5.1. INTRODUCCIÓN

Las Cortes Generales son la institución central en los sistemas de Gobierno parlamentarios. Tanto es así que, como afirma Satrústegui, no hay Estado democrático sin parlamento. La Revolución Francesa y la Revolución Gloriosa de Inglaterra dieron lugar a la aparición del Parlamento como institución que representa la soberanía nacional. En la historia constitucional española se distinguen periodos en los que se han instaurado tanto Cortes unicamerales como bicamerales.

En la actualidad, las Cortes Generales se regulan en el Título III de la Constitución Española y están compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Además, el Título V de la CE versa sobre las relaciones entre el Gobierno y las Cortes.

La organización y funcionamiento de las Cámaras se regula en sus respectivos Reglamentos. Asimismo, el 27 de marzo de 2006 se aprobó el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

El artículo 1.2 CE dispone que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. El artículo 66 CE establece que las Cortes Generales representan al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuyen la CE y las leyes.

Las características de las Cortes Generales son las siguientes:

- Son órganos constitucionales del Estado. Son el poder legislativo y gozan de independencia.
- Son el máximo órgano representativo, ya que representan de manera directa al pueblo español.
- Son un órgano constitucional complejo, formado por el Congreso de los Diputados y el Senado. Existe, además, un bicameralismo imperfecto, dado que tiene lugar una asimetría de sus funciones a favor del Congreso de los Diputados. Las funciones que asume cada Cámara son, en efecto, asimétricas y desiguales.

El Congreso posee una posición de superioridad, lo que se comprueba en el hecho de que posee funciones privativas, como retirar la confianza al Gobierno. Además, en las funciones compartidas entre el Congreso y el Senado, el Congreso posee superioridad en algunas de ellas. Un ejemplo de ello lo encontramos en la función legislativa, dado que el Congreso puede superar el veto del Senado por mayoría absoluta o, transcurridos dos meses, por mayoría simple.

- Son un órgano permanente, cuyos titulares tienen un mandato de carácter temporal.
- Son inviolables y sus miembros no están ligados por mandato imperativo.

5.2. COMPOSICIÓN DE LAS CORTES

Las Cortes Generales están compuestas por el Congreso de los Diputados y por el Senado.

En la estructura de las Cortes Generales el constituyente optó por un bicameralismo imperfecto, porque las funciones de las Cámaras no son simétricas. La asimetría viene dada porque sólo intervenga el Congreso de los Diputados o porque cuando intervengan las dos Cámaras existe una preeminencia del Congreso sobre el Senado.

Analizamos dichas cámaras de manera separada:

- **Composición del Congreso de los Diputados**

Se regula en el artículo 68 CE y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (“LOREG”).

El artículo 68 CE dispone que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. La LOREG ha fijado la composición del Congreso en 350 diputados. Esta composición responde a los siguientes principios:

- Proclamación del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.
- Constitucionalización de la representación proporcional. Los partidos políticos deben presentar listas cerradas y bloqueadas con tantos candidatos como puestos a cubrir. El reparto de escaños atiende a criterios de representación proporcional, existiendo una barrera inicial del 3% para obtener representación. Se utiliza la Fórmula D’Hont, de manera que el número de votos se divide entre el número de escaños a cubrir y los cargos se asignan ordenando los cocientes de mayor a menor.
- La circunscripción electoral es la provincia. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados, y uno a Ceuta y a Melilla.

El Congreso es elegido por cuatro años. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en el pleno uso de sus derechos políticos.

Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

- **Composición del Senado**

El artículo 69 CE menciona que el Senado es la Cámara de representación territorial. Es elegido también por cuatro años. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, tres en cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno en las islas menores (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma). Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

La elección de los senadores provinciales responde al sistema mayoritario corregido, en la medida en que cada elector solo puede votar a 3 de los 4 candidatos (o a 2 en las Islas mayores y a 1 en las menores). Las listas del Senado son abiertas.

Junto con estos senadores provinciales, existen también los senadores autonómicos. Estos son designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de manera que cada Comunidad Autónoma designa a un senador y a uno más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

- **Estatuto de los miembros de las Cámaras**

Para adquirir la condición de Diputado o Senador, en primer lugar, se tiene que proclamar al candidato antes de las elecciones. Posteriormente, se producirá la proclamación provisional y luego la proclamación definitiva del candidato electo. Después, la Cámara verifica el Acta de Parlamentario (se analizan las causas de inelegibilidad e incompatibilidad). En último lugar, se debe prestar juramento o promesa de acatar la CE.

Los miembros de los Cortes gozan de una serie de prerrogativas para asegurar la libre formación de la voluntad de las Cámaras. Así, para garantizar su actuación libre e independiente, los parlamentarios gozan de:

- Inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (artículo 71 CE).
- Inmunidad durante el periodo de su mandato. Esto quiere decir que solo pueden ser detenidos en caso de flagrante delito y que no pueden ser procesados sin la autorización de la cámara respectiva (artículo 71.2 CE).
- Aforamiento al Tribunal Supremo (artículo 71.3 CE).

5.4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

5.4.1. Organización

Los **órganos directivos** de las Cámaras son los siguientes:

- 1. Presidente.** Es la máxima autoridad. Ostenta la representación de la Cámara, dirige los debates e interpreta y suple el Reglamento. También forma parte de la Mesa, dirigiendo y coordinando las labores de esta. Es elegido por la Cámara (artículo 72 CE) y ejerce los poderes administrativos, disciplinarios y la facultad de policía.
- 2. Mesa.** Es presidida por el Presidente y elegida por la propia Cámara (artículo 72 CE). Es el órgano rector que organiza el trabajo parlamentario y ostenta la representación de la Cámara. En el Congreso está formada por el Presidente, por cuatro Vicepresidentes y por cuatro Secretarios. En el Senado está formada por el Presidente, por dos Vicepresidentes y por cuatro Secretarios.
- 3. Junta de Portavoces.** es presidida por el Presidente de la Cámara. Está formada por un portavoz por cada grupo parlamentario y acude, además, una representación del Gobierno. Las decisiones se adoptan por voto ponderado y establece, de acuerdo con el Presidente, el orden del día.

Los **órganos de funcionamiento** son los que se relacionan a continuación:

- 1. Pleno** (artículo 75 CE). Está integrado por la totalidad de los miembros de la Cámara. En su seno se discuten y aprueban los actos parlamentarios. Afirma García Morillo que el papel fundamental del Pleno deriva de que es en su seno donde más relevancia adquiere el principio de publicidad de los actos parlamentarios, debido a que sus

reuniones son las que tienen mayor repercusión. Por esto, se tiende a reservar al Pleno las funciones y debates de más hondo contenido político.

Al Pleno, además de sus miembros, pueden asistir también los miembros del Gobierno, que ocupan su sitio en el *banco azul* y que tienen voz pero no voto, salvo que sean diputados.

- 2. Comisiones** (artículo 75 CE). Se encargan de preparar las tareas del Pleno. Se sostiene por García Morillo que el regular funcionamiento de los Plenos no sería hoy factible sin la existencia de las Comisiones. Explica que sería imposible que las funciones legislativa y presupuestaria de las Cámaras, y hasta la de control en algunos supuestos, fuesen acometidas por el Pleno como órgano ordinario de trabajo. Por ello, el papel del Pleno se concentra cada vez más en los grandes debates políticos y en aspectos concretos de la producción legislativa. Los órganos parlamentarios que acometen el trabajo de base son las Comisiones.

Existen varios tipos de comisiones:

- a) Comisiones permanentes legislativas: cada una de estas Comisiones tiene asignada un área de competencia que se corresponde, *grosso modo*, con un Ministerio o área de acción política concreta (García Morillo, 2007). En su seno se discuten y aprueban los proyectos y proposiciones de Ley. Su función básica es conocer los proyectos o proposiciones de ley en tramitación y elaborar sobre ellos un Dictamen, que se elevará al Pleno.

Las Cámaras pueden delegar en ellas la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, excepto los supuestos de reforma constitucional, cuestiones internacionales, materias que deban regularse mediante Ley Orgánica, leyes de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

- b) Comisiones permanentes no legislativas: encontramos la Comisión de Reglamento, la de Estatuto de los Diputados y la de Peticiones.
- c) Existen también comisiones especiales, como la Mixta para la Unión Europea y la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en el Senado.
- d) Por último, encontramos comisiones no permanentes, como son las comisiones de estudio y las comisiones de investigación previstas en el artículo 76 CE.

Cada grupo parlamentario cuenta en las comisiones con un número de representantes proporcional a su importancia numérica en la Cámara. Todo parlamentario tiene derecho a pertenecer, al menos, a una Comisión. Las Comisiones funcionan como un Pleno reducido (cuentan con una Mesa, un Presidente y celebran sus sesiones durante el periodo de sesiones de la Cámara).

3. Grupos parlamentarios. Son la traducción parlamentaria de los partidos políticos. Es obligatoria la adhesión a un grupo, por lo que quienes no se adhieran a uno quedan adscritos al grupo mixto.

Los Diputados en número no inferior a 15 pueden constituirse en grupo parlamentario. También pueden constituir un grupo los diputados que, sin reunir dicho número, hubiesen obtenido un número de escaños no inferior a 5 y, al menos, un 15% de los votos en las circunscripciones en las que hubiesen presentado candidatura, o el 5% de los votos obtenidos en el conjunto de la nación.

En el Senado, cada grupo parlamentario está compuesto al menos por 10 senadores.

4. Diputación permanente (artículos 78 y 116.5 CE). En cada Cámara habrá una Diputación Permanente, compuesta por un mínimo de 21 miembros, que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Están presididas por los Presidentes de las Cámaras.

Actúan fuera de los periodos de sesiones de las Cámaras o una vez disueltas estas o expirado su mandato, asumiendo sus funciones básicas. En particular, a este órgano le corresponde:

- Convocar al Pleno en sesión extraordinaria.
- Velar por los poderes de la Cámara cuando esta no se halle reunida.
- En caso de disolución de la cámara o de expiración del mandato en el Congreso, le corresponde controlar la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio y someter a debate y votación la totalidad de los decretos leyes adoptados por el Gobierno, pronunciándose expresamente sobre su convalidación o derogación.

5.4.2. Funcionamiento

Las Cortes Generales gozan de autonomía orgánica y funcional para asegurar su independencia. El artículo 72 CE dispone que las cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y sus reformas serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá mayoría absoluta. Este es el principio de autonormatividad de las Cortes Generales, fundado en la autonomía parlamentaria.

Por tanto, nuestra CE confiere a las Cortes Generales la prerrogativa de la autonomía en varios sentidos: 1) normativa, para aprobar su propio Reglamento; 2) presupuestaria, para elaborar y aprobar su propio presupuesto sin intervención del Gobierno; 3) administrativa, para regular autónomamente el Estatuto del personal de las Cortes; y 4) autonomía de gobierno interno. Las cámaras eligen a sus Presidentes y a los miembros de sus mesas. En el interior de sus sedes, sus Presidentes disponen de los poderes administrativos, de policía y disciplinarios.

Nuestra CE contempla la existencia de 3 Reglamentos: el Reglamento del Congreso, aprobado el 10 de febrero de 1982; el Reglamento del Senado, aprobado el 26 de mayo de 1982; y el Reglamento de las Cortes Generales, aún no aprobado.

La legislatura tiene una duración de 4 años, salvo que se produzca la disolución anticipada de alguna o ambas Cámaras por acuerdo del Presidente del Gobierno, ex artículo 115 CE. La propuesta de disolución no puede presentarse cuando esté en trámite una moción de censura ni cuando el Gobierno está en funciones. No procederá una nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo que no se logre investir a un Presidente del Gobierno.

Existen dos periodos de sesiones: de septiembre a diciembre y de febrero a junio. Las Cámaras también pueden reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de sus miembros (artículo 73 CE).

Los requisitos para la adopción de acuerdos son los siguientes: la reunión debe estar debidamente convocada, deben asistir la mayoría de sus miembros y, con carácter general, los acuerdos deben aprobarse por mayoría de los miembros presentes. El voto se ejerce de manera personal, sin posibilidad de delegación. Asimismo, el artículo 80 CE establece que las sesiones plenarias serán públicas, salvo acuerdo en contrario, adoptado por mayoría o con arreglo al Reglamento.

Por último, cabe mencionar que las Cámaras se disuelven por el transcurso del mandato de los representantes de manera anticipada. Las Cortes se disuelven de manera anticipada por decisión del presidente del Gobierno o por mandato constitucional (revisión de la CE ex artículo 168 CE o cuando no se haya logrado investir al Presidente del Gobierno, ex artículo 99 CE).

5.3. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO

Las funciones de las Cámaras son las siguientes:

1) Función legislativa

Dentro de esta, encontramos:

a) La iniciativa legislativa (artículo 87 CE); que las Cortes comparten con el Gobierno, Congreso y Senado, las Asambleas de las comunidades autónomas y con los ciudadanos (con no menos de 500.000 firmas acreditadas y que en ningún caso versarán sobre materias propias de ley orgánica, tributarias o internacionales, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia).

La iniciativa legislativa presentada por el Gobierno se denomina *proyecto de ley*. Los proyectos de ley antes de ser presentados en el Congreso deberán ser aprobados en el Consejo de Ministro. La iniciativa de los Presupuestos Generales del Estado está reservada en exclusiva al Gobierno. La iniciativa legislativa presentada por cualquiera de los otros sujetos se denomina *proposición de ley*.

b) Tramitación de proyectos y proposiciones de ley;

En su tramitación, los proyectos de ley tienen prioridad sobre las proposiciones.

Aunque lo habitual es que los proyectos de ley del Gobierno y las proposiciones de ley sean presentadas en el Congreso de los Diputados, es también posible que las proposiciones de ley se presenten en el Senado (por un Grupo Parlamentario o 25 Senadores) (art. 108.1 del Reglamento del Senado). Las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado se remitirán al Congreso para su trámite en este como tal proposición (art.89.2 CE)

Cuando la tramitación se inicia en el Congreso de los Diputados, la Mesa ordena la publicación de la iniciativa, la remite a la Comisión correspondiente para su estudio; la Comisión emite un dictamen y abre un plazo para la presentación de enmiendas por los Diputados y grupos parlamentarios. Las *enmiendas* pueden ser *a la totalidad* y *al articulado*.

Las *enmiendas a la totalidad*, afectan globalmente al texto en discusión. Pueden ser de *devolución al autor* (rechazo) o pueden ir acompañadas de *texto alternativo*. La presentación de enmiendas a la totalidad genera una primera lectura del texto en el Pleno. Si la enmienda a la totalidad de devolución fuese aprobada el procedimiento quedaría finalizado. Si la enmienda con texto alternativo fuese aprobada, el procedimiento proseguiría a partir del nuevo texto.

Las *enmiendas al articulado*, deben contener el texto concreto que se propone y pueden ser: *de adición, de modificación o de supresión*.

Remitido el texto y las enmiendas a la Comisión, esta nombra en su seno una *Ponencia* encargada de emitir un informe. Publicado el informe de la Ponencia, se produce el debate en la Comisión, a fin de elaborar su dictamen para el Pleno. El Pleno entra a conocer el dictamen de la Comisión, cuando éste sea incluido en el orden del día correspondiente, por acuerdo de la Junta de Portavoces y el Presidente de la Cámara. Se produce un proceso de discusión y votación.

c) Aprobación de las leyes con los requisitos y mayorías que, en cada caso, establezcan la Constitución o las leyes.

“Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, quien lo someterá a la deliberación de este”(CE 90.1)

Si el texto del Congreso es rechazado o es aprobado con una redacción distinta, el texto es remitido de nuevo al Congreso.

Si el Senado hubiese interpuesto el veto, el Congreso puede levantarlo ratificando por mayoría absoluta o por “mayoría simple”, una vez transcurridos dos meses de la interposición del mismo” (CE 90.2)

Si el Senado aprueba los artículos del texto legislativo sin introducir ninguna enmienda, este se convierte en ley y las Cortes Generales lo remiten al Presidente del Gobierno.

Por último, el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes, y las sancionará y promulgará ordenando su inmediata publicación.

d) Delegación legislativa. El artículo 82 CE dispone que las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias no reservadas a ley orgánica. La delegación se otorga al Gobierno de forma expresa, para materia concreta y con duración del plazo para su ejercicio mediante ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados, o mediante ley ordinaria para refundir textos legales. Las leyes de delegación podrán establecer mecanismos adicionales para su control, sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales.

e) Convalidación o derogación de decretos ley (artículo 86 CE).

2) Función económica

La dicción de artículo 66.2 de la Constitución separa la aprobación de leyes de la aprobación de los presupuestos; pero como dice la mayor parte de la doctrina los presupuestos son formalmente una ley con peculiaridades respecto al contenido y tramitación. En efecto, los presupuestos son la autorización de gasto dirigida al Gobierno, contienen una previsión de ingresos y no pueden crear tributos. Se realizan con periodicidad anual, aunque su vigencia quede prorrogada hasta la aprobación de los nuevos. La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se realiza mediante ley (CE 134.4 y 7) y su iniciativa legislativa queda reservada al Gobierno, correspondiendo a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación: (CE 134.1).

Dentro de esta función le corresponde a las Cortes Generales:

- a) En primer lugar el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado;
- b) Ejercicio de la iniciativa pública en la actividad económica, reservando al sector público recursos o servicios esenciales y acordando la intervención de empresas cuando lo exija el interés general (artículo 128.2 CE);
- c) Planificación, mediante ley, de la actividad económica general (artículo 131 CE);
- d) Ejercicio de la potestad originaria para establecer tributos, mediante ley (artículo 133 CE);
- e) Autorización al Gobierno para emitir deuda pública o contraer crédito (artículo 135 CE);
- f) Examen y aprobación de la Cuenta General del Estado (artículo 136 CE);
- g) El ejercicio de las competencias reconocidas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, encaminadas al control del déficit y de la deuda en las tres Administraciones territoriales;
- h) Control de la actividad económica por medio del Tribunal de Cuentas, que depende de las Cortes (artículo 136 CE).

3) Función de control del Gobierno y la Administración

Después de las elecciones, la primera y más importante función que tiene que realizar el Congreso de los Diputados es la designación del Presidente del Gobierno, mediante el procedimiento de *investidura* y el otorgamiento de confianza a un candidato propuesto por el Rey, a través del Presidente del Congreso y previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria.

La creación del Gobierno funda una relación de confianza y responsabilidad entre el Parlamento y el ejecutivo. El control del parlamento es la garantía de la división de poderes y de la exigencia de responsabilidad política.

Los mecanismos de control de las Cámaras que la Constitución prevé son los siguientes:

a) Preguntas, interpelaciones y mociones. El artículo 111 CE dispone que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras, para lo cual los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición. Las preguntas pueden versar sobre un hecho, situación o información. Las interpelaciones se refieren a cuestiones de política general;

b) Propositiones no de ley. A través de ellas, la Cámara manifiesta su posición sobre una determinada cuestión;

c) Comisiones de investigación. El artículo 76 CE dispone que el Congreso y el Senado, o ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas;

d) Derecho de acceso a la información y ayuda que precisen del Gobierno o autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, pudiendo reclamar su presencia.

Existe, además, un **control dirigido a exigir responsabilidad** al Gobierno. Dentro de este control encontramos:

a) La cuestión de confianza (artículo 112 CE), que es presentada por el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros. La confianza se entenderá otorgada cuando voten a favor la mayoría simple de los diputados; y

b) la moción de censura (artículo 113 CE), tendente a retirar la confianza al Presidente. Tiene que aprobarse por mayoría absoluta del Congreso, a propuesta de una décima parte de los diputados, e incluir un candidato alternativo.

4) Provisión de personal de otros órganos del Estado

- En lo relativo al Rey, las Cámaras son las encargadas de resolver las cuestiones sucesorias y de nombrar al regente y al tutor del Rey.
- Además, proponen al Rey el nombramiento de 8 miembros del Tribunal Constitucional (4 el Congreso por mayoría de 3/5 de sus miembros y 4 el Senado por idéntica mayoría)
- Los 20 vocales del Consejo General del Poder Judicial son nombrados por el Rey por un periodo de mandato de 5 años y elegidos por las Cortes Generales entre jueces y juristas de reconocida competencia.
- Las Cortes Generales eligen al Defensor del Pueblo por un periodo de 5 años.
- Por último, los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años.

5) Adopción de decisiones políticas

Ejemplos de ello pueden ser la autorización para celebrar referéndums consultivos, que corresponde al Congreso (artículo 92 CE), y la autorización de las Cortes Generales previa a la declaración de guerra y la paz por el Rey (artículo 63.3 CE).

6) Funciones conjuntas

Estas se llevan a cabo en:

- a) Sesiones conjuntas, para ejercer las competencias no legislativas relativas al Título II de la CE, y para adoptar determinadas decisiones, como autorizar la celebración de Tratados o de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas;
- b) Comisiones mixtas, que pueden ser permanentes (como la de la Unión Europea), o no permanentes (como la del cambio climático).

BIBLIOGRAFÍA

Abellán Matesanz, I. M. (2003). Sinopsis del artículo 56 de la Constitución Española.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=56&tipo=2>

Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2005). Sinopsis del artículo 1 de la Constitución Española.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=2>

García Morillo, J. (2007). *Derecho Constitucional, Vol. II*. Valencia, 2007.

Satrústegui, M. (2007). *Derecho Constitucional, Vol. II*. Valencia, 2007.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CE Constitución Española

LOREG Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Vol. Volumen

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 3

EL PODER JUDICIAL. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. EL PODER JUDICIAL

- 1.1. EL PODER JUDICIAL
- 1.2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
- 1.3. EL MINISTERIO FISCAL

2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

- 2.1. INTRODUCCIÓN. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
- 2.2. EXTENSIÓN
- 2.3. ÓRGANOS Y COMPETENCIAS
- 2.4. LAS PARTES
- 2.5. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE
- 2.6. LÍNEAS GENERALES DEL PROCESO

3. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 3.1. INTRODUCCIÓN
- 3.2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: NATURALEZA
- 3.3. ORGANIZACIÓN
- 3.4. FUNCIONAMIENTO
- 3.5. ATRIBUCIONES

1. EL PODER JUDICIAL

1.1. EL PODER JUDICIAL

García Morillo (2007) afirma que el Estado Constitucional se asienta en la división material de funciones y en la separación formal de poderes, de manera que a la actividad estatal ordinaria le corresponde la función de aprobar leyes (legislativa), la de ejecutar los mandatos contenidos en esas leyes (ejecutiva) y la de resolver los conflictos que se originen (judicial). El constitucionalismo atribuye cada una de esas funciones a diferentes órganos, para evitar la concentración del poder. De esta forma, la función ejecutiva se atribuye al Gobierno, la legislativa a los Parlamentos y la judicial a unos órganos que, en su conjunto, reciben el nombre de Poder Judicial.

El Poder Judicial aparece regulado en el Título VI de la Constitución Española (“CE”) y hace referencia a un poder del Estado que se identifica con el ejercicio de una sola función: la potestad jurisdiccional. En desarrollo de los preceptos constitucionales relativos al Poder Judicial se aprobó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (“LOPJ”).

El artículo 117.1 CE establece que *“La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley”*. Esta legitimación democrática del Poder Judicial contenida en la frase *“la justicia emana del pueblo”*, es una concreción de lo establecido en el artículo 1.2 CE, en el que se establece que *“la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”*.

Por otro lado, el hecho de que se mencione que la justicia se administra en nombre del Rey, es una identificación de su figura como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, ex artículo 56 CE.

Puede afirmarse, por tanto, que el poder judicial tiene una composición diferente a la del resto de poderes del Estado, dado que es difuso y predicable de todos y cada uno de los órganos judiciales del Estado en tanto que ejerzan la potestad jurisdiccional.

El artículo 117.1 CE constitucionaliza los cuatro principios básicos de la actuación de los jueces y magistrados, a saber:

- La **independencia**. Se manifiesta en que los jueces y magistrados son independientes respecto de todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial. Se regula, además, en los artículos 12 a 15 y 378 a 404 bis de la LOPJ.

Este principio se traduce en que los jueces y magistrados no pueden corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan. Tampoco pueden los Jueces y Tribunales, órganos de gobierno de los mismos o el Consejo General del Poder Judicial, dictar instrucciones, de carácter

general o particular, dirigidas a sus inferiores, sobre la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que lleven a cabo en el ejercicio de su función jurisdiccional.

- La **inamovilidad**: de ella gozan todos los jueces y magistrados. Esta inamovilidad es la garantía de la independencia de los jueces y magistrados frente a posibles injerencias externas, pues garantiza que no sean separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por las causas y con las garantías previstas en la ley (art. 117.2 CE y 15 de la LOPJ).
- La **responsabilidad**: la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ha eliminado la responsabilidad civil directa de los jueces y magistrados, escasamente utilizada en la práctica. Ello no impide que la Administración pueda repetir, en vía administrativa, contra un juez o magistrado si han incurrido en dolo o culpa grave.

Los jueces y magistrados se encuentran sometidos a responsabilidad penal y disciplinaria.

- Sometimiento al **imperio de la Ley**. El artículo 117 CE y 1.2 de la LOPJ establecen este sometimiento de los jueces y magistrados a la CE y al resto del ordenamiento jurídico, lo que se alinea con lo dispuesto en el artículo 9 CE cuando establece el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y a las leyes.

En otro orden de cosas, es preciso mencionar que los jueces y magistrados se encuentran sometidos a un severo régimen de **incompatibilidades**. En este sentido, el artículo 127 CE menciona que los Jueces y Magistrados, así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales. Además, la ley establecerá el régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial, que deberá asegurar la total independencia de los mismos.

Por lo que respecta a los principios organizativos del Poder Judicial, estos son:

- **Principio de exclusividad jurisdiccional**: el artículo 117.3 CE establece que el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.
- **Principio de monopolio jurisdiccional**: el artículo 117.4 CE afirma que los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.
- **Principio de unidad jurisdiccional**: el artículo 117.5 CE sostiene que este principio es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. Además, este principio se predica también respecto de los jueces y magistrados, pues estos forman un cuerpo único de conformidad con lo establecido en el artículo 122.1 CE.

Puede afirmarse, siguiendo a García Morillo (2007), que el reconocimiento constitucional del principio de unidad jurisdiccional tiene dos consecuencias. La primera es que la división territorial del poder operada por la CE no afecta a este poder. La segunda consecuencia es la exclusión de todo tribunal que no esté previamente integrado en la estructura orgánica del poder judicial.

Sin embargo, cabe aludir a la Constitución Española de 1978, en su artículo 117, que designa como Jurisdicción Militar a un complejo de tribunales y jueces que, aunque con sustantividad y características propias, forma parte de la única jurisdicción y, por tanto, del poder judicial. La Jurisdicción Militar se encuentra vinculada, desde su mismo origen, a la Defensa Nacional. Es precisamente, a través de la Jurisdicción Militar, como se encauza la participación del Poder Judicial en la Defensa Nacional.

Tras la entrada en vigor de Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establece que los órganos de la jurisdicción militar, integrante del Poder Judicial del Estado, basan su organización y funcionamiento en el principio de unidad jurisdiccional y administran Justicia en el ámbito estrictamente castrense y, en su caso, en las materias que establezca la declaración del estado de sitio, de acuerdo con la Constitución y lo dispuesto en las leyes penales, procesales y disciplinarias militares.

Más concretamente, la Ley orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la competencia y organización de la Jurisdicción Militar establece que la jurisdicción militar, se integra en el Poder Judicial del Estado que administra justicia en nombre del Rey, con arreglo a los principios de la Constitución y las leyes por lo que el ejercicio de la potestad jurisdiccional militar, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en los asuntos de su competencia corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales militares establecidos por esta Ley.

En la organización judicial española existen cuatro órdenes jurisdiccionales: la civil, la penal, la contencioso-administrativa y la social.

Por otra parte, no están integrados en el Poder Judicial, y por tanto sometidos a los principios organizativos del mismo: 1) la jurisdicción constitucional; 2) la del Tribunal de Cuentas; 3) la consuetudinaria (Tribunal de las Aguas de Valencia y el Consejo de Hombres Buenos de Murcia); ni 4) la eclesiástica.

Otros principios en relación con la Justicia son:

- El deber de colaboración con la justicia y el obligado cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones firmes de los órganos judiciales (artículo 118 CE).
- La gratuidad de la justicia cuando lo disponga la Ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar (artículo 119 CE).
- Publicidad de las actuaciones judiciales (artículo 120 CE).

- Oralidad del proceso (artículo 120 CE).
- Motivación de las sentencias (artículo 120 CE).

Por último, cabe añadir que el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. El Presidente del Tribunal Supremo es nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (artículo 123 CE).

1.2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El artículo 122.2 CE dispone que *“El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”*.

Ahora bien, el Consejo General del Poder Judicial ("CGPJ") pese a ser el órgano de gobierno del Poder Judicial, **no es un órgano jurisdiccional** ni forma parte de este. Añade el apartado 3 del artículo 122 CE y los artículos 566 y 567 de la LOPJ que el CGPJ estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. Estos vocales se nombran por Real Decreto, ex artículo 569 de la LOPJ.

De estos 20 vocales, 12 serán jueces o magistrados en activo en la carrera judicial y 8 han de ser juristas de reconocida competencia. Estos 20 vocales son designados por las Cortes Generales. Cada Cámara elegirá por mayoría de 3/5 a 10 vocales, 4 entre juristas de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio en su profesión y 6 entre jueces y magistrados. Además, las Cámaras elegirán a 3 suplentes para cada uno de los turnos.

Los órganos del CGPJ son:

- El **Presidente** del CGPJ y del Tribunal Supremo. Es la primera autoridad judicial de la nación y ostenta la representación del Poder Judicial y del órganos de gobierno del mismo (artículo 585 LOPJ). Para poder ser elegido, es necesario ser miembro de la carrera judicial con la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo, o bien ser un jurista de reconocida competencia con más de 25 años de antigüedad en el ejercicio de su profesión. En la sesión constitutiva del CGPJ, se harán públicas las candidaturas, sin que cada vocal pueda proponer más de un nombre. Será elegido quien obtenga el apoyo de 3/5 de los miembros del Pleno. Si no se obtiene este apoyo, se realizará una segunda votación entre los dos candidatos más votados y será elegido el que obtenga el mayor número de votos.
- **Vicepresidente**: es nombrado por el Pleno por mayoría absoluta a propuesta del Presidente.
- **Pleno**. Está integrado por el Presidente y los 20 vocales. Se reúne en sesión ordinaria una vez al mes, por convocatoria de su Presidente (artículo 600 LOPJ). También puede reunirse en sesión extraordinaria cuando lo estime oportuno su Presidente o cuando lo

soliciten 5 vocales. Para su válida constitución, es necesaria la presencia, como mínimo, de 10 vocales y del Presidente.

- Comisiones legales del CGPJ: Comisión Permanente, Comisión Disciplinaria, Comisión de Asuntos Económicos y Comisión de Igualdad.

Es cometido principal del CGPJ **velar por la garantía de la independencia de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que les son propias frente a todos**, incluso frente a los órganos judiciales y los de gobierno del Poder Judicial.

Es importante señalar que la actuación del Consejo General del Poder Judicial no es de carácter jurisdiccional, pues este tipo de actividad está reservada, tal y como proclama el artículo 117 de la Constitución, a los Jueces y Tribunales. La labor de gobierno del Consejo es equiparable, en buena medida, a los actos administrativos y, al igual que estos últimos, sus resoluciones están sujetas al control de legalidad por parte de los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo.

La función de gobierno de los Jueces y Tribunales no recae exclusivamente en el Consejo General del Poder Judicial, ya que las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia ostentan también competencias en esta materia, si bien, en última instancia sus resoluciones son revisables por el Consejo.

Además, Las atribuciones del CGPJ son detalladas en el artículo 560 de la LOPJ. Entre ellas, encontramos las siguientes: proponer el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ; proponer el nombramiento de jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo; proponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional; interponer el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado; ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias; recibir quejas de los ciudadanos en materias relacionadas con la Administración de Justicia o recopilar y actualizar los Principios de Ética Judicial y su divulgación.

El artículo 561 de la LOPJ establece que deben someterse a informe del CGPJ los anteproyectos de Ley y disposiciones generales que versen sobre determinadas materias, como por ejemplo, la modificación de la LOPJ, el estatuto orgánico de jueces y magistrados o las normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 563 de la LOPJ, el CGPJ debe remitir a las Cortes Generales una memoria anual sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio CGPJ, donde se incluirán las necesidades que a su juicio existan para el correcto desempeño de sus actividades.

1.3. EL MINISTERIO FISCAL

Lo primero que debe señalarse es que el Ministerio Fiscal no forma parte del Poder Judicial. Tal y como menciona el artículo 124.1 CE, el Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

Añade el apartado 2 del artículo 124 CE que el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

Este principio de dependencia jerárquica se plasma en la obligación de respetar y cumplir las órdenes e instrucciones emanadas de los órganos superiores y del Fiscal General del Estado. Este principio de dependencia jerárquica se da dentro del Ministerio Fiscal, pero no respecto del Gobierno (García Morillo, 2007).

El artículo 124.3 CE establece que la ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Esta Ley es la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Por último, el apartado 4 de este mismo precepto constitucional apunta que el Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

Si se acude al artículo 2 de la Ley 50/1981, se constata que el Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial.

Las **funciones** de este órgano se detallan en el artículo 3 de la Ley 50/1981, entre las que encontramos las siguientes: velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes; velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas; ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda; velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social; velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos; o interponer el recurso de amparo constitucional, así como intervenir en los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad.

Fiscal General del Estado

Ostenta la jefatura superior y representación del Ministerio Fiscal. Es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el CGPJ y previa valoración de su idoneidad por la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Intervienen, por tanto, los 3 poderes del Estado en su nombramiento.

Además, la elección del Fiscal General del Estado debe recaer en juristas españoles de reconocido prestigio y con más de 15 años de ejercicio efectivo de su profesión. Su mandato es de 4 años y, en todo caso, cesa con el Gobierno que lo haya propuesto.

2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

2.1. INTRODUCCIÓN. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El control jurisdiccional de la actividad administrativa es el instrumento más eficaz para garantizar el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico (artículo 103.1 CE) y para la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos que se puedan ver afectados por la actuación de la Administración.

En este punto, hemos de acudir al artículo 106.1 CE, en el que se establece que *“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*. Lo que esto quiere decir es, en palabras de García Trevijano, la constitucionalización de la inexistencia de comportamientos de las Administraciones Públicas inmunes al control del poder judicial.

Esto enlaza con lo previsto en el artículo 24.1 CE, que reza lo siguiente: *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*. Así las cosas, lo que garantiza el artículo 106.1 CE en conexión con el artículo 24 CE es que la actuación de la Administración puede ser objeto de revisión, de manera imparcial, por los órganos judiciales.

El control jurisdiccional de la actuación administrativa se regula en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (**“LJCA”**).

2.2. EXTENSIÓN

El artículo 1.1 de la LJCA dispone que Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

Desde el punto de vista subjetivo, el artículo 1.2 de la LJCA establece que se entenderá por Administraciones Públicas: 1) la Administración General del Estado; 2) las Administraciones de las Comunidades Autónomas; 3) las Entidades que integran la Administración local y 4) las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

Añade el artículo 1.3 de la LJCA que también conocerá la jurisdicción contencioso-administrativa de: 1) los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos a Derecho Público adoptados por el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo, así

como de los adoptados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo; 2) los actos y disposiciones del CGPJ y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los órganos judiciales; y 3) la actuación de la Administración electoral.

Lo anterior se completa con lo dispuesto en el artículo 2 de la LJCA, en el que se dispone que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: 1) la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas; 2) los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas; 3) los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas; 4) los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente; 5) la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas; y 6) las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley.

En sentido contrario, tal y como establece el artículo 3 de la LJCA, no corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo: 1) las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública; 2) el recurso contencioso-disciplinario militar; 3) los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración; y 4) los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales.

Por último, el artículo 4 de la LJCA dispone que la competencia de este orden se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados internacionales.

2.3. ÓRGANOS Y COMPETENCIAS

Esta materia se regula en los artículos 6 y siguientes de la LJCA. El artículo 6 de la LJCA dispone que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo está integrado por los siguientes órganos:

- Los **Juzgados de lo Contencioso-administrativo**: son órganos unipersonales de ámbito provincial. De conformidad con el artículo 8 de la LJCA, conocerán, en primera o única instancia, de los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excluidas las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico.

Conocen también, entre otros, de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las Comunidades Autónomas, salvo cuando procedan del respectivo Consejo de Gobierno, cuando tengan por objeto cuestiones de personal (salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera), sanciones administrativas que consistan en multas no superiores a 60.000 euros y en ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses, y reclamaciones por responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.050 euros.

- Los **Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo** (artículo 9 LJCA) tienen jurisdicción en toda España. Entre otras materias, conocen de los recursos que se interpongan frente a actos que tengan por objeto materias de personal cuando se dicten por Ministros o Secretarios de Estado (salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera); de recursos contra actos de los Ministros o Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial superior a 30.050 euros; de la inadmisión de peticiones de asilo político o de la disolución judicial de partidos políticos.
- **Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia** (artículo 10 LJCA): son órganos colegiados cuya jurisdicción coincide con el territorio de una Comunidad Autónoma. Entre otras competencias, conocen de los recursos frente a los actos de los Entes Locales y Comunidades Autónomas no atribuidos a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo; de las disposiciones generales de las Entidades Locales o Comunidades Autónomas o de los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa.
- La **Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional** (artículo 11 LJCA) tiene jurisdicción en toda España. Entre otras cuestiones, conoce de los recursos contra las disposiciones generales y actos de los Ministros y Secretarios de Estado; de los recursos en relación con los Convenios de las Administraciones no atribuidos a los Tribunales Superiores de Justicia; o de actos de naturaleza económico-administrativa dictados por el Ministro de Economía y por el TEAC.
- La **Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo** tiene jurisdicción en toda España. Tiene competencia, entre otras, para conocer de los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno; de los actos y disposiciones del CGPJ
- La **Sala Especial del Tribunal Supremo** prevista en el artículo 61 de la LOPJ conoce de algunos recursos, como los de revisión contra sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

2.4. LAS PARTES

El artículo 18 de la LJCA dispone que tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Además, los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.

La **legitimación**, que puede ser activa o pasiva, es la aptitud para ser parte en un proceso concreto. El artículo 19 de la LJCA viene a establecer quienes son los sujetos legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (entre otros, las personas físicas o jurídicas que ostente un derecho o interés legítimo; las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses colectivos legítimos; la Administración General del Estado, para impugnar actos de otras Administraciones; cualquier ciudadano en el ejercicio de la acción popular en los casos previstos en la Ley, o el Ministerio Fiscal cuando se prevea legalmente). Además, la Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo previa su declaración de lesividad.

La legitimación pasiva corresponde a la parte demandada. El artículo 20 de la LJCA establece que no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública: 1) los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente; 2) los particulares cuando obren por delegación o como agentes o mandatarios de ella; ni 3) las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan (se exceptúan aquellas a las que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración).

Respecto de la parte demandada, el artículo 21 de la LJCA clarifica que esta posición corresponde a: 1) las Administraciones u órganos del artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso; 2) las personas o entes que se puedan ver afectados por la estimación de las pretensiones del demandante; y 3) las aseguradoras de las Administraciones, que serán siempre parte codemandada.

Si se funda un recurso en la ilegalidad de una disposición general, será también demandada la Administración autora de la misma, aunque no proceda de ella la actuación recurrida.

2.5. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE

El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el

procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley (artículo 25 LJCA).

Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación (artículo 26 LJCA).

Sin embargo, establece el artículo 28 de la LJCA que no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes ni respecto de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

Cuando la Administración esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

Asimismo, cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo.

Por último, en aplicación del artículo 30 de la LJCA, en caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo.

2.6. LÍNEAS GENERALES DEL PROCESO

Por último, se describen las líneas generales del proceso contencioso.

- **Diligencias preliminares.** El artículo 43 de la LJCA dispone que cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público.
- **Interposición del recurso.** El recurso contencioso-administrativo se inicia mediante escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, acompañando los documentos previstos en el artículo 45.2 LJCA.

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de

la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto (artículo 46 LJCA).

A continuación, el Secretario Judicial requerirá a la Administración demandada que le remita el expediente administrativo, ordenándole que practique los emplazamientos del artículo 49 LJCA. El expediente administrativo debe remitirse en el plazo de 20 días (artículo 48 LJCA).

- **Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso.** Conforme al artículo 49 LJCA, la resolución por la que se acuerde remitir el expediente se notificará en los cinco días siguientes a cuantos aparezcan como interesados en él, emplazándoles para que puedan personarse como demandados en el plazo de nueve días.

El recurso se inadmitirá cuando conste de modo inequívoco y manifiesto: a) la falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal; b) la falta de legitimación del recurrente; c) cuando se haya interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación; d) por haber caducado el plazo de interposición del recurso (artículo 51 LJCA).

- **Demanda y contestación:** recibido el expediente administrativo en el Juzgado o Tribunal y comprobados, y en su caso completados, los emplazamientos por el Secretario judicial se acordará que se entregue al recurrente para que se deduzca la demanda en el plazo de veinte días (artículo 52 LJCA).

Presentada la demanda, el Secretario judicial dará traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, a las partes demandadas que hubieran comparecido, para que la contesten en el plazo de veinte días (artículo 54 LJCA).

En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración. Con la demanda y la contestación las partes acompañarán los documentos en que directamente funden su derecho y, si no obraren en su poder, designarán el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentren (artículo 56 LJCA).

Una vez contestada la demanda, el Secretario judicial declarará concluso el pleito para sentencia sin más trámite (salvo que el Juez o Tribunal haga uso de la facultad que le atribuye el artículo 61) en los siguientes supuestos: 1) Si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista o conclusiones y la parte demandada no se opone; 2) Si en los escritos de demanda y contestación no se solicita el recibimiento a prueba ni los trámites de vista

o conclusiones, salvo que el Juez o Tribunal acuerde la celebración de vista o la formulación de conclusiones escritas).

- **Alegaciones previas.** Establece el artículo 58 LJCA que las partes demandadas podrán alegar, dentro de los primeros cinco días del plazo para contestar a la demanda, los motivos que pudieren determinar la incompetencia del órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso. De este escrito se dará traslado al actor por 5 días. Si se estiman las alegaciones previas, se inadmitirá el recurso (artículo 59 LJCA).
- **Prueba.** Se solicita mediante otrosí en los escritos de demanda y contestación y en los de alegaciones complementarias. En dichos escritos deberán expresarse en forma ordenada los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba y los medios de prueba que se propongan.

Se recibirá el pleito a prueba cuando exista disconformidad en los hechos y estos sean trascendentes para la resolución del pleito (artículo 60 LJCA). También el Juez o Tribunal podrá acordar de oficio el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto (artículo 61 LJCA).

- **Vista y conclusiones.** Las partes podrán solicitar, mediante otrosí en los escritos de demanda o contestación, que se celebre vista, que se presenten conclusiones o que el pleito sea declarado concluso, sin más trámites, para sentencia.

El Secretario judicial proveerá según lo que coincidentemente hayan solicitado las partes. En otro caso, sólo acordará la celebración de vista o la formulación de conclusiones escritas cuando lo solicite el demandante o cuando, habiéndose practicado prueba, lo solicite cualquiera de las partes; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 61 (artículo 62 LJCA).

Si se acuerda la celebración de vista se dará la palabra a las partes para que expongan sus alegaciones (artículo 63 LJCA). Cuando se acuerde el trámite de conclusiones, las partes presentarán unas alegaciones sucintas acerca de los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en los que apoyen sus pretensiones en el plazo de 10 días. Celebrada la vista o presentadas las conclusiones, el Juez o Tribunal declarará que el pleito ha quedado concluso para sentencia (artículo 64 LJCA).

- **Sentencia.** La sentencia se dictará en el plazo de diez días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso (artículo 67 LJCA). Siguiendo lo dispuesto en el artículo 68 LJCA, la sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes: a) Inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo; b) Estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo.

La sentencia contendrá además el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas.

En último lugar, conviene conocer que existe un **procedimiento abreviado** regulado en el artículo 78 LJCA. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo conocerán por el procedimiento abreviado de los asuntos sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, extranjería, inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje y de todos aquellos cuya cuantía no supere los 30.000 euros.

En este procedimiento, el recurso se inicia por demanda y, una vez admitida, se da traslado al demandado y se cita a las partes a una vista. No obstante, si el actor pide que el pleito se falle sin recibimiento a prueba ni vista, el secretario judicial dará traslado de la demanda a los demandados para que la contesten en el plazo de 20 días (aunque si estos solicitan vista, se celebrará la misma). Recibido el expediente se dará traslado a las partes para que puedan hacer sus alegaciones en la vista. En la vista las partes exponen sus alegaciones y pretensiones. Si así se acuerda, se practicarán las pruebas y se presentarán conclusiones. La sentencia se dicta en 10 días.

3. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1. INTRODUCCIÓN

La CE es la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 9 CE), por lo que es necesario establecer un sistema que garantice dicha supremacía.

Este mecanismo de defensa de la CE es la justicia constitucional, que trata de garantizar eficazmente el superior valor normativo de la CE. Existen dos modelos de defensa constitucional:

- a) El primero de ellos consiste en que la defensa del valor supremo de la Constitución se lleva a cabo por el poder judicial en su conjunto, de manera que todos los jueces y tribunales tienen la capacidad de juzgar si una norma es contraria a la Constitución en el seno de un proceso ordinario sometido a su consideración. Se trata, por tanto, de un control incidental.

Este es el sistema de **control difuso** denominado "*judicial review*", propio de los países anglosajones. Se caracteriza por que la constatación de la inconstitucionalidad de una norma conlleva su inaplicación, por lo que sus efectos operan desde ese momento. Además, los efectos de esta declaración de inconstitucionalidad se limitan a las partes del proceso. No obstante, cierto es que los sistemas del *commonlaw* se caracterizan por la aplicación de precedentes, lo que garantiza cierta continuidad.

Este control opera una vez que la norma está vigente en el ordenamiento jurídico, y durante todo el tiempo de su vigencia. Se trata de un control posterior y continuo.

- b) El otro sistema de defensa de la Constitución es el que atribuye esta función a un Tribunal creado con esta finalidad. Es, por tanto, un sistema de **control concentrado**. La actuación de este órgano es rogada y, si declara la inconstitucionalidad de una norma, el Tribunal no se va a limitar a inaplicarla, sino que la expulsará del ordenamiento jurídico con efectos *erga omnes*, es decir, frente a todos.

El Tribunal no enjuicia hechos concretos, sino que se limita a examinar la compatibilidad de dos o más normas abstractas, realizando por tanto un control principal, y no incidental. Este Tribunal no es un órgano perteneciente al Poder Judicial. Además, se reconoce legitimación a los actores políticos para plantear la duda de constitucionalidad.

En nuestro país existe un sistema mixto de control, mediante el cual, y si bien es cierto que se ha creado un Tribunal Constitucional, se permite la participación de la jurisdicción ordinaria a través de determinados mecanismos de colaboración que se analizarán más adelante.

Nuestra CE regula en su Título IX la institución del Tribunal Constitucional, lo que ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (“**LOTC**”), en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 165 CE.

3.2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: NATURALEZA

En primer lugar, se analizará la naturaleza de este órgano.

- Es un órgano constitucional, dado que se configura directamente por la CE.
- Su jurisdicción tiene carácter concentrado. Ello se confirma por el hecho de que solo el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, sin perjuicio del papel que desempeñan los órganos judiciales a través de la cuestión de inconstitucionalidad (Pérez Tremps, 2007).
- Es un órgano jurisdiccional, aunque no se encuadra en el Poder Judicial. Se trata de un órgano independiente sometido únicamente a la CE y a su LOTC (artículo 1.1 LOTC). Como afirma Pérez Tremps (2007), el Tribunal Constitucional encarna una auténtica jurisdicción, aunque por su naturaleza y funciones no se incardine en el seno del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional adopta sus decisiones sin verse sometido a las indicaciones u órdenes de ningún otro órgano del Estado.
- Es un órgano pasivo, que solo puede pronunciarse a instancia de parte. No obstante, ello no impide que pueda tener iniciativa una vez abierto el proceso.
- Es el supremo órgano en la interpretación de la CE (artículo 1.1 LOTC).
- Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional (artículo 1.2 LOTC).

- Tiene naturaleza de legislador negativo, dado que sus Sentencias determinan la inconstitucionalidad de normas con rango de ley y su expulsión del ordenamiento jurídico.
- Es un órgano creador de Derecho, pues sus Sentencias son fuente de Derecho (artículo 164 CE). Sus Sentencias se publican en el Boletín Oficial del Estado (“BOE”). Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.
- Es un órgano equilibrador de los poderes del Estado, pues ayuda a conseguir el equilibrio entre unidad del Estado y pluralidad de poderes.

3.3. ORGANIZACIÓN

El artículo 159 CE dispone que el Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey, 4 a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de 3/5, 4 a propuesta del Senado, con idéntica mayoría, 2 a propuesta del Gobierno y 2 a propuesta del CGPJ. Puede constatarse que la CE ha previsto la participación de los tres poderes del Estado para la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, aunque existe una clara prevalencia del poder legislativo, emanación directa de la voluntad popular (Pérez Tremps, 2007).

Sus miembros deben ser nombrados entre magistrados, fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional.

Los miembros del Tribunal Constitucional son designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres años (cada tres años se renuevan los del Congreso, los del Senado y los del Gobierno-Consejo General del Poder Judicial). El hecho de que el mandato de los magistrados del Tribunal sea tan amplio supone que su elección no coincida con las legislaturas, por lo que no existe una relación automática entre la mayoría parlamentaria y la composición del Tribunal.

Respecto del estatuto de los miembros del Tribunal Constitucional, cabe indicar lo siguiente:

- Los magistrados del Tribunal Constitucional gozan de independencia, tanto en su vertiente externa, dado que no pueden recibir instrucciones; como en su vertiente interna, habida cuenta de que pueden manifestar su opinión discrepante mediante la emisión de un voto particular (artículo 159.5 CE).
- Gozan de inviolabilidad, lo que quiere decir que no pueden ser perseguidos por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

- Los magistrados del Tribunal están aforados al Tribunal Supremo (es decir, este es el único Tribunal que les puede juzgar). No gozan, sin embargo, de inmunidad.
- Además, son inamovibles, pues los magistrados del Tribunal Constitucional únicamente cesan por renuncia aceptada por el Presidente, cuando expire el plazo de su nombramiento, por concurrir causa de incapacidad, por incompatibilidad sobrevenida, por dejar de atender con diligencia los deberes de su cargo y por haber sido declarados responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso o culpa grave (artículo 159.5 CE).
- Están sujetos, además, a un estricto régimen de incompatibilidades. Así, el artículo 159.4 CE dispone que la condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil. En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.

El Presidente del Tribunal Constitucional es nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años (artículo 160 CE). En primera votación se requiere mayoría absoluta. Si no se alcanza, se procede a una segunda votación, en la que resultará elegido quien obtenga el mayor número de votos. En caso de empate, se realizará una última votación y, si el empate persiste, será propuesto el de mayor antigüedad en el cargo y, en caso de igualdad, el de mayor edad. El Presidente puede ser reelegido una sola vez (artículo 9 LOTC).

A través de este mismo procedimiento se designa al Vicepresidente.

3.4. FUNCIONAMIENTO

El Tribunal Constitucional actúa en Pleno, Sala o Sección. El Pleno está integrado por todos los magistrados y es presidido por el Presidente (artículo 6 LOTC). El Pleno se reúne a instancia del presidente o de, al menos, tres magistrados.

El Tribunal Constitucional consta de dos salas, cada una de ellas compuesta por 6 magistrados nombrados por el Tribunal en Pleno. El Presidente del Tribunal lo es también de la Sala Primera, y el Vicepresidente es Presidente de la Sala Segunda (artículo 7 LOTC).

El pleno y las Salas constituirán Secciones, compuestas por 3 magistrados, para el despacho ordinario y la decisión o propuesta sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los procesos constitucionales.

El **Pleno**, en virtud del artículo 10 LOTC, conoce de:

- a) De la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los tratados internacionales.

- b) De los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y demás disposiciones con valor de ley, excepto los de mera aplicación de doctrina, cuyo conocimiento podrá atribuirse a las Salas en el trámite de admisión. Al atribuir a la Sala el conocimiento del recurso, el Pleno deberá señalar la doctrina constitucional de aplicación.
- c) De las cuestiones de constitucionalidad que reserve para sí; las demás deberán deferirse a las Salas según un turno objetivo.
- d) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- d) bis. De los recursos previos de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de los Estatutos de Autonomía.
- e) De las impugnaciones previstas en el apartado 2 del artículo 161 de la Constitución.
- f) De los conflictos en defensa de la autonomía local.
- g) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.
- h) De las anulaciones en defensa de la jurisdicción del Tribunal previstas en el artículo 4.3.
- i) De la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de Magistrado del Tribunal Constitucional.
- j) Del nombramiento de los Magistrados que han de integrar cada una de las Salas.
- k) De la recusación de los Magistrados del Tribunal Constitucional.
- l) Del cese de los Magistrados del Tribunal Constitucional en los casos previstos en el artículo 23.
- m) De la aprobación y modificación de los reglamentos del Tribunal.
- n) De cualquier otro asunto que sea competencia del Tribunal pero recabe para sí el Pleno, a propuesta del Presidente o de tres Magistrados, así como de los demás asuntos que le puedan ser atribuidos expresamente por una ley orgánica.

Las **Salas** conocen de los asuntos no atribuidos al Pleno. También conocen de aquellas cuestiones que, habiendo sido atribuidas al conocimiento de las Secciones, entiendan que, por su interés, deben ser resueltas por la Sala (artículo 11 LOTC). A su vez, conocen de los recursos de inconstitucionalidad de mera aplicación de doctrina, en cuyo caso el Pleno ha de señalar la doctrina de aplicación. Cuando una Sala considere necesario apartarse en cualquier punto de la doctrina constitucional precedente sentada por el Tribunal, la cuestión se someterá a la decisión del Pleno.

También conocen las Salas de las cuestiones de inconstitucionalidad que les ceda el Pleno y de los recursos de amparo.

Las **Secciones** admiten o inadmiten los recursos de amparo. También conocerán de los recursos de amparo que les atribuyan las Salas.

Para adoptar acuerdos, se exige la presencia de, al menos, dos tercios de los miembros en el Pleno (8) y en las Salas (4). En las Secciones se requerirá la presencia de dos miembros, salvo que haya discrepancia, requiriéndose entonces la presencia de sus tres miembros (artículo 15 LOTC).

Para el desarrollo de sus funciones el Tribunal cuenta con una infraestructura material y personal. Son funcionarios al servicio del Tribunal Constitucional el Secretario General, los letrados, los secretarios de justicia y los demás funcionarios que le sean adscritos.

3.5. ATRIBUCIONES

El artículo 161 CE establece que el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

- a) Del **recurso de inconstitucionalidad** contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Del **recurso de amparo** por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 CE.
- c) De los **conflictos de competencia** entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- d) De las **demás** materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

A lo anterior hay que añadir lo dispuesto en el artículo 163 CE, donde se establece que cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la CE, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos. Esta es la conocida **cuestión de inconstitucionalidad**.

El artículo 162 CE añade que están legitimados:

- a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.
- b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

Se estudian a continuación los señalados procedimientos:

- **Recurso de inconstitucionalidad**

Se puede interponer en el plazo de 3 meses desde la publicación de la ley o de la disposición o acto con fuerza de ley. Se interpone mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que se deben expresar las personas que ejercitan la acción, se debe concretar la ley, disposición o acto que se impugna y se debe precisar el precepto constitucional que se considera infringido. La admisión del recurso no suspende la vigencia o la aplicación de la ley (salvo lo dispuesto en el art. 161.2 CE).

Admitida la demanda, el Tribunal dará traslado al Congreso, al Senado, al Gobierno y, en su caso, a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, para que puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones en el plazo de 15 días.

El conocimiento del recurso corresponde al Pleno, salvo que atribuya su conocimiento a las Salas cuando se trate de aplicar jurisprudencia consolidada. El plazo para interponer el recurso se puede ampliar a 9 meses cuando el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas adopten un acuerdo a través de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma para iniciar negociaciones a fin de resolver las discrepancias. Este acuerdo se debe comunicar al Tribunal en los 3 meses siguientes a la publicación de la ley y publicarse en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma. Ello no obsta a que puedan interponer el recurso el resto de personas legitimadas.

- **Recurso de amparo**

Se interpone para proteger los derechos reconocidos en los artículos 14 a 30 de la CE, frente a:

- Decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, en el plazo de 3 meses desde que sean firmes.
- Actos, disposiciones, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas. Se puede interponer el recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial previa, en el plazo de los 20 días siguientes a la notificación de la resolución recaída.
- Violaciones de derechos y libertades que tengan su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, siempre que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos en la vía judicial y que la violación se haya denunciado formalmente en el proceso (si hubo oportunidad para ello) tan pronto como fue conocida. El plazo para interponer el recurso es de 30 días desde la notificación de la resolución judicial.

El procedimiento de incoarse mediante demanda, en la que deben exponerse los hechos, los preceptos constitucionales infringidos y el amparo que se solicita. Se debe justificar la especial trascendencia constitucional del recurso. Si la sentencia es estimatoria, declarará la nulidad del acto o resolución impugnados, el reconocimiento del derecho o libertad o su restablecimiento.

- **Conflictos constitucionales**

- **Conflictos territoriales:** entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre estas entre sí. Para los conflictos positivos de competencias, están legitimados para interponer el conflicto el Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Para los conflictos negativos, además de los órganos anteriores, también están legitimadas las personas físicas o jurídicas que tengan un interés legítimo.

Los conflictos positivos surgen cuando dos o más órganos se consideran competentes sobre una misma materia, y los negativos cuando ninguno de los órganos requeridos se declara competente para resolver las cuestiones ante ellos planteadas. La finalidad de este proceso constitucional es determinar quién es el órgano titular de la competencia.

- **Conflictos entre órganos constitucionales:** el objeto de este proceso es resolver las controversias que surjan en el reparto de atribuciones entre los órganos constitucionales del Estado, esto es, entre el Gobierno, el Congreso, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas.
- **Conflictos en defensa de la autonomía local.** Se interpone frente a normas del Estado o de las Comunidades Autónomas con rango de ley que lesionen la autonomía local.

- **Cuestión de inconstitucionalidad**

Conforme al artículo 163 CE, cuando un órgano judicial considere en algún proceso que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pudiera ser contraria a la CE, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional.

- **Control previo de los Tratados**

El Gobierno o las Cámaras pueden requerir al Tribunal Constitucional para que, antes de prestar el consentimiento a un Tratado, examine la conformidad del texto con la CE. El Tribunal Constitucional en estos casos emite una declaración con efectos vinculantes *erga omnes*.

BIBLIOGRAFÍA

García Morillo, J. (2007). *Derecho Constitucional, Vol. II*. Valencia, 2007.

García Trevijano, E. (2003). Sinopsis del artículo 106 de la Constitución Española.
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=106&tipo=2>

Pérez Tremps, P. (2007). *Derecho Constitucional, Vol. II*. Valencia, 2007.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CE Constitución Española

CGPJ Consejo General del Poder Judicial.

LJCA Ley Jurisdicción Contenciosa administrativa.

LOPJ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

LOTC Ley orgánica del tribunal constitucional.

TC Tribunal Constitucional.

TEAC Tribunal económico administrativo central.

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 4

EL PODER EJECUTIVO: COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN, FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA Y EN EL EXTERIOR

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. EL PODER EJECUTIVO: COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN, FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO

1.1. INTRODUCCIÓN

1.2. COMPOSICIÓN

1.3. DESIGNACIÓN

1.4. CESE DEL GOBIERNO

1.5. FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

4. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL

4.1. ORGANISMOS PÚBLICOS

4.2. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

4.3. SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES

4.4. CONSORCIOS

4.5. FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

4.6. FONDOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

5. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA Y EN EL EXTERIOR

5.1. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA

5.1.1. Delegaciones del Gobierno

5.1.2. Subdelegaciones del Gobierno

5.2. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

5.3. EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN EN EL EXTERIOR

1. EL PODER EJECUTIVO: COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN, FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO

1.1. INTRODUCCIÓN

En la tradición continental europea, el término Gobierno hace referencia a la cabeza del poder ejecutivo. Los dos sistemas de Gobierno clásicos son el **presidencialista** (en el que el Presidente es elegido de manera directa por los votantes y es, además, Jefe del Estado y Jefe del Gobierno) y el **parlamentario**, como el nuestro, en el que la elección del Presidente del Gobierno emana del Parlamento, siendo el Gobierno políticamente responsable ante este. En este último sistema, las figuras del Jefe del Gobierno y del Jefe del Estado corresponden a titulares diferentes.

El título IV de la Constitución Española (“CE”) está dedicado al Gobierno y a la Administración (artículos 97 a 107 CE). En desarrollo de estos preceptos constitucionales, se aprobó la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (“LGob”).

El Gobierno encarna el poder ejecutivo del Estado, representado por el Consejo de Ministros. La naturaleza del Gobierno se desprende del artículo 97 CE y del artículo 1.1 LGob, que establecen que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce, además, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de acuerdo con la CE y las leyes.

De este precepto, Ignacio de Otto extrae las siguientes características: 1) el Gobierno es un órgano autónomo, puesto que posee competencias propias distintas a las del Parlamento, que ejerce por derecho propio. Además, en el ejercicio de estas competencias no está sujeto a las indicaciones del Parlamento, pero sí a su control; y 2) al Gobierno le corresponde la acción política de dirección del país.

1.2. COMPOSICIÓN

El artículo 98.1 CE dispone que el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley (en el mismo sentido se pronuncia el artículo 1.2 LGob).

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la LGob, para ser miembro del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme y reunir el resto de requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Se analizan a continuación los diversos órganos que forman el Gobierno, dividiéndolos en órganos unipersonales y en órganos colegiados.

Órganos unipersonales

A. Presidente. De conformidad con los artículos 98.2 CE y 2 LGob, el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión.

B. Vicepresidente. Establece el artículo 3 LGob que al Vicepresidente o Vicepresidentes, cuando existan, les corresponderá el ejercicio de las funciones que les encomiende el Presidente. Por tanto, no se trata de una figura obligatoria del Gobierno. A su vez, el Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento Ministerial ostentará, además, la condición de Ministro.

C. Ministros. Son miembros necesarios y órganos tanto políticos como administrativos, ya que ostentan la doble condición de miembro del Gobierno y de jefe superior del Ministerio. El artículo 4 LGob establece que los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación. Les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes.
- d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Además de los Ministros titulares de un Departamento, pueden existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales. En caso de que existan Ministros sin cartera, por Real Decreto se determinará el ámbito de sus competencias, la estructura administrativa, así como los medios materiales y personales que queden adscritos al mismo.

Órganos colegiados

A. Consejo de Ministros. Su función es formalizar jurídicamente las decisiones políticas del Gobierno que no están reservadas al Presidente. Sus deliberaciones son secretas. Se compone del Presidente, Vicepresidente, en su caso, y Ministros, aunque también pueden asistir los Secretarios de Estado y excepcionalmente otros altos cargos cuando sean convocados para ello (artículo 5.2 LGob).

Se trata de un órgano de carácter bifronte: por un lado, nos encontramos ante un órgano político, cuando adopta decisiones de este tipo, y por otro, ante un órgano administrativo cuando sus decisiones inciden en este ámbito. Las funciones que le corresponden a este órgano se especifican en el artículo 5.1 LGob.

B. Comisiones Delegadas del Gobierno. Siguiendo el artículo 6 LGob, estos órganos se crean, modifican y suprimen por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno. Este Real Decreto de creación debe especificar qué miembro del Gobierno asume su presidencia, qué miembro asume la secretaría, los miembros del Gobierno y, en su caso, Secretarios de Estado que la integran, sus funciones y su régimen de funcionamiento. Sus deliberaciones también son secretas. Además, pueden ser convocados a sus reuniones otros órganos superiores y directivos cuando se considere conveniente.

Sus funciones son: a) examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión; b) estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros; c) resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros; y d) ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

1.3. DESIGNACIÓN

Los procedimientos de formación y cese del Gobierno giran fundamentalmente en torno a la figura del Presidente (López Guerra, 2007). En nuestra CE se prevén dos formas de nombrar al Presidente, exigiendo en ambas que se produzca el otorgamiento expreso de la confianza del Congreso de los Diputados:

- **Procedimiento ordinario de formación del Gobierno (artículo 99 CE)**

Este proceso se inicia cuando se produce alguno de los supuestos contemplados en el artículo 101 CE (supuestos de cese del Gobierno por la celebración de elecciones, por pérdida de confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento del Presidente). Así las cosas, en este proceso existen tres fases:

- 1) Propuesta:** comienza diciendo el artículo 99.1 CE que después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. A este respecto, es importante destacar que la CE no exige que este candidato haya de ser forzosamente miembro de las Cortes.

El candidato propuesto expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara (artículo 99.2 CE).

- 2) Investidura:** concluido el debate siguiente a la exposición del programa por parte del candidato a la presidencia del Gobierno, la investidura se somete a votación. Los Diputados afirmarán, negarán o se abstendrán sobre el candidato propuesto. Esta

votación es pública y los diputados deben pronunciarse verbalmente sobre la propuesta (artículo 85 del Reglamento del Congreso). El debate de investidura se regula en los artículos 170 a 178 del Reglamento del Congreso.

Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorga su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple de los votos (artículo 99.3 CE). De conformidad con el artículo 99.4 CE, si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

Por último, añade el artículo 99.5 CE que, si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, manifiesta que *"junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo -artículo 1. número 2, CE- y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. A este fin prevé el artículo 99 de la CE la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente del Gobierno dentro del plazo de dos meses"*.

3) Nombramiento: una vez realizada con éxito la investidura del Presidente del Gobierno, corresponde al Rey su nombramiento con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, tal y como establecen el artículos 99.3 y 64.1 CE.

El resto de miembros del Gobierno son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, como viene recogido en el artículo 100 CE y en el artículo 12 de la LGob.

- **Procedimiento derivado de una moción de censura**

Se regula en el artículo 113 CE y hace referencia al nombramiento del Presidente del Gobierno mediante la aprobación de una moción de censura. La moción de censura es uno de los cauces específicos que existen para exigir responsabilidad política al Gobierno.

Así las cosas, el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura. El hecho de que sea el Congreso el que ostente esta competencia es plenamente coherente con lo

establecido en el artículo 108 CE, en el que se establece que el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.

Esta moción de censura, que se dirige frente al Gobierno en bloque y no frente a sus concretos miembros, deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados e incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. Precisamente por ello, este tipo de moción de censura recibe el nombre de “constructiva”, pues no se limita a hacer dimitir a un Gobierno, sino que va unida a la designación de uno nuevo.

La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación (esto es lo que se conoce como “periodo de enfriamiento”, para evitar decisiones apresuradas). En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

Si la moción de censura resulta aprobada por la mayoría absoluta del Congreso (lo que supone que el Congreso niega su confianza al ejecutivo), el Gobierno debe presentar su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara, por lo que el Rey le nombrará Presidente del Gobierno (artículo 114 CE). Téngase en cuenta que, de conformidad con lo que establece el artículo 113.4 CE, si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

En suma, cabe añadir que en España se han producido 4 mociones de censura en nuestros 40 años de historia constitucional: La primera se presentó en 1980 contra Adolfo Suárez, llevando como candidato alternativo a Felipe González; la segunda se presentó en 1987 contra Felipe González, llevando como candidato alternativo a Hernández Mancha; la tercera se presentó en 2017 contra Mariano Rajoy, llevando como candidato alternativo a Pablo Iglesias; la última se presentó en 2018 contra Mariano Rajoy, llevando como candidato alternativo a Pedro Sánchez. Solo esta última moción de censura consiguió su propósito pues, en efecto, las tres primeras fracasaron.

1.4. CESE DEL GOBIERNO

Conforme al artículo 101.1 CE, el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la CE (que puede tener lugar en el supuesto de la moción de censura mencionada anteriormente o por la pérdida de una cuestión de confianza), o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

Como ya dijimos, la suerte del Gobierno está ligada a la de su Presidente y su cese determina automáticamente el de los restantes miembros del Gobierno. Además, no podemos olvidar que el cese (al igual que el nombramiento) de los miembros del Gobierno, es una prerrogativa de su Presidente.

El apartado último del artículo 12 Ley del Gobierno aclara que tanto la separación del Vicepresidente del Gobierno, como la de los Ministros sin cartera, llevarán aparejada la extinción de dichos órganos.

Resta, pues, hacer una breve referencia a la Cuestión de Confianza

En ocasiones, el Gobierno puede considerar que para la eficaz continuidad en el ejercicio de sus funciones es conveniente renovar la confianza que el Parlamento le otorgó. Así, el artículo 112 CE señala que el Presidente del Gobierno, previa deliberación en Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa político o sobre una declaración de política general mediante escrito motivado ante la Mesa del Congreso, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros. La confianza se entenderá otorgada al Gobierno cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados.

El planteamiento de la cuestión de confianza corresponde al Presidente del Gobierno y no al Gobierno en su conjunto. Sin embargo, la pérdida de la confianza implica el cese de todo el Gobierno; lo que justifica que la Constitución exija la previa deliberación en Consejo de Ministros.

El artículo 114.1 CE señala que si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, y se procederá a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99 CE.

Por último, el artículo 101.2 CE dispone que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Por ello, el cese del Gobierno no supone un vacío institucional.

1.5. FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE PODERES DEL ESTADO

El artículo 97 CE establece las grandes líneas maestras de las funciones del Gobierno: dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la CE y las leyes.

Se desarrollan a continuación dichas funciones:

a) Dirección de la política interior

Consiste en planificar y en llevar a cabo los objetivos del programa del Gobierno en el interior del Estado. En el ejercicio de la función de dirección política es donde parece existir un mayor margen de discrecionalidad en la actividad del Gobierno. No obstante dicha discrecionalidad, como afirma Abellán Matesanz (2003), esta función se trata de una actividad normada, que tiene su fundamento en la CE.

Dentro de esta función se incluye la intervención en la potestad normativa, dado que el Gobierno dispone de la iniciativa legislativa, incluida la de reforma de la CE, de una posición preeminente en la presentación de los proyectos de ley y de un monopolio de la iniciativa para presentar los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, el Gobierno dispone de potestad legislativa, pues puede dictar disposiciones con fuerza de ley: Reales Decretos Legislativos, dictados previa delegación de las Cortes o Reales Decretos-Ley, dictados para afrontar situaciones de urgente necesidad.

En último lugar, también dispone el Gobierno de potestad reglamentaria.

- En el ejercicio de la función de dirección política, se ponen de manifiesto las **relaciones del Gobierno con los demás órganos constitucionales o poderes del Estado** (Abellán Matesanz, 2003).

Así, en relación con la Jefatura del Estado, el Gobierno interviene en toda actividad constitucional del Rey. Los actos del Rey son refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes (salvo el propio nombramiento del Presidente del Gobierno, que es refrendado por el Presidente del Congreso -art.64-); el Rey es informado de los asuntos de Estado

En relación con el Poder Legislativo o las Cortes Generales, las competencias del Gobierno son más numerosas, afectando a cuestiones tales como:

1. Funcionamiento de las propias Cámaras: puede solicitar la celebración de sesiones extraordinarias y el Presidente del Gobierno propone la disolución del Congreso, del Senado o las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de nuevas elecciones.
2. La necesidad de someterse al control político del Parlamento, normalmente a través de preguntas, interpelaciones o mociones; extraordinariamente a través de Comisiones de investigación; y excepcionalmente, como ya hemos comentado anteriormente, en los supuestos de una cuestión de confianza o moción de censura.
3. Por último, las relaciones con el Poder Legislativo se plasman en las declaraciones de los estados de alarma, excepción y sitio.

Estos estados tienen vigencia "cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes", según establece la Ley Orgánica. 4/1981, de 1 de junio de Estados de Alarma, Excepción y Sitio, que establece las competencias y limitaciones correspondientes aunque también son recogidos por la Constitución Española en su artículo 116.

- **El estado de alarma** será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado por el Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo.

- **El estado de excepción** será declarado mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

- La decisión de declarar el **estado de sitio** la toma el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a propuesta exclusiva del Gobierno.

La declaración de alguno de estos estados tiene el contra-efecto que afecta a las personas, pudiendo vulnerar algunos de sus derechos y libertades. En esas circunstancias el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Estados de Alarma, de Excepción y de Sitio y designará la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan.

En relación con el Poder Judicial, el Presidente del Gobierno puede interponer el recurso de inconstitucionalidad y conflictos de competencias. Propone al Rey, además, el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional y del Fiscal General del Estado.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, el Gobierno interviene en el control de su actividad tanto a través de la figura del Delegado del Gobierno como en los supuestos establecidos en los artículos 153 (control de competencias delegadas) y 155 CE. En virtud de este último artículo, si una C.A. no cumpliera las obligaciones que la CE u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la C.A. y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado cuando el Estado pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. (artículos 153 en relación con 150.2 CE)

b) Dirección de la política económica

Al Gobierno le corresponde el ejercicio casi exclusivo de la actividad económica del Estado, que se manifiesta principalmente en la elaboración de los Presupuestos Generales, la emisión de Deuda Pública y el ejercicio de la planificación económica (Abellán Matesanz 2003).

c) Dirección de la política exterior

Para ello lleva a cabo actuaciones políticas (reconocimiento de otros países o intervención en Organizaciones Internacionales), administrativas (dirección de la Administración en el exterior, nombramiento y cese de embajadores o tutela de los españoles en el extranjero) y normativas, como la negociación de los tratados internacionales.

d) Dirección de la Administración civil y militar

Se trata de una de las funciones clásicas del Gobierno. De hecho, respecto de la Administración, los Ministros tienen una posición dual pues, por un lado, tienen la condición de miembros del Gobierno y, por otro, son la cúspide de su Ministerio, del que ostentan la jefatura superior. Por ello, siguiendo a Abellán Matesanz (2003), puede afirmarse que se produce una conexión directa entre la dirección de la Administración y el propio Gobierno.

Para llevar a cabo esta función, el Gobierno fija los objetivos, las prioridades y la previsión de los medios necesarios mediante la creación de los Ministerios, el nombramiento de los altos cargos, la dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o la dirección de la política de personal y empleo.

Le corresponde también en exclusiva al Gobierno la función de defensa del Estado, lo que ejerce a través del mando de las Fuerzas Armadas. A su vez, determina la política de defensa y asegura su ejecución.

e) Función ejecutiva y potestad reglamentaria

La función ejecutiva es muy amplia, pues es aquella actividad dirigida a la aplicación del ordenamiento jurídico. La función ejecutiva tiene como instrumento a la Administración (que también dispone de una potestad reglamentaria derivada distinguiendo los actos administrativos y reglamentos). La potestad reglamentaria del Gobierno consiste en la facultad de dictar normas con rango reglamentario, constituyendo los reglamentos su principal manifestación; estos son disposiciones de carácter general dictadas por los órganos que de ordinario tienen atribuida tal potestad estando sometida a la Constitución y a la Ley.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es un complejo organizacional que tiene como fin servir a los intereses generales. Como recuerda García de Enterría, la Administración carece de fines por sí misma, pues solo posee aquellos que la ley le confiere. En palabras de Sánchez Morón, el servicio a los intereses generales define la esencia de la Administración y determina su estructura y actividad. La definición concreta de los intereses generales públicos corresponde a los órganos dotados de representatividad política, directa o indirecta.

En España, los principios de la organización administrativa se hallan constitucionalizados. El artículo 103CE dispone que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de **eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho**”*. A ello añade el artículo 9.3 CE el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (**“LRJSP”**), además de reproducir lo que establece el artículo 103 CE, añade algún principio más en su actuación y relaciones, como la transparencia, servicio a los ciudadanos o buena fe y confianza legítima.

Por su parte, añade el artículo 140 de la LRJSP que las Administraciones actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de acuerdo con determinados principios, como lealtad institucional, cooperación o eficiencia en la gestión de recursos públicos.

El artículo 3.4 de la LRJSP proclama que cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única. Por tanto, para nuestro Derecho, la Administración Pública es una persona jurídica y, como tal, es un sujeto de Derecho.

Debe tenerse en cuenta que existen varias Administraciones Públicas. En efecto, la CE recoge la existencia de una pluralidad de entes territoriales que, como señala el artículo 137 CE, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Por tanto, a efectos de nuestro Derecho Administrativo, el concepto de Administración incluye los siguientes entes, de acuerdo con el artículo 2 de la LRJSP:

- Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las entidades que integran la Administración Local.
- El sector público institucional.

2.2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Principios de actuación

A. Principio de dirección política de la Administración por el Gobierno

Así viene establecido en el artículo 97 CE. Además, el artículo 149.1.18 CE dispone que corresponde en exclusiva al Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

B. Principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. (art 9.3 CE).

C. Servicio a los intereses generales

Conforme al artículo 103 CE, la Administración es una institución vicarial en tanto que el servicio a los intereses generales define su esencia y determina su estructura y actividad. La Administración no tiene intereses propios y no puede perseguir intereses particulares.

D. Objetividad

Establece el artículo 103 CE que la Administración sirve a los intereses generales con objetividad, es decir, sin interferencias, favoritismos o discriminaciones. La actuación objetiva está vinculada con diversos principios de actuación, como la interdicción de la arbitrariedad.

Esta objetividad tiene consecuencias desde el punto de vista jurídico y organizativo. Por ejemplo, la Administración es una organización profesionalizada, por lo que su personal debe seleccionarse en virtud de los criterios de mérito y capacidad recogidos en el artículo 103.3 CE. Por tanto, la condición de funcionario no depende de una elección política, lo que va unido a la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La objetividad exige la concurrencia de un doble requisito: 1) que la actividad pública sea fiel a los fines que le atribuye el ordenamiento jurídico, y que persiga estos y no otros distintos; y 2) que la actividad se desarrolle mediante una ponderación de todos los intereses en juego que la ley ordena proteger en cada caso.

E. Principio de legalidad

El artículo 103 CE señala que la Administración está sometida a la Ley y al Derecho. Asimismo, el artículo 9.1 CE afirma que los poderes públicos están sometidos a la CE y al resto del ordenamiento jurídico. El artículo 9.3 CE recoge también expresamente el principio de legalidad. Esta es la cláusula primordial del Estado de Derecho que se consagra en el artículo 1 CE. Dicha vinculación a la legalidad es positiva, de tal manera que la Administración solo puede actuar cuando la Ley le haya atribuido esa facultad.

F. Principio de eficacia

Se recoge también en el artículo 103 CE. La eficacia requiere adecuar los medios a los fines que se persiguen. Ello explica que se atribuyan a la Administración determinados poderes y prerrogativas para que pueda cumplir sus cometidos.

G. Participación de los ciudadanos

Se deriva del artículo 9.2 CE, que dispone que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. La participación de los ciudadanos se puede realizar a través del procedimiento de elaboración de las decisiones administrativas que afecten a sus intereses. Así, el artículo 105.a) CE dispone que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las

organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. El apartado c) de este mismo artículo menciona que la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda la audiencia del interesado.

Por otro lado, se recoge la participación de carácter orgánica, es decir, mediante la inclusión de representantes de los ciudadanos en las estructuras administrativas. Así, el artículo 20.3 CE impone la regulación legal del acceso de los grupos sociales y políticos significativos a los medios de comunicación dependientes del Estado o de cualquier ente público, y el artículo 27.5 CE reconoce la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza.

H. Tutela judicial

La vigencia del principio de legalidad impone la existencia de mecanismos para asegurar el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico. Por un lado, el artículo 106 CE dispone que los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican; y el artículo 24 CE consagra, como derecho fundamental, que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que pueda producirse indefensión.

I. Principio de garantía patrimonial

El artículo 33 CE dispone que nadie podrá ser privado de sus bienes o derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización. El artículo 106.2 CE añade que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Principios de organización

A. Principio de jerarquía

Consiste en ordenar los órganos con competencias sobre una misma materia conforme a una estructura piramidal, con subordinación de los inferiores respecto de los superiores para garantizar la cohesión y eficacia de la actuación administrativa.

B. Descentralización

Puede ser territorial, que supone la existencia de distintos niveles territoriales de gobierno dotados de autonomía, dando lugar a un reparto del poder político; y puede ser funcional, que consiste en atribuir a determinados entes la gestión o ejercicio de determinadas actividades.

C. Desconcentración

Atañe a la organización y relaciones internas de una misma Administración. Consiste en ampliar las competencias o en disminuir la subordinación de los órganos o unidades inferiores y periféricos respecto de los superiores.

D. Coordinación

Persigue garantizar la coherencia de las actuaciones de las Administraciones afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común.

E. Principio de legalidad orgánica

El artículo 103.2 CE señala que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley. Se trata, por tanto, de una reserva de ley relativa.

3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El artículo 54.1 de la LRJSP establece que la Administración General del Estado actúa y se organiza de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3, así como los de descentralización funcional y desconcentración funcional y territorial.

El artículo 55 de la LRJSP dice que la organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.

La Administración General del Estado comprende:

- a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes.
- b) La Organización Territorial.
- c) La Administración General del Estado en el exterior.

Por lo que se refiere a la organización central, son órganos superiores los Ministros y los Secretarios de Estado.

Son órganos directivos:

- 1.º Los Subsecretarios y Secretarios generales.
- 2.º Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.
- 3.º Los Subdirectores generales.

Añaden los apartados 6 y 7 de este precepto que los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados, de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Todos los demás órganos de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

Conforme al artículo 55.9 de la LRJSP, corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución.

MINISTERIOS

El artículo 57 LRJSP establece que la AGE se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios, correspondiendo a cada uno de ellos uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de la actividad administrativa.

La organización en Departamentos Ministeriales no obsta a la existencia de órganos superiores o directivos u organismos públicos no integrados o dependientes, respectivamente, en la estructura general del Ministerio que, con carácter excepcional, se adscriban directamente al Ministro. La determinación del número, denominación y ámbito de competencias de los Ministros y Secretarios de Estado se establecerán mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno.

El artículo 58 LRJSP establece que en los Ministerios pueden existir Secretarías de Estado y Secretarías Generales, para la gestión de un sector de actividad administrativa. De ellas dependerán los órganos directivos que se les adscriban.

Los Ministerios contarán, en todo caso, con una Subsecretaría y, dependiendo de ella, con una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes. Por debajo de los órganos anteriores se encuentran las Direcciones Generales, para la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas. Se organizan en Subdirecciones Generales, aunque estas se pueden adscribir directamente a otros órganos jerárquicamente superiores.

Los órganos directivos se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, y los de nivel inferior por Orden del Ministro. Las unidades que no tengan la consideración de órganos se crean a través de las relaciones de puestos de trabajo.

Conforme al artículo 60 LRJSP, los Ministros son los jefes superiores del Departamento y superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado y Subsecretarios. Los órganos directivos que dependen de alguno de los anteriores se ordenan jerárquicamente así: Subsecretario, Director General y Subdirector General.

El artículo 61 LRJSP dispone que los Ministros, como titulares del Departamento sobre el que ejercen su competencia, dirigen los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio y asumen su responsabilidad. Entre otras funciones, corresponde a los Ministros ejercer la potestad reglamentaria en materias propias de su Departamento, fijar los criterios objetivos de Ministerio, aprobar sus planes de actuación y asignar los recursos necesarios para su ejecución, determinar y proponer la organización interna de su Ministerio o resolver recursos administrativos.

Los Ministros son nombrados y cesados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (artículo 100 CE).

SECRETARÍAS DE ESTADO

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, los define como órganos superiores de la Administración General del Estado.

El artículo 62 LRJSP dispone que los Secretarios de Estado son directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica.

Además, según el artículo 62 LRJSP los Secretarios de Estado dirigen y coordinan las Secretarías y Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado.

Pueden representar a los Ministros en materias propias de su competencia previa delegación expresa. Dirigen y coordinan las Secretarías y Direcciones Generales bajo su dependencia y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados.

Los Secretarios de Estado son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno o del Ministro del que dependan.

SUBSECRETARÍAS

Conforme al artículo 63 LRJSP, los Subsecretario ostentan la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes y ejercen las competencias correspondientes a estos (entre otras desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Departamento y convocar y resolver pruebas selectivas).

Son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio, entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1.

SECRETARÍAS GENERALES

El artículo 64 LRJSP establece que cuando las normas que regulan la estructura de un Ministerio prevean la existencia de Secretario General, deben determinar las competencias que les correspondan sobre un sector determinado de actividad administrativa. Ejercen las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes y aquellas que se les asignen.

Son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio o del Presidente del Gobierno, entre personas con cualificación y experiencia en la gestión pública o privada. Tienen rango de Subsecretario.

SECRETARÍAS GENERALES TÉCNICAS

Establece el artículo 65 LRJSP que estos, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, tendrán las competencias sobre servicios comunes que se les atribuyan, las relativas a la producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.

Son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio, entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1. Tienen rango de Director General.

DIRECCIONES GENERALES

Dispone el artículo 66 LRJSP que los Directores Generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas homogéneas del Ministerio. Entre otras funciones, proponen los proyectos para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro e impulsan y supervisan las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo.

Son nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Departamento o del Presidente del Gobierno entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1, salvo determinadas circunstancias, motivando dicha decisión.

SUBDIRECCIONES GENERALES

EL artículo 67 menciona que los Subdirectores Generales son los responsables inmediatos, bajo la supervisión del Director General o del órgano del que dependan, de la ejecución de aquellos proyectos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subdirección General.

Son nombrados y cesados por el Ministro, el Secretario de Estado o el Subsecretario del que dependan entre funcionarios del Subgrupo A1.

- Los órganos directivos encargados de los servicios comunes prestan a los demás órganos del Ministerio la asistencia precisa para el más eficaz cumplimiento de sus cometidos. Corresponde a los servicios comunes el asesoramiento, apoyo técnico y en su caso la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, cooperación internacional, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión de medios, inspección y control de servicios.

4. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL

Junto a las Administraciones Públicas generales o territoriales, existen también una serie de entidades públicas conocidas como entidades del sector público institucional. Son creadas por las diversas Administraciones para la gestión de determinados intereses públicos, por lo que son manifestación del principio de descentralización funcional. Se trata de entidades instrumentales que tienen personalidad jurídica propia y que se crean para la satisfacción de fines específicos de la Administración.

Así, el artículo 2.2 LRJSP dispone que el sector público institucional se integra por:

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente

se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

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

El artículo 81 de la LRJSP establece unos principios generales de actuación para el Sector Público Institucional, como son: legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y transparencia en su gestión. Además, todas estas entidades han de inscribirse en el Inventario de Entidades del Sector Público (artículo 83 LRJSP).

Conforme al artículo 84 LRJSP, las entidades que integran el Sector Público Estatal son:

a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en Organismos Autónomos y en Entidades Públicas Empresariales.

b) Las autoridades administrativas independientes.

c) Las sociedades mercantiles estatales.

d) Los consorcios.

e) Las fundaciones del sector público.

f) Los fondos sin personalidad jurídica.

g) Las universidades públicas no transferidas.

Por otro lado, las disposiciones adicionales de la LRJSP reconocen la existencia de determinados entes específicos, que se rigen por su propia normativa y, de manera supletoria, por la LRJSP, como son: AEAT, CNI, Banco de España, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Autoridades Portuarias y Puertos del Estado

Respecto del funcionamiento de estas entidades, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 85 a 87 LRJSP.

Con carácter general, puede mencionarse que estos entes están sometidos a un control de eficacia (ejercido por el Departamento al que estén adscritos a través de las Inspecciones de Servicios) y a una supervisión continua (realizada por el Ministerio de Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado). Para ello, todas estas entidades contarán, en el momento de su creación, con un plan de actuación, que se revisará cada 3 años, y que se completará con planes anuales.

Además, estas entidades pueden transformarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87 LRJSP.

Se analizan a continuación los diversos entes que integran el Sector Público Institucional Estatal.

4.1. ORGANISMOS PÚBLICOS

Son organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público, los creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación; actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas; así como la supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia (artículo 88 LRJSP).

Los organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión (artículo 89 LRJSP).

La creación de los organismos públicos se efectuará por Ley. La Ley de creación establecerá el tipo de organismo público que crea, con indicación de sus fines generales, así como el Departamento de dependencia o vinculación; y, en su caso, los recursos económicos, así como las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de Ley. El anteproyecto de ley de creación del organismo público que se eleve al Consejo de Ministros deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un plan inicial de actuación, junto con el informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones (artículo 91 LRJSP).

Dentro de los Organismos Públicos, encontramos los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales.

- **Organismos Autónomos.** Son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta. Dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia (artículo 98 LRJSP).

Se rigen por la LRJSP, por su ley de creación, sus estatutos, la LPACAP, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por la que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas y el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que les sean de aplicación (artículo 99 LRJSP).

Su personal, que puede ser funcionario o laboral, se rige por la normativa aplicable a este tipo de personal. En materia de contratación, se rigen por la legislación de contratación del sector público (artículo 100 LRJSP).

- **Entidades Públicas Empresariales.** Son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado. Junto con el ejercicio de potestades administrativas, desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Dependen de la Administración General del Estado o de un Organismo autónomo vinculado o dependiente de ésta, al que le corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia (art 103 LRJSP).

Se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en su Ley de creación, sus estatutos, la LPACAP, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que les sean de aplicación (art 104 LRJSP).

Su personal se rige por el Derecho laboral, con las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración General del Estado. En materia de contratación, se rigen por la legislación de contratos del Sector Público (art 106 LRJSP).

4.2. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES DE ÁMBITO ESTATAL

Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la AGE y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la AGE, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley.

Las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial (artículo 109 LRJSP).

4.3. SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES

Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal (artículo 111 LRJSP):

- a) Bien porque la participación directa en su capital social de la AGE o de alguna de las entidades que integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a la AGE y a todas las entidades integradas en el sector público institucional estatal.

b) Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la AGE o de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

La AGE y las entidades integrantes del sector público institucional, en cuanto titulares del capital social de las sociedades mercantiles estatales, perseguirán la eficiencia, transparencia y buen gobierno en la gestión de dichas sociedades mercantiles, para lo cual promoverán las buenas prácticas y códigos de conducta adecuados a la naturaleza de cada entidad. Todo ello sin perjuicio de la supervisión general que ejercerá el accionista sobre el funcionamiento de la sociedad mercantil estatal, conforme prevé la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (artículo 112 LRJSP).

En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirles el ejercicio de potestades administrativas (art 113 LRJSP).

La creación de una sociedad mercantil estatal o la adquisición de este carácter de forma sobrevenida será autorizada mediante acuerdo del Consejo de Ministros, que deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un plan de actuación.

4.4. CONSORCIOS

Los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias. Los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia (artículo 118 LRJSP).

Los consorcios se regirán por lo establecido en la LRJSP, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos (artículo 119 LRJSP).

Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito (artículo 120 LRJSP). El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes. Su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción (artículo 121 LRJSP).

Conforme al artículo 123 LRJSP, los consorcios se crearán mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes. En los consorcios en los que participe la AGE o sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes se requerirá que su creación se autorice por ley.

4.5. FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Son fundaciones del sector público estatal aquellas que reúnan alguno de los requisitos siguientes:

- a) Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la AGE o de cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.
- b) Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente.
- c) La mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público institucional estatal.

Son actividades propias de las fundaciones del sector público estatal las realizadas, sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación. Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa. Las fundaciones no podrán ejercer potestades públicas.

Para la financiación de las actividades y el mantenimiento de la fundación, debe haberse previsto la posibilidad de que en el patrimonio de las fundaciones del sector público pueda existir aportación del sector privado de forma no mayoritaria.

Los estatutos de cada fundación determinarán la Administración Pública a la que estará adscrita (artículo 129 LRJSP).

La creación de las fundaciones del sector público estatal o la adquisición de este carácter de forma sobrevenida se realizará por ley, que establecerá los fines de la fundación y, en su caso, los recursos económicos con los que se le dota (artículo 133 LRJSP). El anteproyecto de ley de creación de una fundación del sector público estatal que se eleve al Consejo de Ministros deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y del plan de actuación. Los estatutos de las fundaciones del sector público estatal se aprobarán por Real Decreto de Consejo de Ministros, a propuesta conjunta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio que ejerza el protectorado, que estará determinado en sus Estatutos. No obstante, por Acuerdo del Consejo de Ministros podrá modificarse el Ministerio al que se adscriba inicialmente la fundación.

El Protectorado de las fundaciones del sector público será ejercido por el órgano de la Administración de adscripción que tenga atribuida tal competencia, que velará por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa sobre fundaciones, sin perjuicio del control de eficacia y la supervisión continua a los que están sometidas de acuerdo con lo previsto en la LRJSP (artículo 134 LRJSP).

4.6. FONDOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

La creación de fondos carentes de personalidad jurídica en el sector público estatal se efectuará por Ley. La norma de creación determinará expresamente su adscripción a la AGE. Con independencia de su creación por Ley, se extinguirán por norma de rango reglamentario (artículo 137 LRJSP).

Los fondos carentes de personalidad jurídica se regirán por lo dispuesto en la LRJSP, en su norma de creación, y en el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que les sean de aplicación (artículo 138 LRJSP).

5. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA Y EN EL EXTERIOR

5.1. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA

Tradicionalmente, se ha denominado Administración Periférica del Estado al conjunto de los servicios y unidades administrativas de la Administración del Estado que ejercen competencias sobre un ámbito territorial más reducido que el del Estado. Son servicios cuyas sedes se encuentran distribuidas a lo largo del territorio nacional, aunque dependen de los servicios centrales y se integran en la estructura jerárquica general de cada Ministerio.

Actualmente, la Administración del Estado en el territorio comprende el conjunto de órganos desconcentrados de la AGE cuya competencia se halla circunscrita al ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

El artículo 54.1 de la LRJSP establece que la Administración General del Estado actúa y se organiza de acuerdo con los principios de descentralización funcional y desconcentración funcional y territorial.

El artículo 55.1 de la LRJSP menciona que la organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas. El apartado segundo de este precepto añade, como ya se mencionó, que la AGE comprende a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes; b) La Organización Territorial y c) La Administración General del Estado en el exterior.

El artículo 55.4 de la LRJSP proclama que en la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general.

El artículo 69 de la LRJSP determina que existirá una Delegación del Gobierno en cada una de las Comunidades Autónomas. Las Delegaciones del Gobierno tendrán su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (salvo que el Consejo de Ministros acuerde ubicarla en otra distinta y sin perjuicio de lo que disponga expresamente el Estatuto de Autonomía).

Las Delegaciones del Gobierno están adscritas orgánicamente al actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

En cada una de las provincias de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, existirá un Subdelegado del Gobierno, que estará bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno.

Pueden crearse por Real Decreto Subdelegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, cuando circunstancias tales como la población del territorio, el volumen de gestión o sus singularidades geográficas, sociales o económicas así lo justifiquen.

Establece el artículo 70 de la LRJSP que reglamentariamente se determinarán las Islas en las que existirá un Director Insular de la AGE.

Por lo que respecta a los servicios territoriales de la AGE en las Comunidades Autónomas, puede afirmarse, en virtud del artículo 71 de la LRJSP, que estos se organizarán atendiendo al mejor cumplimiento de sus fines, en servicios integrados y no integrados en las Delegaciones del Gobierno.

Los servicios territoriales no integrados dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen, el cual les fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios.

La organización de los servicios territoriales no integrados en las Delegaciones del Gobierno se establecerá mediante Real Decreto cuando contemple unidades con nivel de Subdirección General o equivalentes, o por Orden conjunta cuando afecte a órganos inferiores.

Los servicios territoriales integrados dependerán del Delegado del Gobierno, o en su caso Subdelegado del Gobierno, a través de la Secretaría General, y actuarán de acuerdo con las instrucciones técnicas y criterios operativos establecidos por el Ministerio competente por razón de la materia.

5.1.1. Delegaciones del Gobierno

Esta figura aparece recogida en el artículo 154 de la CE, el cual dispone que un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la C.A. y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

El artículo 72 de la LRJSP dispone que los Delegados del Gobierno representan al Gobierno de la Nación en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las mismas a través de sus respectivos Presidentes. Los Delegados del Gobierno dirigirán y supervisarán la AGE en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas y la coordinarán, internamente y cuando proceda, con la administración propia de cada una de ellas y con la de las Entidades Locales radicadas en la Comunidad.

Los Delegados del Gobierno son órganos directivos con rango de Subsecretario que dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia. Serán nombrados y separados por Real Decreto del

Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno. Su nombramiento atenderá a criterios de competencia profesional y experiencia. En todo caso, deberá reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Siguiendo el artículo 73 de la LRJSP, Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas son los titulares de las correspondientes Delegaciones del Gobierno y tienen las competencias -esquematizadas- siguientes:

- a) Dirección y coordinación de la AGE y sus Organismos públicos (incluye el nombramiento de los Subdelegados del Gobierno)
- b) Información de la acción del Gobierno e información a los ciudadanos.
- c) Coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas.
- d) Control de legalidad, resolviendo los recursos en vía administrativa interpuestos contra las resoluciones y actos dictados por los órganos de la Delegación, previo informe, en todo caso, del Ministerio competente por razón de la materia.
- e) Políticas públicas (como formular a los Ministerios competentes, en cada caso, las propuestas que estime convenientes sobre los objetivos contenidos en los planes y programas que hayan de ejecutar los servicios territoriales y los de los Organismos públicos)
- f) La potestad sancionadora, expropiatoria y cualesquiera otras que les confieran las normas o que les sean desconcentradas o delegadas.
- g) Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado.

Por último, la Disposición Adicional Segunda LRJSP dispone que en las Ciudades de Ceuta y Melilla existirá un Delegado del Gobierno que representará al Gobierno de la Nación en su territorio.

5.1.2. Subdelegaciones del Gobierno

Establece el artículo 74 de la LRJSP que en cada provincia y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma, existirá un Subdelegado del Gobierno, con nivel de Subdirector General, que será nombrado por aquél mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, pertenecientes a Cuerpos o Escalas clasificados como Subgrupo A1.

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales en las que no exista Subdelegado, el Delegado del Gobierno asumirá las competencias que esta Ley atribuye a los Subdelegados del Gobierno en las provincias.

Sus competencias se detallan en el artículo 75 LRJSP, y se pueden resumir en las siguientes:

- a) Desempeñar las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales
- b) Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia.
- c) Dirigir y coordinar la protección civil en el ámbito de la provincia.
- d) Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la Administración General del Estado.
- e) Ejercer la potestad sancionadora y cualquier otra que les confiera las normas.

Por otro lado, por lo que respecta a la **estructura** de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, estas son fijadas por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública en razón de la dependencia orgánica de las Delegaciones del Gobierno. Contarán, en todo caso, con una Secretaría General, como órgano de gestión de los servicios comunes, y de la que dependerán los distintos servicios integrados en la misma, así como aquellos otros servicios y unidades que se determinen en la relación de puestos de trabajo.

La integración de nuevos servicios territoriales o la desintegración de servicios territoriales ya integrados, se llevará a cabo mediante Real Decreto de Consejo de Ministros, a propuesta del actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en razón de la dependencia orgánica de las Delegaciones del Gobierno, y del Ministerio competente del área de actividad (artículo 76 LRJSP).

La Comisión interministerial de coordinación de la Administración periférica del Estado es un órgano colegiado, adscrito al actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Este órgano se encargará de coordinar la actuación de la Administración periférica del Estado con los distintos Departamentos ministeriales. Mediante Real Decreto se regularán sus atribuciones, composición y funcionamiento.

El artículo 79 de la LRJSP dispone que en cada una de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales existirá una Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno, con las siguientes características:

- a) Estará presidida por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma e integrada por los Subdelegados del Gobierno en las provincias comprendidas en el territorio de ésta.
- b) A sus sesiones deberán asistir los titulares de los órganos y servicios territoriales, tanto integrados como no integrados, que el Delegado del Gobierno considere oportuno.

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales existirá una Comisión de asistencia al Delegado del Gobierno, presidida por él mismo e integrada por el Secretario General y los titulares de los órganos y servicios territoriales, tanto integrados como no integrados, que el Delegado del Gobierno considere oportuno.

En cada Subdelegación del Gobierno existirá una Comisión de asistencia al Subdelegado del Gobierno presidida por él mismo e integrada por el Secretario General y los titulares de los órganos y servicios territoriales, tanto integrados como no integrados, que el Subdelegado del Gobierno considere oportuno.

5.2. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

El artículo 55.5 de la LRJSP dispone que en la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

El artículo 80 de la LRJSP establece que el Servicio Exterior del Estado se rige en todo lo concerniente a su composición, organización, funciones, integración y personal por lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en su normativa de desarrollo y, supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley.

El artículo 41 de la Ley 2/2014 dispone que el Servicio Exterior del Estado se integra por los órganos, unidades administrativas, instituciones y medios humanos y materiales de la Administración General del Estado que actúan en el exterior, bajo la dependencia jerárquica del Embajador y orgánica y funcional de los respectivos Departamentos ministeriales.

Las **Misiones Diplomáticas Permanentes** representan con este carácter a España ante uno o varios Estados con los que tiene establecidas relaciones diplomáticas (artículo 42.1 Ley 2/2014).

Las **Representaciones Permanentes** representan con este carácter a España ante la Unión Europea o una Organización Internacional (artículo 42.2 Ley 2/2014).

Conforme al artículo 45 de la Ley 2/2014, la Misión Diplomática o Representación Permanente se integra por:

- a) La Jefatura de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente.
- b) La Cancillería Diplomática.
- c) Las Consejerías, Agregadurías, Oficinas sectoriales, Oficinas Económicas y Comerciales, Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales, Centros de Formación de la Cooperación Española, así como el Instituto Cervantes.
- d) En su caso, la Sección de Servicios Comunes.

Las **Misiones Diplomáticas Especiales** representan temporalmente al Reino de España ante uno o varios Estados, con su consentimiento, para un cometido concreto, o ante uno o varios Estados donde no existe Misión Diplomática permanente o ante el conjunto de Estados, para un cometido de carácter especial (artículo 46 Ley 2/2014).

Las **Delegaciones** representan al Reino de España en un órgano de una organización internacional, en una Conferencia de Estados convocada por una organización internacional o bajo sus auspicios, o en un acto concreto organizado por un tercer Estado para el que se requiera conformar una delegación con carácter oficial (artículo 46 Ley 2/2014).

Por último, las **Oficinas Consulares** son los órganos de la Administración General del Estado encargados del ejercicio de las funciones consulares y, especialmente, de prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior (artículo 47 Ley 2/2014).

5.3. EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN EN EL EXTERIOR

En el caso específico del MAPA en el exterior, éste se organiza en Consejerías de Agricultura y Pesca, Alimentación, que son órganos especializados de carácter técnico que colaboran en el ámbito de sus competencias, en el logro de los objetivos generales asignados a las Misiones Diplomáticas del Reino de España o Representación Permanente, al que están adscritas.

A mayor abundamiento, el objetivo de la Acción Exterior en materia agraria, alimentaria, pesquera y medioambiental se orientará a la promoción de los productos y servicios agroalimentarios y pesqueros españoles, a la apertura de nuevos mercados para éstos y a la remoción de los obstáculos comerciales o sanitarios a los mismos, ajustándose a los objetivos establecidos en la política agroalimentaria y pesquera y a los compromisos que, en su caso, se deriven de las estrategias de la Unión Europea, así como a la promoción de la acción internacional en materia medioambiental y de los productos y servicios medioambientales españoles tal y como regula el artículo 29 de la Ley 2/2014 de 25 de Marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

En virtud de lo anterior, este departamento ministerial se organiza en Consejerías y Agregadurías sectoriales a través del Real Decreto 262/2019, de 12 de abril, que regula su organización y funcionamiento existiendo tres tipos de Consejerías (bilaterales, permanentes y Mixtas) sin perjuicio de la autoridad que corresponda al Jefe de la Misión diplomática.

Al frente de cada Consejería habrá un Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación, que ostentará la jefatura de la misma, sin perjuicio de la superior autoridad que corresponda al Jefe de la Misión Diplomática.

Además de los Consejeros y Agregados, también se incluyen en la organización del MAPA en el exterior la representación permanente ante organizaciones internacionales como la Unión Europea, la OCDE, la FAO o las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán Matesanz, I. M. (2003). *Sinopsis del artículo 97 de la Constitución Española*.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=97&tipo=2>

Alonso de Antonio, A. L. (2003). *Sinopsis del artículo 108 de la Constitución Española*.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=108&tipo=2>

López Guerra, L. (2007). *Derecho Constitucional, Vol. II*. Valencia, 2007.

Pérez Tremps, P. (2007). *Derecho Constitucional, Vol. II*. Valencia, 2007.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE Administración General del Estado

CE Constitución Española

Lgob Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJSP Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 5

LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO. SOBERANÍA NACIONAL Y DERECHO A LA AUTONOMÍA. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS. COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AGROALIMENTARIA, PESQUERA Y FORESTAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

2. SOBERANÍA NACIONAL Y DERECHO A LA AUTONOMÍA

3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

4.1. VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA Y PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE ESTATUTOS

4.2. ESTATUTOS

4.3. ORGANIZACIÓN POLÍTICA

5. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

5.1 ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1.1 Consideraciones generales

5.1.2 El sistema de doble lista aparente y los tipos de competencias

5.1.3 Mecanismos de alteración de las competencias

5.2 ENTES LOCALES

6. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

6.1 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.2 RECURSOS EN SEDE CONTENCIOSA

6.3 ENTES LOCALES

6.4 OTRAS MEDIDAS

7. COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

7.1 COLABORACIÓN

7.2 COOPERACIÓN

7.3 COORDINACIÓN

8. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AGROALIMENTARIA, PESQUERA Y FORESTAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

8.1 AGROALIMENTACIÓN

8.2 PESCA

8.3 FORESTAL

1. LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

La Ciencia Política ha diferenciado dos grandes modelos de estructura estatal:

ESTADO CENTRALIZADO. Prototipo de Francia, supone la concentración de la inmensa mayoría de las potestades públicas en un único sujeto, el Estado, que actúa centralizadamente para todo el territorio, sin apenas participación de otros entes políticos, salvo los municipios, que tienen escasa autonomía.

ESTADO DESCENTRALIZADO. Supone la existencia de diversos centros de poder en un mismo Estado, que se superponen. Los Estados descentralizados suelen clasificarse en Estados federales, como Estados Unidos, en que una serie de Estados soberanos en origen deciden ponerse de acuerdo para constituir un nuevo ente político soberano, la Federación, a la que se le asigna una lista tasada de funciones que llevar a cabo, quedando el resto en sus manos, y en Estados regionales, como Italia, en que un Estado soberano decide otorgar potestades a las regiones, nuevos sujetos dotados de autonomía –que no soberanía- para que puedan gestionar determinadas materias.

El modelo español desde 1978 se puede incardinar en el sistema de Estados regionales puesto que se parte de un sistema concentrado de poder en el Estado con unos municipios de escasa autonomía y competencias y se pasa a un modelo en que, manteniéndose la soberanía nacional en el conjunto del país, se trasladan determinadas funciones a las regiones –las comunidades autónomas, entes descentralizados de nuevo cuño- y a las entidades locales –que pasan a elegirse democráticamente y a ostentar más funciones-. Así, el modelo constitucional pretende reflejar la multiplicidad de realidades regionales dentro de la unidad de España, dotando a entes inferiores al Estado de una autonomía, política en el caso autonómico, y administrativa en el caso local.

Para su articulación, la Constitución fija una serie de principios que articulen este Estado de las autonomías:

El artículo 1.2 de la Constitución establece que ***la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado***

El artículo 2 establece 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.*

En iguales términos, el preámbulo de la Constitución indica que *la Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad...*

Por lo tanto, la estructura territorial española se fundamenta en el **principio de unidad**, que basa la Constitución y se relaciona con la soberanía nacional, y se complementa con los principios de **autonomía y solidaridad**, que además no pueden entenderse el uno sin el otro.

Fruto de la unidad aparecen diferentes elementos en la Constitución, como la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho del artículo 1.1, pues se proyecta sobre el conjunto de la estructura territorial nacional, o que la justicia, que emana del pueblo, se desarrolla bajo el principio de unidad de fueros. Fruto de los principios de autonomía y solidaridad aparecen las comunidades autónomas y los mecanismos de reequilibrio territorial previstos en el propio texto constitucional.

De esta correlación de principios se desprenden algunas concreciones previstas en el título VIII de la Constitución:

- Artículo 138

1. El Estado garantiza la realización efectiva del **principio de solidaridad** consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas **no** podrán implicar, en ningún caso, **privilegios** económicos o sociales.

Consecuencia de este art. se regulan en el 158 los mecanismos para el equilibrio territorial:

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un **nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales** en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un **Fondo de Compensación** con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

- Artículo 139

1. Todos los españoles tienen los **mismos derechos y obligaciones** en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar 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.

Esta cláusula se ha denominado de unidad de mercado y en su virtud se dictó la Ley 20/2013.

- Artículo 145

En ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas, pero se podrán celebrar convenios para la gestión de servicios propios, con comunicación a las Cortes, o acuerdos de cooperación, previa autorización de las mismas.

Asimismo, la doctrina ha destacado el **principio dispositivo** del texto constitucional puesto que, así como el Estado, los municipios y las provincias son obligatorios, las comunidades autónomas no son de obligatoria constitución, aunque el devenir de los hechos haya generado que la totalidad de las provincias españolas acaben integradas en alguna comunidad autónoma.

Este principio dispositivo se manifiesta en diversas cuestiones concretas, como que cada estatuto de autonomía determinará la denominación e instituciones propias y el haz competencial concreto de cada autonomía.

2. SOBERANÍA NACIONAL Y DERECHO A LA AUTONOMÍA

Como corolario de las anteriores consideraciones surge la necesidad de diferenciar soberanía de autonomía en lo que el Constitucional ha calificado de **Estado complejo**. España se ha convertido, en efecto, en un Estado profundamente descentralizado pero que tiene como clave de bóveda la unidad nacional consecuencia de la soberanía, que reside en el conjunto del pueblo español. No cabe Constitución ni autonomías sin unidad y soberanía.

La **soberanía** se ha definido desde BODINO en el S.XVI –coincidiendo con el asentamiento de los Estados nación modernos- como el *poder absoluto y perpetuo de una República*, lo que se puede constatar desde un punto de vista etimológico ya que proviene de la locución latina *superomnia*, es decir, por encima de cualquier otro. Por lo tanto, la soberanía supone un poder máximo y es uno de los elementos constitutivos del Estado (con población y territorio)

La **autonomía**, por el contrario, permite un cierto haz de competencias en que se despliegue la búsqueda de ciertos intereses propios, pero inserta necesariamente en el todo completo que es el Estado, que se basa en la soberanía. En todo caso, conviene recordar que consecuencia de la autonomía es la necesaria autonomía financiera, puesto que gobernar es gastar, motivo por el que el artículo 156 de la Constitución señala que *las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*.

Por consiguiente, **la autonomía responde a una idea de poder limitado y derivado** de la propia soberanía, mientras que ésta es un poder que no admite superior y es originario. Así, la Sentencia del TC 32/1981 diferenció entre el Estado, titular exclusivo de la soberanía, y las comunidades autónomas, que poseen un derecho a la autonomía política, y los entes locales, que poseen meramente autonomía administrativa (más limitada).

Y la temprana Sentencia del TC 4/1981 dejó sentada esta diferenciación con el aforismo **autonomía no es soberanía**. En esa misma sentencia se indicaba que *dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido*. Por ese mismo motivo, las comunidades autónomas no son sino partes del Estado –prueba de ello es que *el Presidente autonómico es el representante ordinario del Estado en la comunidad-*

2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Conforme al **artículo 137** de la Constitución *el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.* Por consiguiente, el territorio nacional se organizará en entidades locales, obligatorias, y comunidades autónomas, potestativas, pero que de hecho han terminado por generalizarse, como se expondrá en el siguiente epígrafe.

En cuanto a las entidades locales, el artículo 2 de la ley de bases del régimen local indica que *para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

Según dicha ley los entes locales se pueden clasificar del siguiente modo:

A.- ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES:

a) Municipios: entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

b) Provincias e Islas: La **Provincia** y, en su caso, la **Isla** gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos. Las provincias, como agrupación de municipios, se gestionan a través de las diputaciones provinciales.

Cabe destacar que las comunidades autónomas uniprovinciales absorben las diputaciones provinciales existentes y que en los tres territorios forales vascos las Diputaciones forales se rigen por su propia normativa, ya que poseen muchas más competencias fruto de su organización histórica.

La isla, por su parte, se organiza a través de **Cabildos** Insulares Canarios y **Consejos** Insulares Baleares, equiparables a las diputaciones. En Canarias, al ser una comunidad pluriprovincial existen también las mancomunidades provinciales interinsulares como *órganos de representación y expresión de los intereses provinciales* e integrados por los Presidentes de los Cabildos de las islas de cada provincia.

B.- OTRAS ENTIDADES LOCALES:

a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las comunidades autónomas, ... cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

b) Las **Áreas Metropolitanas**, integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

c) Las **Mancomunidades** de Municipios, constituidas para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El TC (Sentencia 32/1983) ha definido las comunidades autónomas como *corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política*, que también son Estado. Esa autonomía de la que gozan les configura como instancias de decisión política, y por lo tanto centros de poder y toma de decisión conforme sus propios intereses y políticas, que pueden por lo tanto diferir de las de otras comunidades autónomas y la de la Administración estatal.

4.1 VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA Y PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE ESTATUTOS

Tradicionalmente se ha diferenciado dos grandes mecanismos para el acceso a la autonomía, que a su vez condicionan el modo de elaboración de su primer estatuto de autonomía:

A.- VÍA LENTA del artículo 143, que sería el cauce ordinario para acceder a la autonomía, y que determina ciertas limitaciones temporales en cuanto a la amplitud de competencias que pueden asumir en un primer momento.

Los **supuestos** en que puede acometerse esta vía lenta son:

1.- PROVINCIAS LIMÍTROFES: El mecanismo ordinario para el acceso por la vía lenta son las provincias limítrofes que decidan voluntariamente constituirse en comunidades autónomas:

1. *En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las **provincias limítrofes** con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.*

2. *La **iniciativa** del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.*

3. *La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.*

2.- MECANISMOS ESPECIALES: No obstante, en el artículo 144 se prevén ciertos supuestos adicionales a los previstos en el artículo 143, que permiten el acceso a la autonomía en los casos en que no se den las específicas circunstancias previstas en él:

Las Cortes Generales, mediante **ley orgánica**, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

De hecho, la disposición transitoria quinta hace referencia expresamente al caso de Ceuta y Melilla: *Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.*

c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Junto con estos tres supuestos, la Constitución prevé un mecanismo singular para el caso de la Comunidad Foral de **Navarra**.

- Por un lado, porque la disposición transitoria cuarta prevé la posibilidad de su anexión al País Vasco, que no se ha activado: *En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos*

- Por otro lado, porque en lugar de contar con un estatuto de autonomía en sentido estricto posee la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, aunque el TC la ha calificado de materialmente estatutaria.

3.- SUPUESTO EXCEPCIONAL PREAUTONÓMICO: Junto con los medios anteriores de acceso, la Constitución previó, -en la disposición transitoria primera- un mecanismo excepcional para los territorios que en el momento de iniciar el proceso para constituirse en comunidad tuvieran ya lo que se dio en llamar 'régimen preautonómico', de modo que el requisito de las diputaciones provinciales se substituyera por la decisión del Consejo de Gobierno preautonómico:

*En los territorios dotados de un **régimen provisional** de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que en el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.*

En estos tres casos, la **elaboración de los respectivos estatutos** se regirá por el artículo 146, que preceptúa que *el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los*

Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

Estos estatutos podrán acceder al **límite de competencias** fijado en el **art. 148**, al que se hará referencia, y hasta pasados **5 años** no se podrán modificar para asumir más competencias, que en todo caso no podrán traspasar los límites del art. 149. En la actualidad estas previsiones ya son meramente históricas, pues todos los estatutos han rebasado ampliamente el listado del art. 148 y han tendido hacia una equiparación en el haz de competencias.

B.- VÍA RÁPIDA, como mecanismo singular.

1.-PROVINCIAS LIMÍTROFES: Como en el caso anterior, las provincias que cumplan los requisitos del artículo 143 podrán constituirse en comunidades autónomas pero

- **Adquiriendo más competencias**, puesto que no será necesario esperar los cinco años antedichos y el estatuto directamente podrá asumir todas las competencias que considere procedentes dentro del límite del artículo 149

- **Exigiéndose un procedimiento agravado**, ya que en el artículo 151 se pide que *además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas* [en la vía lenta eran dos tercios, un porcentaje menor]y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica[que no se requería].

2.- SUPUESTO EXCEPCIONALPREAUTONÓMICO: Junto con el medio anterior, la disposición transitoria segunda prevé un sistema para el acceso en los casos en que se hubiera **plebiscitado afirmativamente** en el pasado un estatuto (se refiere a los referendos de País Vasco, Cataluña y Galicia durante la II República) y tuvieran, como en el caso de la transitoria primera de la vía lenta, preautonomía, de modo que:

Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

En estos dos casos de la vía rápida, la **elaboración de los respectivos estatutos** se regirá por el artículo 151.2, siendo notoriamente más compleja que en el caso de la vía rápida, así:

1.- El Gobierno convocará a todos los **Diputados y Senadores** elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.- Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

OPCIÓN A: Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a **referéndum** del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

La no aprobación del proyecto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma.

Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales.

Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación.

Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

OPCIÓN B: De no alcanzarse el acuerdo ... el proyecto de Estatuto será tramitado como **proyecto de ley** ante las Cortes Generales.

El texto aprobado por éstas será sometido a **referéndum** del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación.

Como queda dicho, estos estatutos podían acceder el máximo competencial desde el principio y tenían un contenido obligatorio más amplio que el previsto en general para la vía lenta, porque preveían una Asamblea Legislativa y un Consejo de Gobierno y su Presidente. Esta estructura organizativa se extendió a todos los estatutos, con independencia de la vía de acceso, por lo que se comenta algo más abajo al ser ya la estructura ordinaria de todas las comunidades autónomas.

4.2. ESTATUTOS

Los **estatutos** destacan por su doble naturaleza de leyes estatales que conforman el bloque de la constitucionalidad –pues se aprueban como leyes orgánicas por el Parlamento nacional- pero que operan al mismo tiempo como norma institucional básica de la correspondiente Comunidad Autónoma, todo ello con plena sujeción a la Constitución, verdadera cúspide del Ordenamiento. Según el artículo 147:

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la **norma institucional básica** de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

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

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

3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Asimismo, los estatutos son especialmente **rígidos** para su modificación, de modo que se asegure un cierto consenso cuando vayan a operarse cambios en los mismos. En primer lugar porque requieren de otra ley orgánica que modifique el ya aprobado, lo que a su vez supone la aprobación en votación final de conjunto del proyecto en el Congreso de los Diputados –como prescribe el artículo 81 de la Constitución–, pero además porque se prevén exigencias adicionales como el referéndum (siempre en las comunidades autónomas que accedieron por la vía rápida a la autonomía, como indica el artículo 152).

En desarrollo de su normativa estatutaria las comunidades autónomas constituidas se invisten de la señalada **autonomía política**, que les permite aprobar normas con rango de ley –al contar con asambleas legislativas– y elaborar sus propias políticas públicas.

4.3 ORGANIZACIÓN POLÍTICA

En el diseño constitucional sólo se determina el contenido organizativo de los estatutos de las comunidades autónomas que accedieran por la vía rápida, pero pronto, por la vía de los hechos, se ha extendido ese mismo esquema al resto de comunidades autónomas, de modo que en la actualidad se puede encontrar esta misma estructura en todas ellas. Art 152:

*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una **Asamblea Legislativa**, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un **Consejo de Gobierno** con funciones ejecutivas y administrativas y un **Presidente**, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.*

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste y sin perjuicio de las funciones del Tribunal Supremo. Nótese que el Poder Judicial es único para todo el país, por eso el TSJ culmina la organización judicial en la comunidad (y no ‘de’ la comunidad).

5. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

5.1 ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1.1 Consideraciones generales

El Estado de las Autonomías parte de la existencia de una efectiva descentralización territorial del poder estatal y por lo tanto de la atribución de un haz competencial al Estado y otro a las comunidades autónomas, ambos protegidos y garantizados por el Ordenamiento, puesto que lo contrario supondría vaciar de competencias esa autonomía. Es decir, la autonomía de los entes regionales reside en buena medida en la atribución de un espacio de competencias propias (y su corolario, la capacidad para ejecutarlas y en concreto para determinar los recursos económicos que se asignan a cada una de ellas, lo que se ha dado en llamar la autonomía financiera).

Este régimen competencial se ha calificado por el Tribunal Constitucional como sistema abierto, por cuanto del propio texto constitucional no se desprende una regulación concreta y tasada ni estable en el tiempo de la distribución competencial, sino que se perfila a lo largo del tiempo.

En efecto, los artículos 148 y 149 prevén un sistema de doble listado de competencias – atribuyendo, respectivamente, competencias autonómicas y estatales-, pero que se han de ir perfilando por medio de los respectivos estatutos de autonomía. Esto es, sólo de la lectura de la Constitución no se desprende ni el mapa autonómico que finalmente resultó ni tampoco el nivel de competencias de cada uno de los entes regionales, que podía haber sido diferente del que hay hoy, pero en todo caso para su fijación se ha de partir necesariamente de las disposiciones constitucionales.

5.1.2 El sistema de doble lista aparente y los tipos de competencias

El artículo 148 prevé las competencias que las comunidades autónomas podían asumir como máximo cuando accedieron en su momento a la autonomía por la vía lenta del artículo 143 (años 80). Pasado hace mucho el límite de cinco años fijado entonces, esta lista ha quedado reducida, de hecho, a una mera regulación transitoria puesto que hoy en día ya todos los estatutos han recogido todas las competencias listadas allí, y muchas más. Del texto constitucional no se deriva necesariamente que tuviera que haber 17 comunidades autónomas ni las competencias que fueran a tener cada una de ellas; no obstante la evolución del Estado de las autonomías ha llevado a la igualación de la mayoría de sus competencias –tras lo que en los años ochenta se denominara ‘café para todos’ y la sucesiva equiparación de los ámbitos competenciales recogidos en los diferentes estatutos-.

Entre otros muchos ejemplos de ese artículo se pueden citar las competencias autonómicas en estas materias:

7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.

9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

En consecuencia, la lista verdaderamente importante hoy en día es la del **art 149**, que recoge las competencias exclusivas del Estado, y que por lo tanto operan como un límite para las competencias de las CC.AA. recogidas en sus respectivos estatutos.

Este listado de competencias se puede clasificar de la siguiente manera:

A.- Competencias exclusivas plenas. El Estado posee todas las funciones de determinada materia, de modo que es competente para legislar y para ejecutar en esa materia (también las comunidades autónomas lo pueden ser en otras materias, conforme a sus estatutos). Así, el Estado es competente en exclusiva de modo pleno en materia de Defensa y Fuerzas Armadas -regla 14ª del artículo 149.1 de la Constitución- o, como se verá, pesca marítima en aguas exteriores -regla 19ª-.

B.- Competencias compartidas. El Estado y las comunidades comparten parcelas en esa materia concreta. El mecanismo más habitual de este tipo de competencias son las competencias básicas.

En las **competencias básicas** el Estado posee la capacidad para regular el núcleo esencial de la materia -que el TC ha llamado el mínimo común normativo-, de modo que en todo el país se asegure ese contenido uniforme. Las comunidades autónomas, en cambio, tienen competencias para desarrollar normativamente ese núcleo mínimo y también competencias ejecutivas en esa materia. Ejemplo de estas materias pueden ser la regla 13ª -bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica-, sobre la que se volverá, o la regla 25ª -bases de régimen minero y energético-.

Junto con las normas básicas hay algunos casos en que el Estado tiene toda la legislación y la comunidad autónoma toda la ejecución, pero sin poder cambiar nada de la normativa.

Estas tres categorías hasta ahora expuestas se pueden ver con claridad en la regla 16ª: Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

- El Estado es competente en exclusiva y en todo para las cuestiones de sanidad exterior (como los PIF), sin que las comunidades autónomas tengan nada que decir ni hacer al respecto.

- El Estado es competente para toda la normativa farmacéutica, sin que las comunidades puedan decir nada al respecto, pero su ejecución es autonómica.

- El Estado sólo puede regular las reglas básicas, ese mínimo común normativo, de la sanidad, pero son las comunidades las que lo desarrollan en su territorio -por ejemplo, incluyendo en sus normas servicios sanitarios adicionales- y las que lo ejecutan -desde 2003 todas las comunidades tienen sus propios sistemas sanitarios públicos, integrados a su vez en el Sistema Nacional de Salud-.

En las competencias del Ministerio, son ellas las competentes para proceder a vaciados sanitarios, por ejemplo, aunque es el Estado quien fija las enfermedades de declaración obligatoria.

C.- COMPETENCIAS CONCURRENTES. Aparecen en dos supuestos:

Uno de ellos deriva directamente de la Constitución, pues asigna por igual a todas las Administraciones funciones plenas en materia cultural (por eso en una misma ciudad pueden existir bibliotecas o museos municipales, autonómicos y estatales). El artículo 149.2 prevé:

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

Otro de ellos responde a la realidad material a que se enfrenta el reparto de competencias. En determinados supuestos, las categorías previstas en la Constitución se superponen porque la realidad fáctica es frecuentemente más compleja que las categorías constitucionales, por lo que varios títulos pueden concurrir en un mismo lugar (en un puerto de interés general la competencia estatal para gestionarlo de acuerdo con el artículo 149.1.20ª se solapa con las funciones autonómicas y locales que se desarrollan en su seno, como los accesos o la protección ambiental) o aspecto de la realidad (en urbanismo concurren el título autonómico de urbanismo pero también la legislación civil del Estado que regula la propiedad privada o el régimen de expropiaciones).

D.- CLÁUSULAS DE CIERRE. Para cerrar este complejo sistema y evitar que el mecanismo de doble lista en permanente evolución genere excesivas lagunas, el artículo 149 recoge en su apartado 3 una serie de reglas de cierre:

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CC.AA.

Así, se distinguen las siguientes cláusulas:

- a) CLÁUSULA RESIDUAL: todo lo que no se ha asumido por las comunidades autónomas en sus estatutos es del Estado.
- b) CLÁUSULA DE ATRIBUCIÓN: todo lo que no sea exclusivo del Estado de acuerdo con el art 149.1 pueden atribuírselo las comunidades autónomas en su Estatuto de Autonomía
- c) CLÁUSULA DE PREVALENCIA: en caso de disputa, la norma estatal prevalece sobre la autonómica en lo que no sea exclusivo de la comunidad autónoma.
- d) CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD: en todo lo que no se regule por las comunidades autónomas se aplicará la normativa estatal (esta cláusula se ha interpretado desde los años 90 muy restrictivamente por el TC, de modo que no se pueden aprobar normas estatales que sean supletorias, sino que queda poco menos que reducida a leyes previas a la asunción competencial por las autonomías que no se hayan derogado y puedan aplicarse en caso de lagunas, como pasa con la ley de pesca fluvial de 1942).

5.1.3 Mecanismos de alteración de las competencias

Además de esta estructura general de las competencias estatales y autonómicas hay que señalar las vías para alterar el sistema de competencias, que permiten modificar la situación competencial sin reformar ni los artículos 148-149 ni los estatutos.

El artículo 150 de la Constitución regula las tres vías para hacer estas alteraciones en cada uno de sus tres apartados:

A.-Ley Marco:

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las CC.AA

Aunque nunca se ha empleado, la ley marco permite que el Estado dé a las comunidades la posibilidad de regular ciertas cuestiones en el marco de lo decidido por el propio Estado en sus competencias. Se diferencia de las leyes básicas en que en este caso no son competencias de desarrollo normativo autonómico sino estatal, pero el Estado decide que en el marco de lo que éste fije las comunidades autónomas puedan legislar.

B.- Ley Orgánica de Transferencia o Delegación:

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

Se han empleado mucho para ampliar el marco competencial autonómico -por ejemplo, sirvieron para equiparar a Canarias y Valencia con las comunidades de vía rápida-, pues permite -siempre mediante ley orgánica- que alguna o todas las comunidades autónomas pasen a gestionar determinadas competencias que no están en su estatuto respectivo. Se ha discutido si existe alguna diferencia entre transferir y delegar sin llegarse a un acuerdo: parte de la doctrina considera que son términos intercambiables y parte que transferir es más intenso que delegar.

C.- Ley de Armonización:

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Este mecanismo actuaría en sentido contrario a los anteriores, pues se basa en armonizar normas autonómicas en sus competencias porque sea necesario para el interés general. Se intentó emplear en una ocasión durante los pactos autonómicos de los 80 -la llamada

LOAPA: ley orgánica de armonización del proceso autonómico- pero el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional en buena parte mediante la Sentencia 76/1983, en que se indicaba que ni era una ley orgánica ni se podía aprobar de modo precautorio, es decir, que era un mecanismo para armonizar después las normas autonómicas ya aprobadas que generasen un perjuicio al interés general y no antes de que eso ocurriera. Con las partes que se declararon conformes a la Constitución se aprobó una ley del proceso autonómico, aún en vigor (Ley 12/1983).

5.2.- ENTES LOCALES

La Constitución también reconoce la autonomía de las entidades locales, pero con un ámbito menor que el de las comunidades autónomas, por lo que se ha hablado de una autonomía administrativa local frente a la autonomía política autonómica. Los entes locales tienen reconocida tal autonomía en la propia Constitución (Art 140)

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

Artículo 141

- 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*
- 2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.*
- 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*
- 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.*

Esta autonomía ha sido objeto de disputas hasta la restauración de la democracia, pues durante buena parte de los siglos XIX y XX los municipios estaban subordinados al Estado, que elegía al alcalde, y tenían pocas competencias propias.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge las competencias de municipios y provincias, que se suman a aquellas que les puedan delegar el Estado y las comunidades autónomas.

En 2013, fruto de la crisis económica y la consolidación fiscal, se introdujeron mecanismos en la ley para que los municipios más pequeños tuvieran que justificar que era viable que prestasen directamente los servicios en lugar de hacerlo la Diputación provincial, con el fin de ahorrar costes mediante las economías de escala.

6. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

Este reparto competencial, en todo caso, genera inevitablemente discrepancias entre los numerosos actores involucrados, por lo que el Ordenamiento ha previsto también mecanismos para poder responder a los posibles abusos competenciales que alguno de los niveles administrativos pueda cometer.

6.1.- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La piedra angular del sistema es el Tribunal Constitucional, que tiene encomendadas una serie de funciones variadas, entre las que cabe señalar las que afectan al control de este régimen competencial.

A.- PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 27 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, recoge los **procedimientos de declaración de inconstitucionalidad**. Estos procedimientos no están pensados en exclusiva para dirimir cuál es la atribución correcta de competencias, pero también permiten su análisis, pues se centran en asegurar que el Ordenamiento es conforme a la Constitución en su conjunto.

Estos procedimientos son el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad, que se pueden presentar contra cualquier norma con rango de ley tanto del Estado –lo que incluye los estatutos- como de las comunidades autónomas (además de otros actos jurídicos como los tratados internacionales).

El acto de enjuiciar la adecuación de las normas con rango de ley de Estado y comunidades autónomas a la Constitución supone la validación de que éstas entran dentro de la propia Constitución y también de lo que se ha dado en llamar el **bloque de la constitucionalidad** – artículo 28-, que analiza también *las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas*.

Pueden presentar un recurso de inconstitucionalidad –en el plazo de tres meses-: a) El Presidente del Gobierno; b) El Defensor del Pueblo; c) Cincuenta Diputados; d) Cincuenta Senadores; e) Los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas Legislativas de las CCAA (con respecto de normas estatales que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía)

Como se verá más adelante, existe una peculiaridad en el caso del recurso de inconstitucionalidad, pensada para intentar llegar a una solución negociada antes de acudir al TC. En efecto, en el artículo 33.2 de la LOTC se prevé que cuando sean recursos presentados por el Presidente del Gobierno o por los Ejecutivos de las comunidades autónomas en lugar de tres meses se amplíe a **nueve meses** el plazo si se convoca una comisión bilateral de cooperación que intente resolver la discrepancia de modo voluntario. Se debe notificar el acuerdo de las negociaciones al TC para que extienda el plazo: si se llega a un acuerdo –por ejemplo, sobre cómo interpretar la norma o sobre la modificación futura de la disposición controvertida-, se publicará en el BOE; si no se llega al acuerdo, se podrá presentar recurso.

Las cuestiones de inconstitucionalidad se pueden presentar por un juez que, *de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución*. Se deberá plantear una vez terminado el procedimiento y antes de dictar sentencia, de modo que la respuesta del TC le vinculará para su fallo definitivo, suspendiendo entre tanto las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie. Dada su naturaleza, las cuestiones de inconstitucionalidad no tienen plazo desde la aprobación de la norma, puesto que se hacen necesarias para poder dictar sentencia en un litigio que la va a aplicar a un caso concreto.

En ambos casos se pueden alegar motivos relativos a la distribución competencial, junto con cualquier otra vulneración de la Constitución y el bloque de la constitucionalidad.

Sin embargo, aunque en términos generales la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma, *en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses*. Es decir, sólo se produce **suspensión automática** cuando es el Estado el que recurre una norma dictada por una comunidad autónoma.

B.- CONFLICTOS DE COMPETENCIAS (POSITIVOS Y NEGATIVOS)

El artículo 60 y siguientes de la LOTC regula los conflictos de competencias que pueden darse entre el Estado y una o varias comunidades autónomas o entre éstas entre sí.

En estos casos se puede impugnar las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos. Es decir, su objeto es más amplio que el de los recursos de inconstitucionalidad, pues afectan a normas sin rango de ley y a meros actos administrativos (y a sus omisiones).

Los **conflictos positivos** se interponen porque una Administración considera que otra no respeta *el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes*, teniendo un plazo de dos meses para interponerlo (sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar como ya se ha indicado el artículo 161.2 de la Constitución y suspenderlo).

Cuando quien lo interponga sea una comunidad autónoma –contra otra o contra el Estado– deberá requerir previamente, en el plazo de dos meses, al órgano para que derogue la norma o anule el acto. De no responderse o hacerlo negativamente, en el plazo de un mes, se presentará el recurso en los términos ya indicados (dos meses).

La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.

Los **conflictos negativos** podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas y ocurren cuando ninguna Administración quiere asumir su competencia. Para poderlo presentar hay que agotar la vía administrativa en ambas Administraciones, de modo que sólo cuando todos los posibles responsables se han desentendido, el particular –o la otra Administración- puede acudir al TC para que atiendan su derecho, en el plazo de 1 mes.

La sentencia, por lo tanto, determinará cuál es la Administración competente.

C.- CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

En 1999 se añaden a la LOTC los artículos 75 bis y siguientes, para reforzar la posición de los entes locales en la protección de su autonomía. Este recurso permite impugnar *las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada*.

Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
- c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Cuando por mayoría absoluta de los plenos respectivos se acuerde interponer este recurso y se cuente con previo dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente se podrá plantear el conflicto. La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, pudiendo dar lugar a una segunda sentencia en que se declare la inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto.

D.- IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES SIN FUERZA DE LEY Y RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 161.2 DE LA CONSTITUCIÓN

Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que llegare a su conocimiento, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas, produciéndose la ya señalada suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia.

E.- RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA PROYECTOS Y PROPUESTAS DE REFORMA DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En 2015 se recupera parcialmente un recurso que estuvo en la redacción originaria de la LOTC y se eliminó en 1985. En su redacción originaria permitía también el análisis previo de

cualquier ley orgánica –y fue el empleado para enjuiciar la LOAPA y dio lugar a la STC 76/1983-, y en 2015 se recupera sólo para reformas estatutarias (artículo 79).

Quienes pueden interponer recurso de inconstitucionalidad podrán presentar este recurso previo, que se caracteriza por su rapidez: el plazo para la interposición será de *tres días desde la publicación del texto aprobado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales»*, suspendiendo cualquier tramitación ulterior hasta que se resuelva, especialmente el referéndum posterior, que *no podrá convocarse hasta que haya resuelto el Tribunal Constitucional y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales*.

El TC tiene un breve e improrrogable plazo de seis meses para resolver, de modo que si apreciara la inconstitucionalidad de alguna parte del estatuto se tendrán que modificar tales aspectos antes de continuar la tramitación, todo ello sin prejuzgar la decisión que pueda adoptarse después en caso de que se presentasen recursos o cuestiones de inconstitucionalidad una vez aprobada la norma.

6.2.- RECURSOS EN SEDE CONTENCIOSA

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación*.

La sumisión de las actuaciones de las Administraciones a Derecho encuentra el necesario corolario en la existencia de esta jurisdicción especializada. De entre sus múltiples sujetos legitimados encontramos en el artículo 19:

- La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local –como veremos a continuación-, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.
- La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.
- Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales

Por consiguiente, las Administraciones pueden impugnarse recíprocamente sus actuaciones, en este caso por cualquier vulneración del Derecho, y no sólo por controversias competenciales como en el caso del TC.

Sin embargo, el artículo 44 de la ley recuerda los elementos esenciales de este tipo de recursos que se interpongan entre las Administraciones:

- En los litigios entre Administraciones públicas **no cabrá interponer recurso en vía administrativa.**
- Antes de acudir a la jurisdicción se **podrá requerir** previamente a la otra Administración para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada (salvo para los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación).
- El requerimiento, mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.
- El requerimiento se entenderá rechazado si en un mes no se contesta.

6.3.- ENTES LOCALES

La Ley de bases del régimen local prevé determinados mecanismos de control de las actuaciones de las entidades locales:

A.- DEBER DE INFORMACIÓN. Conforme al art. 56, las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas ...copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

B.- INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES. Según el art. 60, cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectará al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la C.A, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.

C.- DISOLUCIÓN DE ENTES LOCALES. Al amparo del art. 61, el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, entre los que figuran dar cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares. Este art. se empleó en 2006 para disolver el Ayuntamiento de Marbella.

6.4.- OTRAS MEDIDAS

Para cerrar el sistema de conflictos el Ordenamiento ha previsto una serie de mecanismos de control de las actividades de las diferentes Administraciones con el fin de lograr su correcto encaje en el marco normativo existente. A este respecto, cabe destacar:

A.- ARTÍCULO 153. La Constitución recoge en este artículo una serie de mecanismos de control de la actividad autonómica:

- a) *Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.*
- b) *Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.*
- c) *Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.*
- d) *Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.*

B.- ARTÍCULO 155. El mecanismo de coerción federal en la Constitución alemana se instrumenta en el caso español del siguiente modo:

- 1. *Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*
- 2. *Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.*

7. COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La existencia de diversos niveles administrativos hace necesario aumentar y perfilar el conjunto de mecanismos que el Derecho prevé para que éstas funcionen de modo armonioso y se prevengan los conflictos indicados en el apartado anterior.

Debe partirse de que estas relaciones son un mandato constitucional y legal. Constitucional porque el artículo 103.1 dispone que La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho; legal porque la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recoge entre los principios que rigen la actividad de las Administraciones (artículo 3) los de e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional y k) Cooperación, colaboración y

coordinación entre las Administraciones Públicas, que luego se repiten en el artículo 140. Es esta norma la que recoge la mayoría de las disposiciones en esta materia, según se analizan a continuación, aunque se puede adelantar ya que la principal diferencia es que, en palabras del TC, en la coordinación existe un ente supraordenado que se encuentra en una posición de predominio sobre los demás para asegurar una finalidad común.

7.1.- COLABORACIÓN

Según el artículo 140.1 c), la colaboración es el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

Los artículos 141 y 142 de la ley desarrollan este principio, distinguiendo entre los deberes que dimanen del mismo y las técnicas para lograrlo.

Así, son deberes de las Administraciones:

- a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.*
- b) *Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c) *Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias...*
- d) *Prestar ... asistencia y auxiliarse para la ejecución de sus actos*

Sólo podrá **negarse** esta colaboración cuando la entidad solicitada no esté facultada para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes o causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado.

Son técnicas de colaboración, que permiten cumplir con esos principios, las siguientes:

- a) El suministro de información
- b) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa
- c) El deber de asistencia y auxilio, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.

Como se puede apreciar, la colaboración es la menos intensa de los tres principios de actuación y supone la ayuda y asistencia en lo posible entre Administraciones.

7.2.- COOPERACIÓN

Según el artículo 140.1 d), la cooperación se da cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común, y se desarrolla en los artículos 143 a 154 de la ley, exigiendo en todo caso que se desarrolle de manera voluntaria mediante acuerdos de órganos de cooperación o en convenios y siempre al servicio del interés general

En este sentido, la ley distingue las siguientes **técnicas** de cooperación:

- a) *La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.*

- b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.
- c) La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente.
- d) La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.
- e) La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.
- f) La emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.
- g) Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.

Pero además, específicamente, la norma regula profusamente una de esas técnicas, las **técnicas orgánicas de cooperación**, es decir, las que se vehiculan por medio de órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de varias Administraciones, deberán inscribirse en el Registro estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

A.- Conferencia de Presidentes. Es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en que se discuten asuntos y aprueban acuerdos.

Cuenta con un Comité preparatorio formado por un Ministro y un consejero de cada comunidad y se reúne habitualmente en el Senado. La última Conferencia de Presidentes se reunió en 2017 y tuvo como eje central el reto demográfico.

B.- Conferencias Sectoriales. Son órganos de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado presididas por el Ministro del ramo y a la que asisten los consejeros correspondientes, por ejemplo la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes:

- a) Ser informadas de los proyectos normativos que afecten a su ámbito competencial.
- b) Establecer planes de cooperación interadministrativos, procurando suprimir duplicidades y mejorar la eficiencia.
- c) Intercambiar información.
- d) Fijar los criterios objetivos para territorializar los fondos de las subvenciones que se van a distribuir para que las gestionen las comunidades autónomas.

El Ministro, como presidente de la Conferencia, convoca las reuniones –al menos una vez al año o cuando lo pidan un tercio de sus miembros- (se permiten reuniones telemáticas para informar proyectos normativos), de cuya celebración derivan dos tipos de decisiones:

- Acuerdo: supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento ... salvo para quienes hayan votado en contra. Como novedad, la Ley 40/2015 establece que cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo [por ejemplo, ex artículo 149.1.13ª], el Acuerdo ... será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, esto es, aunque hayan votado en contra. Asimismo, la nueva ley permite acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa contra ellas.
- Recomendación: tiene como finalidad expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta. Los miembros de la Conferencia Sectorial se comprometen a orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la Recomendación salvo quienes hayan votado en contra.

C.- Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo. Son órgano de trabajo y apoyo de ... la Conferencia Sectorial. Es decir, preparan las reuniones posteriores de la Conferencia y acuden los órganos de inferior rango de las respectivas administraciones, normalmente Secretarios de Estado y Directores Generales, respectivamente. Las Comisiones Sectoriales preparan las reuniones posteriores de las Conferencias –por ejemplo, debaten los criterios para el reparto de fondos que luego se aprobarán- o hacen seguimiento de lo acordado y los Grupos de Trabajo se especializan en cuestiones concretas, mucho más técnicas –por ejemplo, fijar criterios técnicos sobre planes conjuntos de sanidad vegetal-.

D.- Comisiones Bilaterales de Cooperación. A diferencia de los anteriores, son órganos bilaterales en que participan en igual número miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla. Están dedicadas a funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones. La mayoría de estatutos prevén estas comisiones, que son el cauce normal de relación entre el Estado y la respectiva comunidad, y pueden crear también grupos de trabajo más especializados (por ejemplo, para negociar las discrepancias sobre la normativa antes de acudir al TC conforme al artículo 33.2 LOTC).

E.- Comisiones Territoriales de Coordinación. Mucho más raras que las anteriores, se emplean cuando por la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, con asistencia de las Administraciones de los territorios afectados: Estado y entes locales, comunidades y entes locales, o todos los anteriores.

Por otro lado, en el ámbito local se recoge en el artículo 57 de la LBRL que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

7.3.- COORDINACIÓN

Según el artículo 140.1 e), la coordinación, supone que una Administración tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Estas circunstancias se dan en los supuestos ya enunciados en que el artículo 149 otorga al Estado funciones de coordinación (como ocurre con la planificación económica, la sanidad o la investigación), de modo que las decisiones se adoptan por un ente supraordenado, el Estado, que impone a los demás determinadas condiciones de actuación. Por ejemplo esto ocurre en los casos en que los acuerdos de conferencia sectorial obligan a todos, incluso los que votaran en contra, o cuando la normativa regule determinados elementos que las comunidades autónomas han de aceptar –como la creación de un registro nacional en que las autoridades autonómicas han de volcar sus datos, con ciertas condiciones y requisitos técnicos para asegurar su plena interoperabilidad–.

Junto con estos elementos, se pueden apreciar otros casos en que la Constitución prevé labores de coordinación, como en el artículo 154, que prevé que el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma tiene por funciones coordinar la Administración periférica con la autonómica.

Asimismo, en lo que respecta a los entes locales, el **artículo 55** de la LBRL recoge una especial obligación sobre la coordinación entre Administraciones al indicar que para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán ... prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Asimismo, se señala en el **artículo 58** que se pueden crear para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial y en el **artículo 59** que, en caso de fallar los anteriores mecanismos, se podrá atribuir al Gobierno de la Nación o al autonómico la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias ... mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.

5. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AGROALIMENTARIA, PESQUERA Y FORESTAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el marco de las consideraciones ya indicadas anteriormente sobre el reparto competencial general, cabe ahondar en tres de los aspectos que más afectan a las competencias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, siendo sus principales referencias constitucionales las siguientes:

13.^ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

19.^ª Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

23.^ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

8.1.- AGROALIMENTACIÓN

Como se ha indicado, no existe una atribución directa de competencias al Estado en esta materia, pero el art 149.1 en su regla 13ª dispone un título competencial básico de carácter horizontal que permite regular los aspectos mínimos de esta cuestión, como ha reconocido el TC en numerosas sentencias. En efecto, la actividad agropecuaria y de alimentación tiene una evidente afección a la actividad económica general, lo que permite acudir a la regla 13ª para regular ese mínimo común normativo a que se ha hecho referencia más arriba.

El Tribunal Constitucional, en relación con las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de agricultura, ha declarado, desde la temprana **Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986** que *el carácter exclusivo con el que se califica la competencia autonómica sobre la agricultura, no impide toda intervención estatal en este sector. Ello no sólo porque ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la agricultura son subsumibles bajo enunciados competenciales que el artículo 149.1 de la Constitución confía al Estado, sino también y sobre todo, porque ... el artículo 148.1.7 de la Constitución ... deja a salvo las facultades de ordenación de la economía reservadas con carácter general al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución*" (FJ2). A su vez, el FJ 4 de la misma sentencia señala que *"es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las **normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación** de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos de la ordenación de cada sector....*

En consecuencia, la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía *...puede abarcar tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las previsiones de **acciones o medidas singulares** que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector* (STC 95/1986 y 213/1994).

También se ha alcanzado la misma conclusión para el concreto caso de las normas básicas de aplicación de la **Política Agrícola Común**.

A mayor abundamiento, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010** fijó una interpretación conforme respecto de los estatutos de autonomía, por la que las competencias enumeradas en éstos lo son siempre sin perjuicio de las competencias estatales en lo que proceda, sin necesidad de expresa salvaguarda. Es decir, no importa si el texto estatutario recoge competencias exclusivas incondicionadas en favor de la comunidad autónoma, pues siempre lo serán sin perjuicio de las exclusivas estatales, como en este caso la de fijar las bases y coordinación de la planificación económica general.

Junto con estas cuestiones hay que recordar que el Estado también posee competencias básicas en materia de sanidad, de modo que las decisiones sobre sanidad animal y vegetal se basarán conjuntamente en las reglas 13ª y 16ª.

8.2.- PESCA

En materia pesquera se pueden distinguir claramente **varios ámbitos**:

A.- PESCA MARÍTIMA.

La pesca marítima en aguas exteriores está atribuida al **Estado** con carácter exclusivo por el artículo 149.1.19ª de la Constitución, e incluye la normativa relativa a los recursos y zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a las zonas y medios de realización de la actividad extractiva (artes y medios de pesca)

La pesca en aguas interiores, conforme al artículo 148, es competencia de las **comunidades autónomas** litorales. A este respecto, la jurisprudencia constitucional - Sentencia del Tribunal Constitucional 184/1996, de 14 de noviembre, o Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2001, de 18 de enero- exige que la regulación autonómica se centre en esas aguas interiores, sin que quede duda o indeterminación en los límites pues un Decreto, cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe a las «aguas interiores» sino, con mayor extensión, a las aguas de las Islas Baleares, sin determinar su límite externo.... evidencia que nos encontramos ante la regulación por la Comunidad Autónoma de una modalidad de pesca ... en aguas situadas más allá de las aguas interiores ... Siendo ello así es claro que el Decreto impugnado no respeta el orden constitucional de distribución de competencias en la materia, invadiendo con su regulación un ámbito material que la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado.

B.- MARISQUEO Y ACUICULTURA. También será competencia **autonómica** exclusiva la regulación y gestión de la acuicultura y el marisqueo, sea en aguas interiores o exteriores.

C.- ORDENACIÓN DEL SECTOR PESQUERO. Hace referencia al sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva (lonjas, cofradías, buques...) y en la que el **Estado** tiene atribuida competencia **básica**. El TC ha dictado, entre otras, las Sentencias 56/1989 y 147/1991, señalando que el concepto de ordenación del sector pesquero incluye a *quienes pueden ejercer la actividad pesquera, ya sea la directamente extractiva o alguna otra relacionada con ella, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización* y que, en este ámbito, el Estado tiene la competencia para dictar la legislación básica correspondiendo a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas.

En este ámbito, no obstante, debe hacerse especial mención a la primera venta de los productos pesqueros, donde entra en juego junto con esta cláusula la ya referida regla 13ª, y la competencia exclusiva del Estado en marina mercante y abanderamiento de buques prevista en el artículo 149.1.20ª de la Constitución.

8.3.- FORESTAL

Como se ha indicado, el Estado posee la normativa básica en materia de montes y aprovechamientos forestales. Se trata de una materia especial con respecto de la general de protección ambiental, en la que la competencia también es básica.

Como indica el preámbulo de la propia Ley de Montes *La ley designa a las Administraciones autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal, de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía. Al mismo tiempo, clarifica las funciones de la Administración General del Estado, fundamentadas en su competencia de legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente, además de otros títulos [que fundamentan que sea el Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, quien apruebe la Estrategia Forestal Española o el Plan Forestal Español]. En todo caso, opta con claridad por la colaboración y cooperación entre las Administraciones para beneficio de un medio forestal que no entienda de fronteras administrativas. Por estos mismos motivos, se revitaliza el papel de las Administraciones locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España y su contribución a la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad.*

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE Boletín Oficial del Estado.

CC.AA Comunidades Autónomas

CE constitución española.

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

TC Tribunal Constitucional

STC Sentencia Tribunal Constitucional

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 6

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA JERARQUIZACIÓN DE LAS FUENTES. LOS TRATADOS INTERNACIONALES. LA LEY: CONCEPTO Y TIPOS. LAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: REAL DECRETO-LEY Y REAL DECRETO LEGISLATIVO. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. LA POSTESTAD REGLAMENTARIA.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

2. LA JERARQUÍA DE FUENTES

3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

4. LA LEY: CONCEPTO Y TIPOS

4.1. CONCEPTO

5.2. CLASES DE LEYES

5. LAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: REAL DECRETO-LEY Y REAL DECRETO LEGISLATIVO

5.1. REAL DECRETO-LEY

5.2. REAL DECRETO LEGISLATIVO

6. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. LA POSTESTAD REGLAMENTARIA

6.1. CONCEPTO

6.2. NATURALEZA JURÍDICA. DISTINCIÓN CON EL ACTO ADMINISTRATIVO

6.4. CLASES

6.5 LÍMITES

6.5 CONTROL

1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

A. Concepto

Se entiende por fuentes del Derecho el lugar de donde emana o procede el Derecho.

Las fuentes del Derecho pueden ser definidas desde un punto de vista material, como las Instituciones o fuerzas sociales que tienen la capacidad de creación de normas jurídicas, o desde el punto de vista formal, como los modos a través de los cuales el Derecho se manifiesta.

Las fuentes del Derecho, en el caso del Derecho Administrativo, así denominado por ser el conjunto de normas que regula la Administración pública, adquieren una especial relevancia, dado que la Administración no sólo es destinataria obligada de normas jurídicas, sino también una importante protagonista en su elaboración.

La participación de la Administración en la creación del Derecho se manifiesta a través:

1. Coparticipación de la Administración en la función legislativa de las Cortes Generales, mediante la elaboración de los proyectos de ley.
2. La participación directa de la Administración en la función legislativa, a través de la producción de normas jurídicas con rango de ley: Decretos Leyes y Decretos Legislativos.
3. Mediante la elaboración de Reglamentos.

B. Clasificación

B. 1 En cuanto a las clases de fuentes, debe hacerse mención, en primer lugar, a la que establece el art. 1.1 del Código Civil:

“1.Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.

Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.

4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».
6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.”

B. 2 Fuentes directas e indirectas:

FUENTES DIRECTAS E INDIRECTAS	
FUENTES DIRECTAS	FUENTES INDIRECTAS
Constitución Española Tratados Internacionales Leyes orgánicas y ordinarias Reglamentos Costumbre Principios Generales del Derecho	Jurisprudencia Tratados Internacionales no publicados en BOE Doctrina científica

B.3 Fuentes escritas y no escritas:

FUENTES ESCRITAS Y NO ESCRITAS	
FUENTES ESCRITAS	FUENTES NO ESCRITAS
Constitución Española Tratados Internacionales Leyes orgánicas y ordinarias y disposiciones del Gobierno con rango de Ley Reglamentos	Costumbre Principios Generales del Derecho

B.4 Fuentes primarias y subsidiarias:

FUENTES PRIMARIAS Y SUBSIDIARIAS	
FUENTES PRIMARIAS	FUENTES SUBSIDIARIAS
Constitución Española Tratados Internacionales Leyes orgánicas y ordinarias y disposiciones del Gobierno con rango de Ley Reglamentos	Costumbre Principios Generales del Derecho

2. LA JERARQUÍA DE FUENTES

Mediante el principio de jerarquía de fuentes la Constitución determina la atribución del rango a cada norma, en función de la fuente de la que procedan. De tal manera que las normas de rango inferior nunca podrán contradecir ni oponerse a lo que diga una norma de superior rango.

Este principio está regulado en la Constitución, en su art. 9.3, donde dispone que la Carta Magna garantiza el principio de jerarquía normativa.

A su vez, otras dos normas ayudan a definir el contenido del principio de jerarquía normativa, constitucionalmente enunciado. El art. 1.2 del Código Civil cuando dispone que *“carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”*. Mediante la aplicación de este principio se garantiza que las normas de rango superior prevalezcan y se impongan a las normas de rango inferior.

Por otro lado, el art. 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), establece que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las Leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las CC.AA. Además, ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

De todo lo anterior se deduce que nuestro Ordenamiento Jurídico, entendido éste como el conjunto de normas vigentes, tiene una estructura piramidal, en cuya cúspide se ha encontrado tradicionalmente la Constitución española. Por encima de la Constitución se sitúa la normativa comunitaria, que se impone por el hecho de pertenecer nuestro país a la Unión Europea, y en aplicación del principio de primacía. La integración de nuestro país a esta organización internacional supone la cesión de parte de nuestra soberanía a favor de las Instituciones comunitarias quienes pueden dictar normas de aplicación directa.

En resumen, y dejando aparte la salvedad expresada por la normativa europea, el principio de jerarquía normativa supone que la Constitución está por encima de las demás normas, quienes no pueden contradecirla, y también que la Ley es superior al Reglamento.

2. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Una de las fuentes del Derecho a que hace referencia el art. 1.1 del Código Civil son los Tratados internacionales.

Los tratados internacionales tienen doble naturaleza: forman parte del Derecho Internacional público, y también, en principio, del Derecho estatal (art. 96.2 CE) una vez publicados íntegramente en el BOE (art. 1.5 CC), y por eso su régimen jurídico se disciplina en la Constitución junto a las restantes normas que forman parte del ordenamiento jurídico. En esta línea, el artículo 96.1 CE dispone que *“los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”*.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (firmada el 23 de mayo de 1969 y que entró en vigor el 27 de junio de 1980) define el tratado como *“un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un*

instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación particular”.

Su regulación se contiene en el capítulo III del Título III de la CE, artículos 93 a 96 y en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

La citada Ley regula las fases de celebración de los tratados internacionales, que se pueden resumir en:

- ✓ Negociación, fundamentalmente realizada por el Departamento ministerial correspondiente por razón de la materia, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores.
- ✓ Adopción por los negociadores, de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.
- ✓ Autenticación, mediante el procedimiento que prevea el propio tratado internacional o que convengan los negociadores. En su defecto, se hará mediante la firma.
- ✓ Autorización de firma por el Consejo de Ministros.
- ✓ Aplicación provisional, en su caso. Será autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, y a iniciativa motivada del departamento competente para su negociación.
- ✓ Manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado (Téngase en cuenta que la Resolución TC-Pleno de 13 de Diciembre de 2004, declara que no existe contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 de la Constitución Europea y que el art. 93 de la Constitución Española es suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado referido), acordada por el Consejo de Ministros. Los artículos 93 y 94.1 CE regulan una serie de tratados que requieren la autorización previa de las Cortes Generales –al igual que para la denuncia de ese tratado-, con carácter previo a este trámite:
 - Los tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, requerirán ley orgánica para autorizar su celebración (art. 93CE). Ejemplo clásico de este tipo de tratados son los tratados constitutivos de la Unión Europea.
 - Requieren la autorización previa de Cortes Generales (art. 94.1CE):
 - Tratados de carácter político.
 - Tratados o convenios de carácter militar.
 - Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
 - Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
 - Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.
- ✓ Información al Congreso de los Diputados y al Senado: las Cámaras serán inmediatamente informadas de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

- ✓ Firma del instrumento de manifestación del consentimiento por el Rey, con el refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores.

Deberá tenerse en cuenta, en el estudio de los tratados internacionales como fuente de Derecho, la normativa comunitaria que, por sus especiales características e impacto en el ordenamiento jurídico interno, es objeto de estudio separado en un tema independiente.

4. LA LEY: CONCEPTO Y TIPOS

4.1 CONCEPTO

En un sentido genérico, la Ley puede ser definida como toda norma jurídica escrita dictada por los órganos a los que el Ordenamiento Jurídico atribuye el Poder Legislativo.

La Ley es elaborada por el Poder Legislativo del Estado, quien ostenta la representación del pueblo, de acuerdo con la Constitución. Es por ello, por lo que se dice que la Ley es expresión de la voluntad popular. Goza de directa legitimidad democrática, al ser un producto de la actividad normativa de las Cortes Generales.

Las Leyes constituyen la fuente ordinaria suprema después de la Constitución pues no sólo regulan los aspectos más importantes de la acción administrativa, sino que también fijan el campo de acción en los que puede moverse la potestad reglamentaria del Gobierno. La importancia de la Ley como fuente del Derecho administrativo es superior en España que en otros países, como Francia, en los que existe una reserva reglamentaria. En España, al no existir esta reserva, el legislador puede abarcar todo el ámbito de actuación que estime más conveniente y en la forma que lo desee, ya que la única limitación la tiene por arriba, o sea, no efectuar remisiones reglamentarias sobre los aspectos fundamentales en materias sujetas a reserva de Ley.

Las leyes son además aprobadas por las Cortes, sancionadas por el Rey en el plazo de 15 días, quién además las promulgará (las dotará de fuerza obligatoria) y ordenará su inmediata publicación en el BOE.

Debe hacerse una breve referencia al principio de reserva de Ley mediante el cual la Constitución reserva determinadas materias para que sean reguladas sólo mediante Ley. La finalidad es garantizar que determinadas materias, por su especial trascendencia, sean reguladas por el titular del Poder Legislativo.

4.2. CLASES DE LEYES

Las diferentes clases o tipos de leyes que se contemplan en la CE, se pueden dividir en dos grandes grupos: las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. Ambos tipos de leyes difieren tanto por el contenido material como por el procedimiento de aprobación.

Las leyes orgánicas tienen un contenido material limitado, puesto que únicamente pueden regular aquellas materias concretas en las que la CE exige este tipo de leyes, en cambio, las leyes ordinarias no tienen esta limitación material.

En cuanto al procedimiento de aprobación, las leyes orgánicas precisan la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, cuando las leyes ordinarias sólo requieren la mayoría simple.

A. Leyes ordinarias

Las leyes ordinarias son el instrumento normal de realización de la función legislativa por parte de las Cortes. Pueden referirse a cualquier materia que no esté reservada por la Constitución a otro tipo de norma y constituyen la legislación habitual de las Cortes.

Constitucionalmente cabe distinguir entre leyes de Pleno y leyes de Comisión. A estos efectos, el art. 75.2 de la Constitución dice que “Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación”.

Debe señalarse, no obstante, que la propia Constitución, en su art. 75.3 exceptúa de esta posibilidad la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes orgánicas y de Bases y los Presupuestos Generales del Estado.

A.1. Leyes estatales: elaboradas y aprobadas por las Cortes Generales en virtud del procedimiento dispuesto en el Capítulo II del Título III de la Constitución. Éstas a su vez se pueden clasificar en:

- a) Leyes del pleno:** aprobadas por los plenos de ambas Cámaras.
- b) Leyes de Comisión:** Reguladas por el art. 75 CE. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. Se excluyen de esta posibilidad la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes Orgánicas y los Presupuestos Generales del Estado.
- c) Leyes Marco:** Art. 150.1 CE. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- d) Leyes de Transferencia o Delegación:** Art. 150.2 CE. El Estado podrá transferir o delegar en las CC.AA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
- e) Leyes de Armonización:** art. 150.3 CE. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.
- f) Leyes de Presupuestos Generales del Estado:** art. 134 CE. Estas leyes se tramitan por un procedimiento específico, tienen un ámbito de vigencia limitado y regulan un tipo de materia concreta. Las especialidades aquí reflejadas también le son de aplicación a las leyes de presupuestos de las CC.AA, incluida la prohibición de regular materias ajenas, como también ha declarado el Tribunal Constitucional.

A.2 Leyes autonómicas: la Constitución reconoce la potestad de las CC.AA. para dictar Leyes. Las Leyes autonómicas tienen el mismo rango y fuerza que las del Estado pero operan en un campo material distinto en función del reparto constitucional de competencias previsto en los arts. 148 y 149 CE y en sus Estatutos de Autonomía.

B. Leyes Orgánicas

Están reguladas en el art. 81 CE y pueden ser definidas como un tipo especial de Ley para cuya aprobación se requiere un quórum especialmente reforzado en el Congreso de los Diputados, concretamente: *“mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.”*

Las Leyes Orgánicas regulan materias a las que la Constitución otorga una especial trascendencia.

Dice nuestra Carta Magna que son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía de las CC.AA. y el Régimen Electoral General, y las demás previstas en la Constitución.

Entre las materias previstas en otros artículos de la Constitución están, entre otras:

- Bases de la organización militar.
- Instituciones u órganos: Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas.
- Resolución de abdicaciones, renunciaciones y dudas relativas al orden sucesorio a la Corona.
- Formas de ejercicio y requisitos de la Iniciativa Legislativa Popular
- Autorización para la celebración de Tratados Internacionales por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, etc.

Además las materias que son objeto de regulación mediante Leyes orgánicas están excluidas de la Iniciativa Legislativa Popular, y de la regulación mediante Decretos Leyes y Decretos Legislativos, que más adelante serán objeto de estudio.

5. LAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: REAL DECRETO-LEY Y REAL DECRETO LEGISLATIVO

La Constitución atribuye al Gobierno de la Nación, titular del Poder Ejecutivo del Estado, la facultad de dictar normas con rango de Ley. Estas disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley se denominan Decretos Legislativos y Decretos Leyes.

5.1 REAL DECRETO-LEY (Art 86 CE)

5.1.1 Concepto

Es toda norma con rango de Ley que emana, por vía de excepción, del Gobierno o del Consejo de Ministros, en los supuestos de extraordinaria o urgente necesidad.

La apreciación de tal necesidad corresponde en un principio al Gobierno pero posteriormente deberá ser valorada por el Parlamento.

5.1.2 Características

1. Es una norma de carácter provisional, tiene un ámbito temporal limitado y serán sometidas por el Gobierno a una posterior revisión parlamentaria.
2. Para poder ser dictadas, debe existir previamente un presupuesto de hecho, que es una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que habilita al Gobierno para dictar una norma con rango legislativo, al impedir que esta situación pueda ser atendida ni por el procedimiento ordinario común ni por el procedimiento de urgencia.
3. No pueden ser objeto de regulación mediante Decretos-Leyes:
 - El ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.
 - Los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I.
 - El régimen de las CC.AA.
 - El Régimen electoral general
 - Cualquier cuestión especialmente relevante.
4. Los Decretos Leyes serán inmediatamente sometidos a debate y votación en el Congreso de los Diputados en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación. Esta Cámara deberá pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación. Si el Congreso no adoptara una decisión en ese plazo, el Decreto-Ley dejará de ser eficaz.

5.2 REAL DECRETO LEGISLATIVO (Art 82 a 85 CE)

Las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias concretas que no sean objeto de regulación mediante Ley Orgánica. El tipo de norma fruto de una delegación del Parlamento recibe la denominación de Decreto Legislativo.

La Ley de delegación previa de las Cortes Generales puede ser de dos tipos:

1ª. Ley de Bases: es aquella que autoriza al Gobierno para la formación de **textos articulados** (un texto articulado es aquella regulación que hace el Gobierno de una materia por artículos).

a) Características:

- La delegación del Parlamento en el Gobierno ha de ser expresa y por un plazo determinado y para materias concretas – excluidas aquellas que deben ser objeto de regulación por Ley Orgánica -.
- La Ley de Bases debe delimitar con precisión el alcance y contenido de la delegación y los criterios a seguir para su desarrollo.
- La norma resultante de la delegación, el Decreto Legislativo, debe ser elaborada por el Gobierno. No cabe subdelegación en autoridades distintas al propio Gobierno.
- La norma resultante tiene rango de Ley, siempre que se mantenga dentro de los límites de la delegación.
- Cualquier modificación del Decreto Legislativo requerirá una ley del Parlamento.

b) Límites:

- No puede autorizar su propia modificación.
- No puede facultar al Gobierno para dictar normas de carácter retroactivo.

2ª. Ley Ordinaria: es aquella que autoriza al Gobierno para elaborar **textos refundidos**. En este caso, el Gobierno realiza una labor de carácter técnico, sistematizando y articulando en un texto único una pluralidad de leyes que inciden sobre un mismo objeto, pero sin alterar la regulación de la Ley.

Pueden ser, a su vez, de dos tipos:

- a) Las que se limitan a formular un texto único.
- b) Aquellas que, a la vez que refunden las leyes en un único texto, también armonizan, aclaran y regularizan los textos que refunden.

6. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. LA POSTESTAD REGLAMENTARIA

6.1 CONCEPTO

Por Reglamento se entiende la disposición normativa de carácter general y de rango inferior a la Ley emanada del poder ejecutivo en virtud de su potestad reglamentaria, o como dice García de Enterría de forma más sencilla "se llama Reglamento a toda norma escrita dictada por la Administración".

El Reglamento se configura como la fuente más característica del Derecho Administrativo, ya que es propia de esta rama del Derecho y, además, la más importante desde el punto de vista cuantitativo, dado que por aplicación del principio de jerarquía normativa, los reglamentos están sujetos a la Constitución y a las leyes.

La potestad reglamentaria es la facultad que tiene la Administración para dictar reglamentos. El artículo 97 CE dispone que *"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes."*

Una de las principales razones que justifican la existencia de la potestad reglamentaria es la necesidad de que las normas dictadas por la Administración completen las tareas del legislador, a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, que no pueden contradecir lo ya regulado en la CE o las leyes.

6.2 NATURALEZA JURÍDICA. DISTINCIÓN CON EL ACTO ADMINISTRATIVO

La naturaleza jurídica ha sido estudiada por la Doctrina sobre todo para establecer su diferenciación con el acto administrativo. Aunque ambos son instrumentos jurídicos de la Administración, el Reglamento no es un acto administrativo. Las principales diferencias son las siguientes:

1. El Reglamento innova el Ordenamiento Jurídico o lo crea, mientras que el acto administrativo es una aplicación de esa normativa a un supuesto de hecho determinado.

2. El Reglamento tiene carácter general, al ser sus destinatarios una pluralidad abstracta de personas. Por el contrario, el acto administrativo tiene alcance particular, sus destinatarios son una o varias personas claramente identificadas. Ello no obsta a la existencia de actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas no concretadas previamente pero que pueden ser objeto de determinación a posteriori (ej. convocatoria de unas oposiciones).

3. El Reglamento se consolida y es susceptible de varias aplicaciones. El acto administrativo se agota con su cumplimiento.

4. Los Reglamentos sólo pueden ser dictados por aquellos órganos a los que el Ordenamiento Jurídico ha atribuido esa facultad (ej. Ministros). Por el contrario, los actos administrativos pueden ser dictados por cualquier órgano de la Administración.

6.3 CLASES

Existen numerosas clasificaciones de los Reglamentos elaboradas por la Doctrina. Entre las más notorias, cabe destacar:

a) En función del órgano que los dicta, los Reglamentos pueden ser estatales, autonómicos o locales.

b) Atendiendo a los efectos jurídicos, los Reglamentos se clasifican en:

- Reglamentos jurídicos o normativos: aquellos que regulan derechos y obligaciones de los ciudadanos. Deben estar habilitados previamente por una Ley.
- Reglamentos administrativos, internos o de organización: son los que regulan la organización administrativa y no producen efectos fuera de esta.

c) Atendiendo a la relación que mantienen con la Ley, es muy notoria la clasificación de los Reglamentos en:

- Reglamentos ejecutivos o *secundum legem*. Son los que desarrollan los preceptos de una Ley. Deben ser objeto de dictamen por el Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la CC.AA.
- Reglamentos independientes o *praeter legem*. No vienen a desarrollar de ninguna forma los preceptos de una ley; son, por tanto, reglamentos dictados por la Administración en uso libérrimo de su potestad reglamentaria, y sin recibir para ello previa habilitación de ley formal alguna. No pueden regular materias objeto de reserva de Ley ni tampoco asuntos que afecten, directa o indirectamente, a los derechos y libertades de los ciudadanos.
- Reglamentos de necesidad o *contra legem*. Son normas dictadas por las autoridades gubernativas en circunstancias excepcionales y únicamente caben en nuestro Ordenamiento Jurídico en tales supuestos, como los estados de alarma, excepción o sitio.

Estos reglamentos tienen un carácter marcadamente excepcional, en la medida en que se sobreponen y, en cierta forma, suspenden la aplicación de las Leyes en el territorio al que afecte la situación de emergencia antes aludida; poseen por ello, también, un carácter temporal limitado a la duración de la situación anormal.

6.4 LÍMITES

Los límites a la potestad de la Administración de elaboración de Reglamentos son de dos tipos:

A. Límites formales:

1. **Competencia:** este límite hace referencia a que sólo pueden dictar Reglamentos aquellos órganos que tienen atribuida la competencia para ello. A su vez, esta competencia puede ser:

- **Originaria:** la atribuida por la Constitución al Estado (art. 97 CE), CC.AA (art. 161.2 CE) y entes locales (art. 137 y 140 CE).
- **Derivada:** es la que se atribuye a Ministros y otras autoridades.

2. **Procedimiento de elaboración:** otro de los límites a la potestad de la Administración es que para dictar Reglamentos éstos deben ser elaborados de acuerdo con un procedimiento previamente fijado por la Ley. Para el caso del Estado, este procedimiento se regula en el art. 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno. El citado artículo establece también el procedimiento para elaborar anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos legislativos.

Por tanto, cuando la Administración decida abordar la elaboración de un Reglamento deberá seguir los siguientes pasos:

1º. El Gobierno aprobará anualmente un **Plan Normativo**, regulado en el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración, que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (artículo 25 de la Ley del Gobierno).

Dada la proliferación de normas, la concurrencia de disposiciones procedentes de diversas instancias (directivas y reglamentos, leyes y reglamentos estatales y de las Comunidades Autónomas, ordenanzas locales) que con frecuencia usan marcos conceptuales y regulatorios diferentes; en suma, la complejidad del sistema normativo, hacen especialmente necesario dotar a éste de claridad, de calidad y de racionalidad.

Se impone, por ello, dar las mayores garantías al proceso normativo, racionalizar la decisión misma de aprobar una norma e incluso evaluar, con posterioridad, la oportunidad de mantener una norma ya vigente, en función del análisis de los efectos que produce, esto es objeto del Plan Normativo anual.

2º. Así las cosas, existe un espacio de participación pública en proyectos normativos, tanto para la consulta pública previa, como para el trámite de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de normas de la AGE.

Esta participación está recogida en el art. 133 de la LPACAP y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Por lo anterior, cabe una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.
 - Podrá prescindirse del trámite de consulta pública en el caso de:
 - a) La elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas,
 - b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
 - c) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.
 - d) Tramitación urgente de iniciativas normativas.
 - La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.
- 3º. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una **Memoria del Análisis de Impacto Normativo** regulada en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que deberá contener:
- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
 - b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
 - c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
 - d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
 - e) Se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
 - f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

4º. Los Reglamentos deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública) antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del citado Ministerio no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública) cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

5º. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

6º. Se precisará dictamen del Consejo de Estado en los casos de *“Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”* (art. 22.3 Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

7º. La entrada en vigor de los reglamentos aprobados por el Gobierno requiere su íntegra publicación en el «BOE».

3. Irretroactividad: el art. 9.3 de la Constitución dispone que las disposiciones administrativas no podrán establecer la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

En caso de incumplimiento, el Reglamento será nulo de pleno derecho (art. 128 LPACAP: *“Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.”*)

B. Límites materiales:

1. El principio de jerarquía normativa es otro de los límites a la potestad reglamentaria de la Administración. Su aplicación supone que los Reglamentos están subordinados a la Constitución, a las leyes y al resto de normas con rango de Ley (Decretos Legislativos y Decretos Leyes).

Por razón de la jerarquía de los órganos que los dictan. Así lo dispone con carácter general el artículo 128.3 LPACAP que establecen que ninguna disposición reglamentaria podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior, pero también que los reglamentos se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Y lo precisa para el ámbito territorial estatal el artículo 24.2 de la Ley del Gobierno que establece que los reglamentos se ajustarán a la siguiente jerarquía:

I. Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros

II. Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

En consecuencia, los reglamentos no pueden vulnerar ni lo dispuesto en la Constitución, ni lo establecido en las leyes correspondientes a su ámbito territorial, ni tampoco lo preceptuado por los reglamentos de rango superior.

2. Principio de inderogabilidad singular de reglamentos: establece que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan igual o superior rango a estas.

3. Materia reglamentaria: mediante el establecimiento de este límite se pretende que los Reglamentos no puedan regular materias objeto de reserva de Ley ni infringir normas con dicho rango. Tampoco podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones, u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter públicos.

4. Respeto a los límites de las potestades discrecionales. Nos encontramos ante una potestad discrecional cuando la Ley permite a la Administración elegir entre diferentes soluciones, todas ellas igualmente válidas. Mediante este límite se garantiza que, cuando la Administración ejercite una potestad discrecional, deba respetar, entre otros:

- Los hechos determinantes y el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados.
- Los principios generales del Derecho
- El principio de interdicción o prohibición de la arbitrariedad. Art. 9.3 CE.

5. Por último, el régimen común del ejercicio de la potestad reglamentaria se cierra con un **requisito de publicidad** de las normas contenido en el artículo 131 LPACAP que establece que exige que se publiquen en el diario oficial o boletín oficial correspondiente –que podrá publicarse en las sedes electrónicas con los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa– para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos, al margen de otros posibles medios de publicidad complementarios.

6.5 CONTROL

Los vicios de los que adolezcan los Reglamentos pueden ser objeto de control a través de diversas vías. El control de la potestad reglamentaria de la Administración está previsto en el art. 106 CE, donde se dispone que *“los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*.

Los medios que pueden ser utilizados para luchar contra un Reglamento ilegal son los siguientes:

1º. Por **vía administrativa**, la regla general es que no cabe recurso administrativo contra los Reglamentos. Sólo es posible la interposición de un recurso directo contra ese reglamento ante los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 112.3 LPAC), o en caso de que el vicio del que adolece el Reglamento sea determinante de nulidad, la revisión de oficio por la propia Administración (art. 106 LPACAP).

2º. Por la **vía contencioso-administrativa**, los Reglamentos son susceptibles de ser impugnados por los particulares ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mediante la interposición un recurso contencioso administrativo, en el plazo de los dos meses siguientes a su publicación (art. 25 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

La vía más relevante de reacción contra un reglamento ilegal es su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como lógica consecuencia de lo dispuesto en el artículo 106.1 CE conforme al cual los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa. Conforme al artículo 26 de la LCA la impugnación judicial de las disposiciones reglamentarias admite dos modalidades:

a) la impugnación o recurso directo contra reglamentos, una vez que han sido aprobados definitivamente y dentro del plazo de dos meses desde su publicación en el boletín oficial correspondiente; y

b) Recurso indirecto, que es la impugnación de los actos de aplicación de tales disposiciones, con base en que éstas no son conformes

3. Por la **vía penal**, a través del delito de usurpación de atribuciones, regulado en el art. 506 del Código Penal.

4. Por la **vía constitucional**, mediante el Recurso de Amparo (art. 53.2 y 161.1 CE) y los conflictos de competencia (art. 161.1 y 161.2 CE).

5. Por **vía de excepción**, los Juzgados y Tribunales podrán no aplicar los Reglamentos o cualquier otra disposición que sea contraria a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa (art. 6 LOPJ).

Para finalizar el tema, se debe hacer referencia a los **principios de buena regulación** del artículo 129 de la LPACAP. Como consecuencia de ellos, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un **Plan Anual Normativo** que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. El Plan Anual Normativo es coordinado por el Ministerio de la Presidencia para asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y dotar de estabilidad al régimen jurídico aplicable a los distintos sectores y actividades. Se prevé que se puedan elevar propuestas que no estén previstas en este Plan, pero en dicho caso se debe justificar en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este Plan Anual Normativo deberá publicarse en el Portal de Transparencia.

MATERIAL NO SEGURO

BIBLIOGRAFÍA

Parada Vázquez, R. (2019). Manual de Derecho Administrativo. Editorial Dykinson

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T.(2017). Curso de Derecho Administrativo. Editorial CIVITAS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE Boletín Oficial del Estado.

CC.AA Comunidades Autónomas

CE constitución española.

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

TC Tribunal Constitucional

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 7

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERIZACIÓN. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIOS GENERALES Y ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERIZACIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN: EL RÉGIMEN JURÍDICO

1.2. CONCEPTO

1.3. NATURALEZA

1.4. CARACTERIZACIÓN

2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. PRIMERA FASE: INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

2.2. SEGUNDA FASE: INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

2.3. TERCERA FASE: FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

2.4. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO

3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIOS GENERALES Y ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

3.1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA

3.2. ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERIZACIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN: EL RÉGIMEN JURÍDICO

La Constitución incluye en su título IV “*Del Gobierno y de la Administración*” los principios que inspiran la actuación administrativa, asegurando entre otros la objetividad en su actuación, su sumisión a la Ley y al Derecho y su eficacia (art. 103.1, en desarrollo del art. 9.3 de la Constitución).

La regulación legal del régimen jurídico de las Administraciones y del procedimiento administrativo que éstas han de emplear en actividad diaria (*ad intra*) supone un mecanismo esencial para articular las relaciones de la Administración con los ciudadanos y la satisfacción de los intereses generales a los que esta debe servir por mandato de la Constitución.

En este sentido, el artículo 105 de la Constitución establece: “*La ley regulará: (...) c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado*”.

La Constitución, teniendo en cuenta la estructura del Estado establecida en su título VIII “*De la Organización Territorial del Estado*”, garantiza en el **artículo 149.1.18ª** un marco común para todas las Administraciones Públicas.

Por lo que aquí interesa, el artículo 149.1.18ª de la Constitución distingue entre:

- Por un lado, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas;
- Por otro lado, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas es una competencia básica que, por lo tanto, permite a las CC.AA dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales como mínimo común normativo. La regulación básica deberá contener los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas y que englobaría los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas ellas. Esta regulación estaría contenida en la **Ley 40/2015, de 1 de octubre**, de Régimen Jurídico del Sector Público (LPRJSP).

Sin embargo, el “procedimiento administrativo común” se contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado, para establecer con carácter general y abstracto las normas aplicables a todo tipo de procedimientos, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas.

En este marco constitucional se desarrolla la **Ley 39/2015, de 1 de octubre**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que siendo de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, a los efectos de garantizar un tratamiento común.

Por último, no debe confundirse la regulación del referido procedimiento administrativo común (al amparo del artículo 149.1.18ª CE) con las regulaciones que, aun siendo aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica, por ejemplo los procedimientos de preparación y adjudicación de contratos públicos o de expropiación forzosa.

En cuanto al **ámbito de aplicación subjetivo** se contiene en el artículo 2.1 de la LPACAP, que si bien en su apartado 1 establece su aplicación a todo el sector público integrado por:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional, a su vez, compuesto por:
 - Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
 - Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas,
 - Las Universidades públicas.

1.2. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Tal y como se recoge en la exposición de motivos de la LPACAP, se entiende por procedimiento administrativo *“el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”*.

En este mismo sentido, como se ha indicado, la CE se refiere a esta materia en su artículo 105 c) al prever que *“la ley regulará: ... c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.”*

En la línea de lo expuesto, el procedimiento administrativo puede definirse como una sucesión de actuaciones ordenada por el Derecho Administrativo para la producción de:

- Actos resolutorios de las Administraciones públicas (procedimientos declarativos)
- Reglamentos (procedimiento para la elaboración y aprobación de los reglamentos)
- Ejecución de actos declarativos previos (procedimientos ejecutivos).

Dentro del procedimiento, cabe distinguir entre **actos de trámite**, que se producen en las distintas fases del mismo, y **acto definitivo**, con el que culmina normalmente el citado procedimiento y respecto del cual son instrumentales los de trámite.

1.3. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Bajo este epígrafe la doctrina viene planteando, entre otras, las siguientes cuestiones: si el procedimiento administrativo puede considerarse un auténtico proceso o no y las finalidades del procedimiento administrativo.

En relación con el problema de si el procedimiento administrativo puede considerarse como un auténtico proceso, la doctrina ha mantenido posturas diferenciadas, entre otras:

- Los iusprocesalistas consideran que se puede hablar de proceso administrativo en tanto en cuanto el procedimiento se concibe como una sucesión de los actos procesales en su aspecto externo, es decir el camino o itinerario que ha de recorrer la pretensión, mientras que el proceso alude además de a los procedimientos, a la estructura y los nexos que relacionan los actos del procedimiento, los sujetos que participan y los derechos y deberes que otorgan. Sin que dicha concepción confunda el plano de la actuación administrativa y la judicial (que además controla la primera) ni la distinta organización de las Administraciones públicas (regidas por el principio de jerarquía organizativa) y de los órganos jurisdiccionales (no sometidos a jerarquía e independientes), estos autores defienden que **el procedimiento es un proceso**.
- Otros (E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.RAMÓN FERNÁNDEZ) prefieren preservar el término proceso para el ámbito judicial y procedimiento para el administrativo, en tanto en cuanto existen semejanzas pero también diferencias como consecuencia de la **diversa naturaleza de los fines** que ambas instituciones sirven y la distinta posición y carácter de los órganos cuya actividad disciplinan. Mientras que el proceso judicial tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas (el juez o tribunal), el procedimiento administrativo no sólo tiene como finalidad la garantía de los derechos de los administrados, sino también la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general, por órganos de la Administración, intérpretes de tal interés, que son, a la vez, parte del procedimiento y árbitros del mismo.

En relación con la finalidad del procedimiento administrativo, se distingue:

A.- Por un lado, el **procedimiento como un instrumento de garantía para los ciudadanos**:

- La sujeción de la actuación a través del procedimiento legalmente establecido (tal y como prevé el artículo 105.c) de la Constitución y prescribe el artículo 34 de la LPACAP al expresar que: “Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”), permite al ciudadano conocer el modo en el que debe relacionarse con la Administración para hacer valer sus pretensiones, lo que asegura el principio de **seguridad jurídica** (artículo 9.3. de la CE).
- Además, mediante el procedimiento se garantiza el derecho de los ciudadanos a **participar** directamente en los asuntos público (art. 23.1 de la CE), al reconocerse de forma expresa en el artículo 105 a) de la Constitución la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- El procedimiento sirve también para proteger los derechos de los interesados (aquellos cuyos derechos e intereses legítimos estuvieran afectados por una actuación administrativa en los términos previstos en el art. 4 de la LPACAP) incluyendo en el art. 53 de la citada Ley una relación de los **derechos** que le asisten en el procedimiento.

- Por último, la observancia del procedimiento legalmente establecido opera como un **requisito formal** de los actos administrativos, es decir, como una verdadera condición de su validez y no solamente es un cauce necesario para su producción. Así pues, los vicios procedimentales han de ser analizados como infracciones que pueden ser causa de una irregularidad invalidante del acto administrativo, y por lo tanto es uno de los presupuestos para su impugnación mediante la interposición del correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional. En este sentido, atendiendo al grado inobservancia de los requisitos procedimentales el legislador diferencia tres grados:

- La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.
- La anulabilidad de los actos administrativos por incurrir en defectos de forma "cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados".
- La irregularidad no invalidante en el resto de los casos.

B.- Por otro lado, **el procedimiento opera como un instrumento al servicio de las Administraciones Públicas** a los efectos de garantizar la eficacia de su actividad, en tanto en cuanto permite actuar con una mayor agilidad al conocer de antemano el cauce a seguir para producir sus actos administrativos y servir con objetividad los intereses generales referidos en el artículo 103.1 de la Constitución y artículo 3 de la LRJSP. Así, en relación con esta idea de eficacia, se establece, entre otros aspectos, la obligación de resolver, así como el hecho de que si la Administración no resuelve una solicitud en plazo puede darse la estimación presunta de la misma en virtud del silencio positivo (artículo 24 de la LPACAP), pero también permite a la Administración asegurar su buen funcionamiento, especialmente ante un crecimiento sostenido de la Administración que hace necesaria la normalización funcional de sus instituciones (asegurando además los principios de jerarquía y eficacia).

1.4. CARACTERIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La caracterización del procedimiento administrativo viene determinada por los principios sobre los que se desarrolla que le dotan de una serie de rasgos distintivos respecto del proceso judicial. Dichos principios no están reconocidos expresamente en un elenco, sino que se infieren de la normativa que regula el procedimiento administrativo, y entre los que podemos destacar los siguientes:

A.- PRINCIPIO DE OFICIALIDAD

El art. 71.1 de la LPACAP establece que "*el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad*". Esto significa que la Administración está obligada a desarrollar toda la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de recordatorio o impulso alguno por los interesados. En virtud de este principio, *los expedientes deberán despacharse por riguroso orden de incoación de asuntos de homogénea naturaleza* (artículo 71.2 de la LPACAP).

A los efectos de garantizar el cumplimiento del citado art. 71.1 de la LPACAP el mismo texto prevé en su art. 20.1 que *“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, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos”*.

En este sentido en el artículo 21.6 de la LPACAP se concreta al determinar la responsabilidad directa de los titulares de los órganos administrativos en el cumplimiento de la obligación de resolver en plazo (tal y como prevé el artículo 21.1 LPACAP).

B.- PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN

El procedimiento administrativo, da igual si se inicia de oficio o a instancia de parte, tiene carácter contradictorio, es decir la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y que sean adecuadamente confrontados antes de adoptar una decisión definitiva. En este sentido se manifiesta el artículo 76 de la LPACAP.

C.- PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Este principio, tiene su respaldo constitucional en el artículo 105.b), en el que se reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros, y ha sido desarrollado en el artículo 13 d) de la LPACAP cuando prevé que los ciudadano tendrán derecho *“al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”*. La finalidad es impedir la opacidad en el ejercicio de las actuaciones administrativas.

Relacionado con lo anterior, la implantación y desarrollo del principio de transparencia ha sido uno de los objetivos sobre los que se han desarrollado las reformas de la Administración, en la línea de la nueva concepción de **gobernanza** y subordinado al impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, en la medida en que la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, ya que permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Sin embargo, tal y como se reconoce en la exposición de motivos de la LPACAP, la regulación de esta materia ha venido adoleciendo de un problema de dispersión normativa (desde la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos - ya derogada- a Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

Por todo, la LPACAP ha pretendido sistematizar y armonizar tal regulación y así, por ejemplo, en relación con la materialización del derecho a la transparencia del procedimiento se reconoce un elenco de derechos como son los previstos en el citado artículo 53 de la LPACAP, entre otros 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 documentos contenidos en ellos.

D.- PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL O CONCENTRACIÓN DE TRÁMITES

Opera como un presupuesto inherente al principio general de **eficacia** reconocido en el artículo 103.1 de la CE, en tanto que, para que la actuación de las Administraciones sea eficaz ha de ser rápida. Es un principio que habilita a la Administración para adoptar cuantas medidas repercutan en la economía, celeridad y eficacia de sus servicios. En este sentido, son diversos los preceptos de la LPACAP que de forma directa o indirecta se refieren a este principio, entre otros podemos desatacar los siguientes:

- Acumulación de varios expedientes en uno solo cuando entre ellos guarden una conexión íntima (artículo 57 LPACAP).
- Obligación de acordar en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo (artículo 72.1 LPACAP).

E.- PRINCIPIO "IN DUBIO PRO ACTIONE"

Se postula en favor de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho a la acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, el cumplimiento del deber de resolver el procedimiento (artículo 21 LPACAP) y en aras del principio de eficacia (artículo 103.1 de la Constitución).

Así, en caso de dudas siembre debe resolverse en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión (se dota de un mayor valor al aspecto finalista que al formal cuando existan dudas al respecto); son manifestaciones de este principio:

- El artículo 68 y 73 de la LPACA, que establecen la obligación del órgano administrativo de requerir al interesado para que en un plazo de diez días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, advirtiéndole en el primer caso que se le tendrá por desistido en su petición y en el segundo que se podrá declarar decaído el derecho al trámite correspondiente.
- El artículo 74 LPACAP establece que la única causa incidental que suspende la tramitación del procedimiento es la recusación.
- Artículo 95 de la LPACAP prevé que *“los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses se producirá la caducidad del procedimiento”*.
- El artículo 115.2 2 de la LPACAP según el cual *“el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*.

F.- PRINCIPIO DE INFORMALIDAD

A diferencia del proceso judicial, que está cargado de formalidades, en el procedimiento administrativo suelen obviarse muchas condiciones formales, ya que se funda en la simplificación, en la celeridad, en la eficacia, en la objetividad y en la sencillez de sus trámites, sin prescindir de trámites, documentos o actos administrativos que son esenciales para lograr la justa y oportuna solución de la solicitud. Así, por ejemplo, las solicitudes no presentan requisitos formales especiales, de manera que se pueden presentar por cualquier medio y usando cualquier forma de expresión, salvo que en un procedimiento concreto establezca modelos específicos que serán de uso obligatorio por los interesados o las obligaciones de relación electrónica con la Administración.

G.- PREDOMINIO DE LA FORMA ESCRITA

Efectivamente, el procedimiento administrativo se viene caracterizando por el empleo del medio escrito frente al oral, así en el artículo 36 de la LPACAP se establece con carácter general en relación con la forma de los actos administrativos (que integran un procedimiento) que *“se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”*.

H.- PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

La Administración presenta la peculiaridad de que en muchas ocasiones es, además de quien resuelve, parte interesada en el propio procedimiento, lo que exige potenciar las exigencias que aseguren la efectiva imparcialidad en sus actuaciones. La Constitución establece en el artículo 103.1 un mandato de objetividad a la Administración Pública en la gestión de los intereses generales y así el propio precepto, en su apartado 3, exige a sus funcionarios imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (por ejemplo, separando el órgano instructor de un procedimiento sancionador del que vaya a resolver).

La aplicación de este principio se completa con:

- El deber de abstención del personal al servicio de las Administraciones Públicas a los efectos de garantizar la prescrita objetividad de la actuación administrativa (en los supuestos previstos en el art. 22 de la LRJSP, por ejemplo, amistad íntima, parentesco...).
- La posibilidad de los interesados de promover una recusación de quienes instruyan o resuelvan un procedimiento cuando deberían haberse abstenido.

I.- PRINCIPIO DE GRATUIDAD

La tramitación de un procedimiento administrativo no devenga costas, a diferencia de los procedimientos o procesos judiciales. Con ello se pretende reforzar el acceso de los ciudadanos a la actuación administrativa, así como el principio de servicio efectivo a los ciudadanos que, en caso contrario, podría verse condicionado. Únicamente cuando a petición del interesado deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos (artículo 78.3 LPACAP).

J.- AUSENCIA DE DIRECCIÓN TÉCNICA O POSTULACIÓN PROCESAL

Relacionado con el anterior principio, el procedimiento administrativo en sí mismo no da lugar a otros gastos que los que eventualmente pueda llegar a ocasionar la práctica de las pruebas propuestas por el interesado, ya que no se exige la asistencia de letrado, pudiendo comparecer por sí mismo, pero aun cuando así no lo hiciera y nombrase representante, este nombramiento no exige que recaiga en determinados profesionales.

K.- PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO

Vinculado con el principio de eficacia y transparencia el legislador reconoce el hecho de que el uso del medio electrónico no puede constituir una forma especial sino el medio habitual en las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos y de estas entre sí. En este sentido, la LPACP en su artículo 14 establece el derecho (para las personas físicas) y obligación (para ciertos colectivos como las personas jurídicas) de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

No obstante lo anterior, para la implantación efectiva y completa del procedimiento electrónico, el legislador articula una serie de medios como son el registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico (muchos de los que, habida cuenta de la dificultad técnica y económica para su ejecución, han visto aplazada su entrada en vigor por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, hasta el 2 de octubre de 2020.

2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El título IV de la LPACAP que lleva por rubrica “De las disposiciones en el procedimiento administrativo común”, tras incorporar un elenco de derechos del interesado en el procedimiento (artículo 53), establece las fases en las que se puede dividir un procedimiento administrativo que son las siguientes:

- Iniciación (Capítulo II)
- Instrucción (Capítulo IV)
- Finalización (Capítulo V)

Respecto a las fases mencionadas deben interesarse dos cuestiones:

a) La **ordenación**-regulada en el capítulo III- no alude a una fase del procedimiento en sentido estricto que deba seguirse tras la iniciación y preceda a la instrucción, sino que engloba una serie de criterios de tramitación e impulso aplicables a todo el procedimiento en su conjunto una vez que se ha iniciado para que el procedimiento llegue a buen fin. Luego la ordenación solamente corresponde al órgano administrativo, mientras que la fase de instrucción se constituye por los actos necesarios, realizados por las partes interesadas en el procedimiento y la propia Administración, para que el órgano administrativo se instruya adecuadamente, se forme una idea completa sobre cada una de las pretensiones.

b) Con carácter previo al inicio de un procedimiento podrá abrir un período de información o **actuaciones previas** con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

2.1. PRIMERA FASE: INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 54-69 de la LPACAP)

El legislador prevé una doble modalidad de iniciación (artículo 54 LPACAP):

- De oficio
- A solicitud de interesado.

A.- INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO

La iniciación de oficio se produce por acuerdo del órgano competente (**incoación**), acto de trámite motivado por cuatro razones:

- **Propia iniciativa:** La actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación.
- **Orden superior:** Emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento.
- **Petición razonada de otros órganos:** La propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien casualmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación. A diferencia de la orden del superior, esta causa no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación
- **Denuncia:** Acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

B.- INICIACIÓN A SOLICITUD DEL INTERESADO

En este modo de iniciación deben concurrir una serie de requisitos para su validez referidos al sujeto, al objeto y a la actividad, así:

a) Requisitos subjetivos

a.1) Capacidad de obrar ante la Administración. Para poder actuar ante la Administración, los ciudadanos han de tener capacidad de obrar, la cual según el art. 3 LPACAP, la tienen:

“a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.

b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la

patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacidad afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos”.

a.2) Legitimación. Además de tener capacidad de obrar, que opera como un requisito previo, para poder ser parte de un procedimiento administrativo y en particular para iniciarlo se requiere ser **interesado**, esto es, mantener una especial relación con el objeto del procedimiento al ser titular de un derecho o de un interés que pudiera verse afectado. En este sentido, de conformidad con el artículo 4 de la LPACAP, son interesados en el procedimiento administrativo:

“a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos 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. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”

a.3) Representación (artículo 5 de la LPACP). Supuesto en el que los interesados actúan a través de un representante, un tercero, que podrá ser tanto una persona física con capacidad de obrar como una persona jurídica, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos. Deberá acreditarse la representación para:

- formular solicitudes,
- presentar declaraciones responsables o comunicaciones,
- interponer recursos,
- desistir de acciones y renunciar a derechos

Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá la representación.

a.4) El caso específico de pluralidad de interesados en el procedimiento (artículo 7 LPACPAP). Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término.

b) Requisitos objetivos

b.1) Requisitos de las solicitudes (artículo 66 LPACPAP). Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

- Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

En cuanto a la forma, el art. 66.4 LPACP obliga a las Administraciones a establecer **modelos**, que estarán a disposición voluntaria del interesado en la sede electrónica y en la oficina de asistencia en materia de registro de la Administración, y sistema de **presentación masiva** que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio.

b.2) Subsanación y mejora de la solicitud. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, el artículo 67 (para los procedimientos de responsabilidad patrimonial) u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días (ampliable por otros 5, salvo procedimientos selectivos o de concurrencia de competitiva), subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

c) Requisitos Referidos al ejercicio de la actividad: el lugar de la presentación de las solicitudes

De conformidad con el artículo 16.4 de la LPACP, los documentos (y por lo tanto las solicitudes) que los interesados dirijan a las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- I. En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos
- II. En las oficinas de Correos
- III. En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- IV. En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- V. En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los interesados podrán exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación (artículo 66.3), cuya importancia radica en el que en que determina el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las AAPP (artículo 31.2c) LPACP).

C.- MEDIDAS PROVISIONALES (artículo 56 LPACP)

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, de forma motivada las medidas provisionales enumeradas en el art. 56 (suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas...) que considere oportunas a los efectos de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer.

No obstante lo anterior, antes siquiera de la iniciación del procedimiento (lo que se conoce como medidas provisionalísimas), el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Estas medidas se confirmarán, modificarán o levantarán en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

D.- ACUMULACIÓN (artículo 57).

El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

2.2. SEGUNDA FASE: INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 75-83 de la LPACAP)

Los de instrucción tiene como finalidad proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio (conocimiento y comprobación de los hechos) en virtud de los cuales deba pronunciarse, en primera instancia la propuesta de resolución, y en todo caso la posterior resolución.

En abstracto, tales elementos de juicio podrán derivar de las alegaciones de los interesados y del periodo de información pública, de los informes que emitan otros órganos, de las pruebas que se practiquen, que son en esencia los actos de instrucción que regula LPACAP en el capítulo IV del título IV.

A los efectos de sistematizar las distintas actividades que se integran dentro de esta fase se suele distinguir tres tipos de actividades:

- A) Actividades de aportación de datos: Alegaciones.
 - I. Alegaciones de los interesados. Trámite de audiencia
 - II. Alegaciones de terceros. Periodo de información pública.
- B) Actividades de comprobación de datos: Pruebas
- C) Actividades mixtas: informes.

A.- ALEGACIONES

I. Alegaciones de los interesados.

El legislador distingue dos supuestos en que los interesados pueden realizar alegaciones:

- *Motu proprio*, y de acuerdo con el antiformalismo o carencia de solemnidades que inspira el procedimiento administrativo se habilita a los interesados para que en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia (es decir antes de dictar la propuesta de resolución) puedan aducir las alegaciones y aportar los documentos u otros elementos de juicio que crean convenientes, los cuales serán valorados por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución (**artículo 76.1 LPACAP**).
- A instancia del órgano instructor, esto es, mediante la práctica del trámite de audiencia previsto en el artículo **84 de la LPACP**, y dando cumplimiento al artículo 105.c) de la Constitución, que además constituye una garantía vinculada a los derechos de defensa y contradicción (artículo 24.2 Constitución).

De forma expresa, el artículo 84.1 prevé: *“1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”*

El trámite de audiencia se configura con sustantividad propia, pues su finalidad no es sólo la de poder formular de modo general alegaciones (artículo 76), sino dar la oportunidad para que éstas se realicen concretamente después de conocer todos los elementos y datos que integran el expediente y que así tengan pleno sentido. Los requisitos que deben concurrir en el trámite de audiencia son los siguientes:

1. Debe concederse a cualquier interesado, entendido éste en los términos del artículo 4 LPACAP, o, en su caso, a su representante.
2. La vista y audiencia ha de concederse una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, a expensas de la solicitud, en su caso, del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. El momento procedimental del trámite de audiencia es relevante, siendo esencial que tenga lugar inmediatamente antes de que la Administración dicte resolución, para que sirva de garantía:
 - para la Administración, que puede reunir todas las fuentes que permitan un mejor acierto de sus resoluciones;
 - para los particulares, para que puedan aportar las alegaciones, que tienen un carácter conclusivo, pues son la última oportunidad que tiene de influir en el resultado final del procedimiento en defensa de sus intereses teniendo en cuenta toda la información formada en la fase de instrucción.

3. Se establece como excepción al pleno conocimiento del expediente por parte del interesado la información o datos que pudiera afectar a las materias referidas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entre otras: seguridad pública o Nacional, prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control...
4. En cuanto a la duración del trámite de audiencia será fijado por el órgano instructor en un mínimo de 10 días y máximo de 15, si bien podrá entenderse realizado, si antes de su vencimiento los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones (apartados 2 y 3 del artículo 82 LPACAP).
5. El trámite de audiencia, tal y como vienen reconociendo la jurisprudencia, tiene un carácter esencial y sustantivo del que no cabe prescindir salvo en el supuesto exceptuado por la Ley: el apartado 4 de artículo 82 de la LPACAP, prevé que “se podrá prescindir del trámite de audiencia 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.

II. Alegaciones de terceros: Periodo de información pública(artículo 86 LPACP).

La información pública es un trámite que garantiza la incorporación al procedimiento administrativo de alegaciones por cualquier tipo de personas o grupos. Representa no una actuación de los interesados fundada en un título jurídico singular, sino una manifestación de la participación de los ciudadanos en la actividad de los poderes públicos, esto es, la administrativa. En este sentido, su finalidad no es la de garantizar ningún interés concreto o específico, sino la de proporcionar a la Administración el mayor y mejor número de datos que pueda propiciar una decisión más justa, transparente y objetiva, mediante una consulta previa y abierta a toda clase de alegaciones y sugerencias.

Ahora bien, tal y como ha venido reconociendo la jurisprudencia el trámite de información pública no es excluyente (si bien tiene una finalidad diferente al trámite de audiencia), no impide que los interesados puedan presentar cuantas alegaciones estimen conveniente en defensa de sus derechos, pero en cualquier caso *“su incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento”* (apartado 3 artículo 83 LPACAP).

Tampoco este trámite es exclusivo, en tanto en cuanto, *“conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos* (artículo 83.4 LPACAP). Su régimen jurídico es:

1. La expresión que incorpora la norma *“cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera”* se ha venido interpretando en un sentido amplio, ponderando 2 elementos:

- por un lado, el carácter prevalente de los intereses generales, de tal modo que el procedimiento no se dirija especialmente a personas más o menos determinadas;
- por otro, la posible existencia de personas indeterminadas que puedan verse afectadas por la resolución, aunque el procedimiento tenga un objeto concreto diferente de ellos mismos.

Concurriendo tales elementos el órgano competente debe acordarlo. No obstante lo anterior, su ausencia tienen efectos anulatorios cuando sea un trámite preceptivo y esencial como se establece en regulaciones sectoriales, por ejemplo la expropiación forzosa o la elaboración en la elaboración de disposiciones administrativas que afecte a los ciudadanos.

2. Para comparecer y formular alegaciones en el período de información pública no se precisa legitimación especial. Como ha señalado la jurisprudencia, constituye un trámite de audiencia indiscriminada así el artículo 83.2 alude a cualquier persona física o jurídica, y el párrafo 3 del mismo precepto advierte que la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma la condición de interesado.
3. La información pública se anuncia en el Boletín Oficial propio del correspondiente ámbito territorial del órgano competente, aunque se pueden compaginar.
4. El trámite comprende el examen del procedimiento, que puede ser en su totalidad o en una parte del mismo, y la formulación de alegaciones en el plazo que se indique.
5. El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.
6. Quienes presenten alegaciones u observaciones en el trámite de información pública no adquieren la condición de interesado, pero tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

B.- ACTIVIDADES DE COMPROBACIÓN DE DATOS: PRUEBA (artículo 77 y 78 LPACAP)

La prueba es el acto (o la serie de actos) encaminados a demostrar la existencia o inexistencia de los datos que han de tenerse en cuenta al resolver y cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Las características más relevantes son las siguientes:

1. La apertura del período de prueba (por un plazo de 10 a 30 días) deberá acordarse, de oficio o a instancia del interesado, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por éstos o la naturaleza del procedimiento lo exija (art. 77.2 LPACAP). Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

2. La pruebas propuestas por los interesados:
 - a) Solo podrán rechazarse cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias.
 - b) Si generan gastos que la Administración no tiene el deber de soportar, se podrá exigir al interesado el anticipo de dichos gastos, a reserva de la liquidación definitiva, que se realizará una vez practicada la prueba.
3. La práctica de pruebas se notificará a los interesados, con antelación suficiente, con indicación del lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

C.- ACTIVIDADES MIXTAS: INFORMES (art 80 LPACAP).

Los informes se vienen definiendo como las opiniones técnicas o de oportunidad que emiten las autoridades, funcionarios u organismos distintos de aquellos a quienes corresponde dictar la resolución o propuesta de resolución, respecto de pretensiones, hechos o derechos que se traten en el expediente y sirvan para proporcionar los necesarios elementos de juicio para la adecuada resolución.

Los informes pueden calificarse según la obligación de solicitarlos y su vinculación:

1. Respecto de la obligación de solicitarlos, pueden ser **preceptivos o facultativos**, según se trate de informes exigidos expresamente por el ordenamiento jurídico y que deben solicitarse en todo caso o, por el contrario, simplemente cuando se consideren convenientes o necesarios para resolver.
2. Respecto de la observancia obligatoria de su contenido, pueden ser **vinculantes o no vinculantes**, según que el órgano decisor esté o no obligado a resolver en el sentido indicado en el informe.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

En relación con los informes podemos destacar los siguientes requisitos:

1. Su petición deberá indicar: el precepto en virtud del cual se solicita (informes preceptivos) o en su caso, fundamentando la conveniencia de reclamarlos (informes facultativos) y las cuestiones acerca de las que se solicita.
2. Su emisión: a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 de la LPACAP en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.
3. Falta de emisión:

- Transcurrido el plazo podrán continuarse las actuaciones, salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento, sin que pueda superar los tres meses (artículo 22.1 d) de la LPACAP).
- Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.
- El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

2.3.- FASE TERCERA: FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 84- 95 de la LPACAP)

Ponen fin al procedimiento administrativo según el artículo 84 de la LPACAP:

- La resolución
- El desistimiento o la renuncia al derecho en que se funde la solicitud,
- La caducidad.
- La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

A estos supuestos debe añadirse la terminación convencional prevista en el artículo 86 LPACAP.

En el supuesto previsto en el artículo 84 existe una resolución (de conformidad con la obligación de resolver de la Administración del artículo 21 LPACAP) aunque con las especialidades que a continuación se desarrollan, mientras que en la terminación convencional habrá un acuerdo entre Administración e interesado y en los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación previa o a la Administración no se emitirá resolución.

A.- RESOLUCIÓN (artículos 87 y 88 LPACAP)

La resolución es el modo habitual de terminar un procedimiento:

1. Respecto a su contenido:

- Decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo, si bien:
 - a) Respecto de las cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente deberá ponerlo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.
 - b) En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial (*reformatio in peius*) y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

- Será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35 (apartarse del criterio anterior, sancionar...). A tal efecto, la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación cuando se incorporen al texto de la resolución.
- Expresarán los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

2. Respecto a su **forma**:

- La resolución se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en la LPACAP, sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones.
- Cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver una propuesta de resolución.

Merece la pena una especial mención el **silencio administrativo**, que se produce en aquellas situaciones en las que la Administración no ha resuelto expresamente y la LPACAP impone la presunción o ficción jurídica de que sí lo ha hecho con los efectos previstos en los artículos 24 (respecto de los procedimientos iniciados a solicitud de interesado) y 25 (para los procedimientos iniciados de oficio).

Como novedad respecto de la regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el órgano competente para resolver, a los efectos de tener un conocimiento completo acerca del asunto sobre el que debe pronunciarse, puede acordar la realización de **actuaciones complementarias** indispensables para tal fin, se regulan en el artículo 87 de la LPACAP y:

1. Antes de dictar resolución el órgano competente para resolver podrá acordar motivadamente la práctica de actuaciones complementarias.
2. El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones.
3. Deberán practicarse en un plazo NO superior a quince días.
4. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias

B.- DESISTIMIENTO O RENUNCIA DEL INTERESADO

Ambas son formas de terminación del procedimiento por medio de una **declaración expresa** de los interesados en la que se pone de manifiesto su deseo de no continuar con el procedimiento. Se diferencian porque en el desistimiento el interesado abandona su pretensión en un concreto procedimiento, pero no el derecho, por lo que no le impide volver a ejercer su derecho en otro procedimiento posterior, mientras que la renuncia es una declaración del interesado abandonando el derecho, lo cual le impide volver a iniciar otro procedimiento basado en ese mismo derecho.

La LPACAP regula conjuntamente ambas figuras, distinguiendo a su vez la posibilidad del desistimiento de la propia Administración:

1. La **Administración** podrá desistir, motivadamente, en los procedimientos iniciados de oficio, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.
2. En cuanto al desistimiento y renuncia por los **interesados**:
 - a) Todo interesado podrá desistir de su solicitud o renunciar a sus derechos (cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico).
 - b) Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.
 - c) Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.
 - d) La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluido el procedimiento salvo que:
 - Se personen terceros interesados en el procedimiento y solicitasen su continuación, en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.
 - La cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

C.- CADUCIDAD

La caducidad se puede producir en procedimientos iniciados a instancia de parte o de oficio.

Según el artículo 95.1 de la LPACAP, la caducidad del procedimiento es la consecuencia del **incumplimiento por los interesados** de la carga que sobre ellos pesa de efectuar determinadas actuaciones sin las cuales aquél no se podrá tramitar, en los procedimientos que instaron. Sólo se producirá, por tanto, por causa imputable al mismo; circunstancia que muy excepcionalmente ocurrirán, ya que por un lado, el procedimiento debe impulsarse de oficio y, por otro, son cuestiones distintas la caducidad del procedimiento y la del trámite concreto dentro del mismo –que no impide seguir el procedimiento–.

En relación con este último extremo, el legislador prevé que la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite, salvo que el cumplimiento de dicho trámite que sea indispensable para dictar resolución (artículo 95.2 LPACAP).

Dada la gravedad de las consecuencias se derivan de la caducidad, la Administración debe advertir a los particulares afectados de la necesidad de que realicen los actos pertinentes y de las consecuencias que derivarían de su negligencia. Así se establece que “En los

procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento.”

En todo caso, debe recordarse que la finalización del procedimiento por caducidad no exime a la Administración de dictar una resolución que fundada en la caducidad, indicando los recursos procedan contra la misma, y ordenar el **archivo de las actuaciones**.

En relación con los **efectos**, al igual que en el caso de desistimiento de la solicitud, la caducidad del procedimiento no afecta al derecho sustantivo o relación jurídico-material que subyace a aquél y, en consecuencia, la acción encaminada a su ejercicio o realización. Así resulta implícitamente de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 95 LPAC, al decir que la caducidad *“no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”*, debiendo entenderse la ininterrupción no desde la fecha en que se resolvió aquella caducidad, sino desde la fecha de iniciación del procedimiento mismo.

D.- TERMINACIÓN CONVENCIONAL

Se plasma en un convenio acuerdo, pacto, o contrato en el que se negocien los efectos y resultados de la cuestión objeto de procedimiento. Fue una de las novedades que introdujo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que ha sido mantenida por el art. 86 de la LPACAP.

Estos convenios pueden firmarse por la Administración con cualquier persona de derecho privado o siempre que:

1. No sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción
2. Tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado
3. Establezcan como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.
4. No supongan alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos
5. Sean aprobados por el Consejo de Ministros u órgano equivalente de las comunidades autónomas cuando versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

En cuanto a los **efectos** derivados de la celebración de un convenio:

- Al iniciarse las negociaciones para concluirlos se podrá suspender el plazo legal para dictar resolución (artículo 22 LPACP).
- Según el artículo 114.1d) de la LPACPA que podrán fin a la vía administrativa los que los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento son finalizadores del procedimiento ponen fin a la vía administrativa, contra estos solo cabe la interposición del recurso potestativo de reposición, y la vía contenciosa.
-

2.4.- TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO (artículo 96)

Como novedad de este título, se incorpora un nuevo capítulo V relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, se establece su objeto, plazo máximo para resolver y los trámites de que constará, así como los supuestos en los que, iniciada la tramitación simplificada, deberá seguirse la tramitación ordinaria. Los requisitos de la tramitación simplificada se desarrollan en el art. 96 de la LPACAP que podemos sintetizar en:

- **Supuesto u objeto:** cuando existan razones de interés público o falta de complejidad del procedimiento.
- Se puede **acordar en cualquier momento** anterior a dictar la resolución.
- Salvo que reste menos de su tramitación ordinaria, el plazo máximo para resolver los procedimientos tramitados de manera simplificada es de **treinta días**, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.

3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIOS GENERALES Y ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La potestad sancionadora se viene definiendo como la facultad que tiene la Administración de imponer sanciones por actos realizados por los particulares u otras personas jurídicas por la realización de una conducta tipificada. Tiene su fundamento constitucional en los apartados primero y tercero del artículo 25:

“1. Nadie puede ser condenado o 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”, del que se deriva que la Administración, por tanto, tiene la competencia de imponer sanciones contra los terceros que incumplan su normativa, aunque sujeto a ciertos límites.

“3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”, de modo que sólo los tribunales pueden imponer penas privativas de libertad.

La potestad sancionadora se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que disciplinan, respectivamente, las relaciones *ad extra* de las administraciones con los ciudadanos y por otro lado las relaciones *ad intra*, esto es su funcionamiento interno y sus relaciones con las restantes administraciones.

La primera de las leyes (LPACAP), desarrolla la vertiente procedimiento de la potestad sancionadora, de manera que el **procedimiento sancionador** se configura como una especialidad del procedimiento ordinario general, remarcando en cada una de sus fases sus diferencias respecto de este último.

Por otra parte, en la LRJSP se regula la potestad sancionadora desde el punto de vista **sustantivo**, atendiendo a los principios que la limitan.

3.1.- PRINCIPIOS GENERALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El legislador ha recogido estos principios en la LRJSP (capítulo III de título Preliminar). Se trata de una regulación básica y aplicable, como tal, a todas las Administraciones Públicas: AGE, administraciones de las CC.AA, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de dichas Administraciones.

A.- LEGALIDAD (artículo 25 LRJSP)

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una **norma con rango de Ley**, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta LRJSP y en la LPACAP y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. Se establece que la regulación de este capítulo:

- Se aplicará expresamente al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio (el artículo 25.3 LRJSP).
- No será aplicable ni a las sanciones contractuales (que se rigen por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) ni a las patrimoniales (contenidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

B.- IRRETROACTIVIDAD (artículo 26 LRJSP)

Este principio significa que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes **en el momento de producirse los hechos** que constituyan infracción administrativa, pero que no se aplica a casos anteriores las nuevas infracciones o sanciones incorporadas posteriormente al Ordenamiento.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 9.3 de la Constitución el alcance del principio de irretroactividad se limita a las *“disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*; por lo que, *sensu contrario*, la legislación ha recogido que las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor. En este sentido, en el legislador reconoce expresamente que las *“disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”* (artículo 26.2 LRJSP).

Por lo tanto, la retroactividad se extiende a la definición de las infracciones y de las sanciones, a la fijación de los plazos de prescripción, e incluso los casos en que, a la entrada en vigor de la norma más favorable, la sanción es ya firme pero todavía susceptible de ejecución.

C.- TIPICIDAD (artículo 27 LRJSP).

Este principio va más allá que el de legalidad, en tanto en cuanto exige que sea una norma con rango de ley la que determine la **conducta constitutiva de infracción** administrativa y la sanción que lleva aparejada (no solo la atribución del ejercicio de la potestad sancionadora que exige el principio de legalidad). No obstante lo anterior, se matiza y se permite la colaboración de los reglamentos en las infracciones y sanciones administrativas, esto es, las disposiciones reglamentarias de desarrollo de las leyes sancionadoras podrán introducir especificaciones y graduaciones en relación con las conductas constitutivas de infracción administrativas o con las sanciones siempre que se respete los siguientes límites:

- No constituyan nuevas infracciones o sanciones,
- No alteren la naturaleza o los límites que determine la Ley
- Contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Además, como consecuencia del principio de tipicidad se **prohíbe la aplicación analógica** (es decir, sancionar por conductas similares a las tipificadas).

Como corolario, la normativa prevé que las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves y que únicamente por la comisión de infracciones administrativas se puedan imponer sanciones que, en todo caso, estarán también delimitadas expresamente por la Ley.

D.- RESPONSABILIDAD O CULPABILIDAD (Artículo 28 LRJSP).

Significa que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, -y esto es una novedad- cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa (artículo 28.1).

La LRJSP expresa con toda claridad que la responsabilidad ha de derivar necesariamente de “dolo o culpa”, lo cual no impide que existan normas singulares y excepcionales que incorporen culpa objetiva –como la responsabilidad por accidentes nucleares-, en cuyo caso no importaría la conducta del particular sino que haya o no acontecido el hecho.

E.- PROPORCIONALIDAD (artículo 29 LRJSP)

Este principio debe aplicarse tanto en la determinación normativa del régimen sancionador, como en la imposición de sanciones y consiste en que el ejercicio de la potestad sancionadora se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, asegurando que sea ponderada. A tal efecto el artículo 29 establece la observancia de los siguientes requisitos:

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. Las sanciones pecuniarias deberán prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.
3. En la graduación de la sanción se considerará especialmente los siguientes criterios:
 - a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
 - b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
 - c) La naturaleza de los perjuicios causados.
 - d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.
4. Se podrá imponer la sanción inferior en grado al que correspondiera a la infracción cometida para adecuarla a la gravedad del hecho infractor y a las circunstancias concurrentes.
5. En el supuesto de unidad de conducta con pluralidad de infracciones se impondrá sólo la sanción correspondiente a la más grave cometida.
6. Infracción administrativa continuada se define como la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

F.- PRESCRIPCIÓN (artículo 30 LRJSP).

Inspirado en el principio de seguridad jurídica, opera como una forma de extinguir la responsabilidad administrativa fijando un plazo de prescripción para la imposición de la infracciones y sanciones, que será el siguiente:

1º- El establecido en las leyes que establezcan las infracciones y las sanciones.

2º- En su defecto, la LRJSP establece el siguiente plazo de prescripción para:

- Las **infracciones** muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.
- Las **sanciones** impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

En relación con el **computo del plazo de prescripción** se establecen las siguientes reglas:

a) Para las infracciones:

- Comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Establece que para infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.
- Se interrumpe con la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

b) Para las sanciones:

- Comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.
- Se interrumpe con la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

G.- NON BIS IN IDEM (artículo 31 LRJSP).

No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento punitivo.

3.2.- ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre ya no existe, en rigor, un procedimiento administrativo sancionador autónomo, como sucedía con la normativa anterior, puesto que la imposición de sanciones vendrá precedida de la tramitación del procedimiento administrativo común, con las particularidades que resulten aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración que expresamente se establecen.

Por lo tanto, el procedimiento sancionador sigue las mismas fases que el procedimiento ordinario, esto es: iniciación, ordenación, instrucción y finalización.

No obstante, la LPACPA en su disposición adicional primera.2.c) se remite a su regulación específica los procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

A.- EN LA FASE DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 54 y 69 LPACAP)

Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre **de oficio** por acuerdo del órgano competente, que como ha se ha indicado con respecto al procedimiento ordinario, puede ser por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, con las siguientes particularidades:

- El inicio del procedimiento sancionador por orden superior o por petición razonada de otros órganos. La orden, o en su caso, la petición expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.
- Inicio del procedimiento por denuncia. Si el denunciante ha participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza, cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento podrá exonerar o reducir la responsabilidad de en los términos previstos en el art. 62 .4 de la LPACP.

Como garantías procedimentales aplicables al inicio del procedimiento sancionador se prevén en el artículo 63 las siguientes:

- Debe establecerse la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.
- El órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador será el que determine las normas reguladoras del mismo.
- En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento.

- No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada en tanto no haya recaído una 1ª resolución sancionadora con carácter ejecutivo.

Una de las novedades de la normativa de 2015 es que el pliego de cargos pasa a ser extraordinario, cuando en un primer momento se carezca de toda la información necesaria (antes era un trámite ordinario).

B.- EN LA FASE DE INSTRUCCIÓN

Aunque el procedimiento sancionador no presenta unas diferencias relevantes respecto del procedimiento general, esta fase cobra una especial importancia para el procedimiento sancionador al ser concluyente para la consecución de la finalidad de aquél por depurar la responsabilidad administrativa y consecuente sanción a imponer, que redundará en una privación en la esfera de los derechos de los particulares imputados.

De forma específica se concreta que en los procedimientos de carácter sancionador los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones respecto de los procedimientos sancionadores.

C.- EN LA FASE DE TERMINACIÓN

La terminación del procedimiento presenta las mayores novedades y especialidades respecto del procedimiento común. La LPACAP prevé tres formas de terminación: terminación anticipada, reconocimiento de la responsabilidad y resolución ordinaria.

I. Terminación anticipada. Cuando durante la instrucción del procedimiento quede acreditado alguno de los siguientes extremos (artículo 89.1 LPACAP):

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Que los hechos no resulten acreditados.
- c) Que los hechos probados no constituyan infracción administrativa.
- d) Que no exista o no se haya podido identificar a la persona responsable o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- e) Que haya prescrito la infracción.

El órgano instructor puede acordar la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución. También cabe que tales circunstancias se incorporen a la propuesta de resolución y el procedimiento termine por resolución del órgano sancionador, siendo absoluta.

II. Reconocimiento de responsabilidad. Se diferencian los siguientes supuestos:

- **Reconocimiento de la culpa:** Si iniciado un procedimiento sancionador el infractor reconoce su responsabilidad, se prevé que se podrá resolver aquél imponiendo la sanción que proceda, reduciendo al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta.
- **Pago voluntario de la sanción:** Si la sanción tiene carácter pecuniario (o bien se ha justificado la improcedencia de las no pecuniarias) el pago voluntario por el presunto

responsable en cualquier momento anterior a la resolución implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados, suponiendo también, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta.

Estas reducciones de al menos el 20 % son **acumulables** entre sí. Tales reducciones deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. Dicho % de reducción podrá ser incrementado reglamentariamente.

III. Resolución ordinaria. Una de las especialidades respecto del procedimiento ordinario se refiere a la **propuesta de resolución** y el alcance de la vinculación a ésta de la resolución. En efecto, la resolución ordinaria deberá ser precedida por la formulación de una propuesta de resolución notificada a los interesados, cuyo contenido se detalla con precisión en el artículo 89.2 y 3 LPACP:

- El plazo para que los interesados puedan formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes
- De forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado

La resolución de los procedimientos de carácter sancionador incluirá, además: la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquéllas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad (artículo 90.1LPACP). Si éstos se han producido y han sido ya cuantificados en el expediente, deberán expresarse en la propia resolución la **indemnización de daños y perjuicios**

E.- EN FASE DE EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN

- **Ejecutividad.** La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa. Por lo tanto, lo será cuando no quepa ya ni recurso de alzada ni de reposición, sea porque han sido desestimados expresamente, sea porque no se ha recurrido en plazo (artículo 90.3 LPACP). Esta novedad, que se separa de la ejecutividad normal de los actos administrativos- permite asegurar que la efectiva aplicación de las sanciones se da cuando hay visos de que van a prosperar.

- **Suspensión de la ejecución por recurso contencioso-administrativo.** la ley prevé que cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta su intención de interponer recurso contencioso contra esa resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar termina cuando haya pasado el plazo sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso o, habiéndolo interpuesto, no se haya solicitado la suspensión cautelar de la resolución impugnada o el órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada (art 90.3, párrafo segundo LPACP).

BIBLIOGRAFÍA

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T.(2017). Curso de Derecho Administrativo. Editorial CIVITAS

Santa María Pastor, J.A. (2018). Principios de Derecho Administrativo General. Editorial IUSTEL

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CC.AA Comunidades Autónomas

CE constitución española.

LRJSP Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 8

EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN. NULIDAD Y ANULABILIDAD. CONVERSIÓN, CONSERVACIÓN Y CONVALIDACIÓN. EJECUCIÓN FORZOSA. LA REVERSIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS

- 1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO
- 1.2. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
- 1.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

2. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN

- 3.1. MOTIVACIÓN
- 3.2. NOTIFICACIÓN

4. NULIDAD Y ANULABILIDAD

5. CONVERSIÓN, CONSERVACIÓN Y CONVALIDACIÓN

6. EJECUCIÓN FORZOSA

7. REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

- 7.1. LA REVISIÓN DE OFICIO
- 7.2. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD
- 7.3. REVOCACIÓN DE ACTOS DESFAVORABLES O DE GRAVAMEN
- 7.4. RECTIFICACIÓN DE ERRORES, MATERIALES, DE HECHO O ARITMÉTICOS
- 7.5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS

1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

El concepto de acto administrativo es uno de los más importantes de todo el Derecho Administrativo por cuanto se configura como piedra angular de todo el ordenamiento jurídico-administrativo.

GARCÍA DE ENTERRÍA sitúa el origen del concepto en la separación de poderes realizada en la Revolución francesa, manifestándose como un acto jurídico exento del control jurisdiccional de los Tribunales y sometido únicamente al control de la Administración (aunque con el tiempo para asegurar el Estado de Derecho quedaría sujeto también al control jurisdiccional).

La definición clásica más difundida en la doctrina española parte del administrativista italiano Guido ZANOBINI según el cual acto administrativo es *“toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa”*.

Las características básicas de este concepto son, pues, las siguientes:

a) Es un acto dictado por la **Administración**, lo que implica que no pueden ser considerados actos administrativos los actos políticos del Gobierno.

En este punto surge la cuestión de quién debe fiscalizar los actos del Gobierno, al no ser considerados actos administrativos. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) es concluyente al aplicar el principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico. Se excluye la definición de “acto político” y cuando se refiere a los *“actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas”* lo hace para afirmar expresamente que el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación a ellos *“cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos”*. Esta sujeción de toda actuación administrativa a control es una de las grandes conquistas del Derecho Administrativo.

b) Es un acto dictado **unilateralmente** por una Administración, de modo que quedan excluidos todos los actos realizados exclusivamente por los interesados (particulares, ya sean personas físicas o jurídicas) como solicitudes, recursos, quejas, sugerencias, reclamaciones, etc.), ya que dichos actos se encuentran regulados por el Derecho Administrativo, pero se encuentran sometidos a otro régimen diferente, y los realizados conjuntamente por la Administración y estos -como los contratos que conforman una teoría propia de los contratos de la Administración o los convenios-.

Se trata de una declaración intelectual por lo que se independizan también las actuaciones técnicas y los materiales por la vía de hecho, aunque sirvan de preparación o de ejecución del acto administrativo, así como la coacción administrativa en la que se integran las ejecuciones.

c) Quedan excluidos igualmente del concepto de acto administrativo los actos de carácter normativo de alcance general dictadas por la Administración, como los reglamentos, que han de integrarse en la teoría de las fuentes por lo que se trata de actos que la Administración realiza en el ejercicio de una potestad administrativa **distinta de la reglamentaria**.

d) En cuanto dichos actos son expresión de una potestad, producen los **efectos jurídicos** que tal potestad tiene como propios (esencialmente innovar o conservar situaciones jurídicas para el interesado). Todos los demás actos y actuaciones que se dan dentro de un procedimiento administrativo, como las consultas que la Administración emite a requerimiento de los particulares, son imputables a la Administración y podrán ser analizados por los Jueces con motivo de la impugnación del acto administrativo propiamente dicho o principal pero, al no ser directamente relevantes en la modificación de la posición jurídica de los administrados, no tienen acceso directo e independiente ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

e) En el Estado de Derecho, la noción de acto administrativo está íntimamente relacionada con la sumisión de la Administración Pública a un determinado régimen de Derecho. El carácter de acto administrativo como expresión necesaria de la potestad es lo que conecta el acto a la **legalidad**. Será por tanto el Estado de Derecho y, en definitiva, la adopción del principio de legalidad (contrario a la autonomía de la voluntad de las partes), la que permitirá configurar determinados actos de la Administración como actos administrativos.

f) El **objeto** de dicho acto no tiene que ser necesariamente un acto de voluntad expresado mediante un negocio jurídico de derecho público, sino que puede tener por objeto la manifestación de juicio, de conocimiento o de deseo de la Administración.

- Entre las declaraciones de juicio se encuentran los actos consultivos, los informes o los actos de intervención y fiscalización financiera.
- Entre las declaraciones de conocimiento podemos citar los certificados, las anotaciones o registro de título, levantamientos de actas.
- Entre las declaraciones de deseo se encuentran las propuestas o peticiones de un órgano a otro.

g) Es un acto producido, pues, con arreglo a **normas de Derecho público** y no privado, por lo que los actos de la Administración sujetos a un régimen jurídico privado quedarían excluidos del concepto de acto administrativo.

► Cabe destacar llegados a este punto, las **diferencias entre los actos administrativos y las disposiciones normativas reglamentarias**, ya sean reales decretos u órdenes ministeriales:

- Mientras que una disposición normativa forma parte del ordenamiento jurídico, es decir, constituye una fuente de derecho respetando la jerarquía normativa, el acto administrativo es simple aplicación del mismo; la norma completa el ordenamiento innovándolo, pero el acto se limita a aplicarlo.

- Por lo general, la norma se dirige a una pluralidad indeterminada de personas; por su parte, el acto administrativo se dirige a un destinatario concreto. No obstante, cabe decir que esta regla de "general-singular" no siempre se cumple, puesto que pueden aplicarse normas de forma singular a un destinatario concreto e incluso existir un acto dirigido a una pluralidad de personas como la convocatoria de un proceso selectivo.
- La norma reglamentaria tiene un proceso de elaboración propio recogido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El acto administrativo se produce conforme a las normas procedimentales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPACAP).
- Esta diferencia en cuanto a sus destinatarios obliga a que las normas deban publicarse mientras que los actos administrativos están sujetos a al procedimiento de notificación, siendo la publicación un supuesto excepcional.
- Una norma una vez inserta en el ordenamiento jurídico mediante su publicación en el boletín oficial correspondiente no se extingue, sino que sigue formando parte y completando dicho ordenamiento hasta su derogación; sin embargo, el acto administrativo, una vez aplicado, se agota.
- Según el artículo 2.1. del Código Civil "las leyes entrarán en vigor a los 20 días de su completa publicación den el BOE, si en ellas no se dispone otra cosa. En el caso de los actos administrativos, su vigencia es inmediata salvo que ésta se difiera por término, modo o condición en él establecidos.
- La titularidad de la potestad reglamentaria viene circunscrita a determinados órganos constitucional y legalmente establecidos; por el contrario, el acto administrativo, puede ser dictado por cualquier órgano administrativo.
- La norma puede ser revocada total o parcialmente mediante su derogación, por la Administración, los Tribunales e incluso instada tal revocación por el ciudadano en cualquier momento, pero el acto administrativo no, en cuanto que su revocación puede venir limitada por una Ley en protección de derechos a los que el acto ha podido dar lugar.
- La norma no puede ser objeto de un recurso administrativo, sin embargo, antes de que un acto sea objeto de revisión por un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo debe haberse agotado con anterioridad los recursos en vía administrativa.
- La ilegalidad de la norma se encuentra sancionada por la nulidad de pleno derecho mientras que los actos administrativos, tal y como se explica más adelante, pueden constituir irregularidades no invalidantes o pueden ser objeto de la acción de anulabilidad.
- El acto no puede ser contrario a las normas insertas y vigentes en el Ordenamiento jurídico, pues ello determinaría su ilegalidad, pero la contradicción de un acto con otro anterior no siempre da lugar a tal ilegalidad.

1.2. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

a) Actos decisorios externos y actos no decisorios:

El acto decisorio externo se caracteriza por ser una declaración de voluntad dirigida a un sujeto por la cual se define ejecutoriamente una situación jurídica individualizada de dichos sujetos, o de la Administración respecto de ellos.

Los actos no decisorios son aquéllos que declaran otros estados de la Administración (conocimiento, deseo o juicio).

b) Actos resolutorios y de trámite:

Esta clasificación se formula desde la recurribilidad de los actos que es la consecuencia de su distinción. Pueden ser objeto de recurso en vía administrativa *“las resoluciones y actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar con el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos”* (art 112 LPACAP)

c) **Actos favorables y actos de gravamen.** Son favorables si se amplía el patrimonio jurídico del destinatario otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad o se le libera de una limitación, de un deber o un gravamen y son desfavorables si se le impone al destinatario una carga u obligación nueva, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad.

d) Otras distinciones funcionales.

- **Actos administrativos firmes (art. 114 LPACAP) y actos que no agotan la vía administrativa:** los actos firmes no son recurribles bien porque el interesado ha dejado pasar el plazo para recurrir el acto bien porque ha sido recurrido y no proceden más recursos. Para el resto, cabe recurso en vía administrativa (o contencioso-administrativa)

- **Actos constitutivos** (crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas) y **declarativos** (acreditan un hecho o una situación jurídica, sin incidir sobre su contenido).

- **Actos singulares** (círculo concreto de destinatarios) y **generales** (pluralidad indeterminada de destinatarios), actos de administración **activa, consultiva o de control**, actos de **tracto instantáneo y sucesivo**, actos **positivos y denegaciones**, actos **personales y reales**, actos **dependientes** de otros e **independientes** y actos **originarios y confirmatorios**.

- **Actos administrativos presuntos y expresos:** se entiende por presuntos los actos en los que ha pasado el tiempo máximo para resolver por parte de la Administración y no resuelve mientras que en los expresos hay resolución expresa por parte de la Administración dentro de plazo, o bien resolución expresa confirmatoria del acto administrativo presunto. Se trata del régimen de silencio administrativo.

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en plazo en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 21.1 LPACAP)

Sin embargo, para proteger a los particulares frente a la eventual falta de respuesta de la Administración se creó una figura jurídica denominada "silencio administrativo". En virtud de dicha ficción se atribuyen efectos estimatorios o desestimatorios a la falta de resolución administrativa sin que ello exima a la Administración de su deber de resolver expresamente.

El artículo 24.2 LPACAP establece que *"La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente"*.

La condición indispensable para que exista el silencio administrativo es que haya vencido el plazo máximo que tiene la Administración para resolver y notificar el cual será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento y 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. 21.2 LPACAP). Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.

El sentido del silencio es distinto si el procedimiento es iniciado a solicitud del interesado o de oficio:

a) Si es iniciado a **solicitud del interesado** la regla general es que el silencio es positivo, excepto cuando una norma con rango de ley o una norma de derecho europeo establezca que es negativo o en determinados supuestos como el derecho de petición, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (art. 24 LPACAP).

La resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse en sentido favorable por lo que confirmará el sentido positivo del silencio, de lo contrario será nula. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento (art. 24.2 LPACAP). Es decir, el Ordenamiento obliga a la Administración a contestar expresamente aunque sea fuera de plazo pero queda vinculada por el silencio positivo de modo que sólo podrá emitir una resolución favorable.

Si el silencio fuera negativo, como no empeora la posición del ciudadano, podrá emitir resolución favorable o desestimatoria.

b) Si el procedimiento es **iniciado de oficio**, si éste es susceptible de producir efectos desfavorables, se produce la caducidad automática y el archivo de las actuaciones (art. 25.1.b), pero si éste es susceptible de producir efectos favorables, el silencio será negativo, de modo que en este caso la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo podrá ser positiva o negativa.

1.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del acto administrativo, entendiéndose por tales todas las partes intervinientes en su producción, se pueden clasificar del siguiente modo:

A) Elemento Subjetivo.

- **Administración:** el sujeto que dicta el acto administrativo, debe ser siempre una Administración pública (art. 2 LPACAP) o una Entidad de Derecho Público que ejerza potestades públicas.

- **Órgano:** sólo podrá dictar el acto considerado aquel órgano de la Administración que tenga atribuida la competencia para ello (art.34.1LPACAP). Por ello, la distribución de competencias entre los varios órganos de un ente constituye una operación básica de la organización. La competencia se determina, en consecuencia, por las normas, siendo irrenunciable su ejercicio por el órgano que la tenga atribuida como propia, aunque la misma norma pueda prever supuestos de dislocación competencial (delegación, sustitución, avocación).

- **Competencia:** se construye por razón de la materia (atribución de asuntos a los distintos Ministerios o dentro de estos a las distintas Direcciones Generales etc.), por razón de lugar (los órganos que tienen una competencia territorial determinada, que puede ser nacional como por ejemplo el Ministro o un Director General, o local, referida ésta a una circunscripción concreta; regional, provincial, comarcal o municipal) o por razón de tiempo (por ejemplo, la disponibilidad sobre los créditos presupuestarios sólo es posible durante el ejercicio a que el Presupuesto se refiere).

Según lo expuesto, en un órgano deben confluír todos los criterios de competencia para que se pueda dictar válidamente el acto administrativo que dicha competencia autorice. Cuando no se observan tales criterios se incurre en un vicio legal que afecta a la validez del acto (vicio de incompetencia).

- **Investidura legítima del titular del órgano:** la persona o personas físicas que participen en la declaración como titulares de ese órgano deben ostentar la investidura legítima de tales (nombramiento legal, toma de posesión, situación de actividad o ejercicio etc.), no tengan relación personal directa o indirecta con el fondo del asunto de que se trate, esto es, mantengan íntegra su situación abstracta de imparcialidad por no estar incurso en los deberes legales de abstención y recusación (art. 23 y 24 de la Ley 40/2025 de Régimen Jurídico del Sector Público) y procedan en las condiciones legales prescritas para poder actuar como tales titulares del órgano (lo cual es especialmente importante en el caso de órganos colegiados: convocatoria, orden del día, quórum de constitución, quórum de votación etc.)

B) Elemento objetivo.

El elemento objetivo de un acto administrativo es el objeto o el contenido del acto, la declaración, que debe acomodarse a lo dispuesto por el ordenamiento, ser **determinado** y **adecuado al fin** del acto (art. 43.2 LPACAP).

Debe ser **lícito** -los actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta son nulos de pleno derecho- y **posible** -los actos de contenido imposible son igualmente nulos- (art.47.1 c) y d))

Este objeto de la declaración de la Administración puede ser:

- un comportamiento del administrado, de otra Administración, de otro órgano, del titular del órgano (dar, hacer, padecer, no hacer...),
- un hecho que se documenta, se certifica, se aprecia o califica,
- un bien fungible – declaración de liquidación de deuda de cantidad-,
- un bien infungible que se expropia o que se califica (declaración de ruina, de monumento artístico o calificaciones urbanísticas) que se transfiere o subroga (reparcelación, concentración parcelaria) o que se registra,
- una situación jurídica (interpretarla, calificarla o revisarla),
- su propia organización o
- combinaciones de esos objetos típicos.

Todos los actos tienen un **contenido natural** o **esencial** que es el que sirve para individualizar o tipificar el acto no puede faltar sin que el acto se desvirtúe, un contenido **implícito** que es aquél que no estando expresamente recogido por la norma singular se entiende comprendido en el acto por estarlo en la norma legal, un **contenido accidental** que es aquél que se refiere a condicionamientos de particulares del acto. Dentro de éste hay que considerar las siguientes cláusulas accesorias:

- **Término:** indica el día desde el cual debe tener eficacia el acto o desde el cual la eficacia del acto administrativo debe cesar.
- **Condición:** es un hecho futuro e incierto del cual se hace depender la eficacia del acto administrativo.
- **Modo:** es una carga impuesta a la persona a favor de la cual se dicta el acto administrativo.

C) Elemento final.

El fin a que debe responder un acto administrativo debe ser siempre “para conseguir un interés público”, en aplicación del art. 103 de la Constitución española y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP), que señalan que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales.

D) Elemento formal.

Por elemento formal entendemos el conjunto de trámites y de formalidades por medio de los que se configura la voluntad administrativa. Se trata de un cauce necesario para la producción de actos administrativos (art.34 LPACAP) y que garantiza la eficacia y el acierto de la Administración y los derechos de los particulares afectados por dichos actos.

El procedimiento articula una serie de finalidades e intervenciones diversas asegurando un **orden** determinado en el que los actos deben ser cumplidos hasta llegar a la resolución final, de manera que se establece una clara diferencia entre la decisión o resolución final (regulada en el artículo 88 de la LPACAP) y actos procedimentales de carácter instrumental.

El vicio de forma (art 47.1.e), se considera por tanto el vicio nacido de la ausencia de alguna de las formalidades que el ordenamiento jurídico impone a los actos administrativos. Este elemento del acto administrativo, por imperativo del artículo 105 c) de la Constitución, viene recogido en el artículo 36 de la LPACAP:

“Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

La forma verbal es común en ciertos ámbitos (policías o ejército) y prevista en el mismo art:

“En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario 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.

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”.

En cuanto al contenido de la forma escrita, la LPACAP no establece una norma general. El siguiente contenido responde a las exigencias mínimas de identificación y certeza del contenido resolutorio: encabezamiento, con indicación de la autoridad que emite el acto, preámbulo que suele referir los actos preparatorios, normas legales de competencia y, en su caso, de fondo en que el mismo se funda, la eventual consulta al Consejo de Estado, motivación, parte dispositiva o resolución propiamente dicha, lugar, fecha y firma y las indicaciones propias de la notificación.

Cuando todos estos elementos se encuentran determinados en una norma, decimos que la Administración actúa con arreglo a una potestad reglada. Cuando alguno de ellos puede ser establecido libremente por la Administración, decimos que actúa con arreglo a una potestad discrecional. Las potestades discrecionales permiten una libre opción a las Administraciones (otorgar un premio) si bien dentro de los límites reglados que se le imponen (que se cumpla el procedimiento, los requisitos fijados en las bases...).

2. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Las decisiones de la Administración tienen presunción de validez y son inmediatamente eficaces desde la fecha en que se dicten (art. 39 LPACAP), lo que permite desplegar

plenamente sus efectos en tanto no se demuestre su invalidez, siempre que reúna unas condiciones externas mínimas de legitimidad, esto es, que emane de una autoridad legítima y que el acto declarado no sea imposible o delictivo o se haya materializado olvidando en absoluto el procedimiento establecido, en cuyo caso podrá ser suspendido y privado por ello de eficacia. Se trata de lo que la doctrina ha denominado privilegios en más de la Administración, que le otorgan potestades exorbitantes para poder alcanzar sus fines.

Los actos administrativos gozan por ello, en general, de eficacia jurídica desde el momento que se dictan, salvo en el caso de las siguientes excepciones:

- a) Que se disponga otra cosa – artículo 39.1 LPACAP
- b) Cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior “excepciones de eficacia demorada” - artículo 39.2 de la LPACAP - (la aprobación posterior por una autoridad superior no afecta a la validez del acto que no producirá efectos hasta que dicha aprobación tenga lugar).
- c) Que el acto tenga eficacia retroactiva. Esto ocurrirá cuando se dicten actos en substitución de actos anulados y, asimismo, cuando produzca 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.

La eficacia del acto administrativo puede quedar paralizada provisionalmente en vía de recurso administrativo. Según el art 117 de la LPACAP sobre la suspensión de la ejecución:

“1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna 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 en el artículo 47.1 de esta Ley”.*

La interposición de cualquier recurso administrativo contra el acto no suspende la ejecución del acto impugnado, si bien una ley puede establecer lo contrario. No obstante, el órgano de la Administración que ha de resolver puede acordar la suspensión, procediendo para ello a **ponderar**, de manera suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente de mantenerse la eficacia inmediata del acto, teniendo en cuenta además las siguientes circunstancias: que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación y que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPACAP.

3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN

3.1. MOTIVACIÓN

El artículo 35 de la LPACAP establece que deberán motivarse con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

- 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 y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.*
- c) Los actos 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.*
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.*
- f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.*
- g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.*
- h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.*
- i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.*

La motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión ya que es esencial para poder controlar la actuación administrativa e informar a los interesados de por qué se adoptó esa decisión y no otra.

3.2. NOTIFICACIÓN

La notificación o, en su caso, publicación del acto es un requisito condicionante de la eficacia de la mayoría de los actos administrativos, pero no de todos.

En dichos actos, sólo a partir de la notificación comienzan los efectos del acto y sólo a partir de ese momento se abren los plazos para poder recurrir, puesto que es el momento en que el interesado puede conocer que el acto se ha dictado y cuál es su contenido.

El artículo 40 de la LPACAP establece que el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos. Es decir, la obligación de notificar se refiere primariamente a las resoluciones, esto es, los actos que ponen fin al procedimiento que son los que por esta razón afectan

directamente a los derechos e intereses de su destinatario, pero también a los demás actos que pudieran afectar de manera semejante a dichos derechos e intereses y solamente al interesado afectado directamente en el procedimiento.

Por lo demás, la obligación de notificar es una obligación estrictamente formal, de modo que sólo se entenderá producida en el supuesto de que cumpla los requisitos siguientes:

- **Plazo:** deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.
- **Contenido:** deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. En el caso de que, conteniendo el texto íntegro del acto, se omita alguno/s de los demás requisitos 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 interponga cualquier recurso que proceda.
- **Medio:** las notificaciones, a partir de la promulgación de la nueva LPACAP, deben practicarse preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía (art. 41.1. LPACAP). Si no están obligados, podrán decidir en cualquier momento que las notificaciones se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquél salvo que las Administraciones hayan establecido reglamentariamente la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Cuando no hubiera sido posible realizar la notificación se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y 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.

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 mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie se hiciera 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. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación.

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado». Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. De lo contrario, la notificación no producirá efectos pues la misma demorará el comienzo de la eficacia del acto.

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. En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:

- a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos.
- b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo.

La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que las notificaciones y se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar.

4. NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La LPACAP establece que los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten. El precepto establece una presunción de que cuando se dicta el acto administrativo han sido satisfechos todos los requisitos intrínsecos del acto, y de que éste contiene por tanto todos sus elementos.

Sin embargo, puede suceder que el acto sea jurídicamente incorrecto, y se haya dictado infringiendo el ordenamiento jurídico o desconociendo alguno de los requisitos que se incluyen dentro de los elementos del acto. Por lo tanto, el acto administrativo se presume válido hasta que se anule, es decir, hasta que sea formalmente eliminado del escenario jurídico mediante alguno de los mecanismos que el Derecho establece. Por lo tanto, no todos los actos administrativos son adecuados o se desarrollan atendiendo a la ley, y por ese motivo se establece en la propia ley una graduación de niveles de invalidez, según su nivel de incumplimiento o defecto.

Los grados de invalidez en que puede incurrir un acto administrativo son:

a) **Irregularidades no invalidantes:** es un vicio de escaso relieve, y de tan poca entidad que no conduce a la eliminación del acto administrativo. Los supuestos de irregularidades no invalidantes son los siguientes:

- En primer lugar, los defectos de forma, que sólo son causa de anulación del acto administrativo cuando carecen de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o producen la indefensión de los interesados (art. 48.2 LPACAP)
- En segundo lugar, las actuaciones realizadas fuera del tiempo establecido, que sólo implicarán la anulación del acto cuando así lo impusiera la naturaleza del término o plazo (art. 48.3 LPACAP).

b) **Anulabilidad (art. 48 LPACAP):** las características de la anulabilidad son las siguientes:

- La anulabilidad se encuentra doblemente delimitada, superiormente por la nulidad de pleno derecho, que es la máxima sanción que puede recibir un acto, e inferiormente por las irregularidades no invalidantes, por lo tanto, sólo son supuestos de anulabilidad aquellos supuestos que no se encuentren comprendidos dentro de la nulidad de pleno derecho ni de las irregularidades no invalidantes.
- Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (emplear potestades públicas para fines diferentes de aquéllos para los que se concibieron).
- Igualmente son anulables los actos con defectos de forma cuando carecen de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o producen la indefensión de los interesados o se producen fuera de plazo cuando lo imponga la naturaleza del término o plazo.
- La acción de anulabilidad sólo podrá llevarse a cabo por los interesados en el procedimiento del acto en cuestión o por la Administración que lo dictó a través del procedimiento de revisión de oficio (art. 106 y ss LPACAP).
- Los actos sólo pueden ser anulados dentro de un cierto plazo, transcurrido el cual, si no se produce reacción mediante el ejercicio de la acción de nulidad o mediante consentimiento expreso o tácito de quien puede ejercitarla, el acto se considera válido.
- Los actos anulables pueden ser convalidados incluso antes de que transcurra el plazo para su anulación o se preste el consentimiento subsanando la infracción legal cometida.

c) **Nulidad de pleno derecho:** la nulidad de pleno derecho es la máxima sanción que puede recibir un acto administrativo, y por ello los vicios que el ordenamiento contempla como supuestos de nulidad de pleno derecho consisten en infracciones de especial gravedad y que atentan contra los derechos fundamentales del sistema, encontrándose reservada a la ley la determinación de tales supuestos.

Cuando un acto es nulo su ineficacia es intrínseca y por ello carece desde el principio de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación. La trascendencia general de la

misma supone, por último, la ineficacia de los actos posteriores que traigan causa del acto nulo. Las características de la nulidad de pleno derecho son las siguientes:

- Es imprescriptible, es decir, la nulidad de pleno derecho puede ser alegada siempre, y el particular que se encuentre perjudicado por un acto nulo podrá ejercer acciones contra él en cualquier momento.
- En el ejercicio de la acción de nulidad de pleno derecho es irrelevante el consentimiento del particular, puesto que, este ejercicio puede realizarse en cualquier momento por la Administración o por cualquier Tribunal que conozca un recurso contra el acto, aunque nadie haya solicitado tal declaración.
- No puede ser objeto de convalidación.

Los supuestos de la nulidad de pleno derecho aparecen contemplados en el artículo 47 de la LPACAP y son los siguientes:

1. Los actos que lesionen los derechos o libertades que sean susceptibles de amparo constitucional. Se trata, única y exclusivamente de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución Española.

2. Los dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. Para que la incompetencia sea manifiesta debe ser clara y nítida y, además, tiene que ser por razón de la materia o del territorio, quedando excluida, por consiguiente, la incompetencia jerárquica. Por ejemplo: la administración autonómica que dicta un acto administrativo que afecta a dos comunidades autónomas, cuando debería dictarse por la Administración General del Estado, por esta doble afectación (incompetencia por razón del territorio) o el pleno del Ayuntamiento que aprueba la condonación de una deuda, cuando realmente la condonación tiene que estar prevista en una norma con rango de ley (incompetencia material).

3. Actos de contenido imposible. La imposibilidad del acto administrativo puede entenderse desde el punto de vista físico o jurídico. Físico porque el contenido del acto vaya en contra de las leyes físicas o de la propia realidad y por ello imposible de ejecutar, o jurídico porque atente contra las propias leyes de una forma ostensible y clara.

4. Actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta, expresión en la que se contienen dos supuestos distintos:

- Los actos constitutivos de delito son los que, en sí mismos, contienen elementos delictivos.
- Los actos que se dictan como consecuencia de infracción son los que traen causa de un delito sin ser delictivos en sí mismos.

5. Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, es decir, que se incumplan reglas esenciales del procedimiento o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (por ejemplo, que se reúna el órgano colegiado sin que haya convocatoria,

ausencia de orden del día, no se les diga que asuntos van a tratar, falta de la mayoría exigida para la constitución del órgano, o se incumplen las reglas de mayoría esenciales de las votaciones), no siendo nulidad cualquier error en el procedimiento.

6. Los actos expuestos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico en virtud de los cuales se pueden adquirir facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. El ejemplo clásico de esta nulidad sería el opositor que obtiene el nombramiento como funcionario de carrera de una administración, sin la titulación exigida.

7. Los que se establezcan expresamente en una norma con rango de ley.

8. 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.

5. CONSERVACIÓN, CONVERSIÓN Y CONVALIDACIÓN

► Conservación y transmisibilidad.

Dispone el artículo 51 LPACAP: “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”.

Cuando se detecta un error en un acto administrativo que sea determinante de anulabilidad, ésta puede restringirse al acto viciado de anulabilidad, lo que permite conservar el resto de actuaciones, o puede extenderse esta anulabilidad al resto de actos conectados por el acto administrativo viciado de anulabilidad.

Por ejemplo, en un proceso selectivo en el que se declare la nulidad o anulabilidad de la baremación de los méritos de uno de los aspirantes, se valorará la posibilidad de conservar o transmitir/extender esta anulación al resto de actos del proceso selectivo.

- En caso de que se considere que el vicio afectaba a los méritos de un concreto aspirante, y que la parte viciada no es de tal importancia, se mantendría el nombramiento del resto de aspirantes como si no hubiera sido cometida la infracción. De no existir esta posibilidad, teniendo en cuenta que la revisión de oficio de actos nulos puede hacerse en cualquier momento, sin sujeción a límite temporal, siempre pesaría la sombra del posible vicio del acto que podría implicar su anulación en el futuro; por ello es más prudente preservar la seguridad jurídica y conservar las actuaciones, a pesar de estar viciadas. Ante la nulidad o anulabilidad de un acto viciado, se conservarán los actos anteriores no viciados y no afectaría a los futuros independientes.

- En caso de que se considere que el vicio afecta a todas las valoraciones de méritos, sin que sea procedente conservar las actuaciones, se entendería que la parte viciada es de tal importancia que la mayoría de los nombramientos hubieran sido distintos, de tal forma que no hubieran sido dictados los actos administrativos de nombramientos de esas

personas, sino de personas distintas. En este caso estamos hablando de la transmisibilidad o extensión de la nulidad o anulabilidad del acto administrativo a los actos con él conectados.

El **artículo 49.2 LPACAP** dispone: "La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado".

► **Conversión de actos viciados.** Esta técnica figura en el artículo 50 LPACAP y supone que los actos administrativos nulos o anulables que contengan elementos de otro acto administrativo producirán los efectos de este último. Es decir, se aligeran los efectos de la anulabilidad o de la nulidad pues se admiten por Ley como legítimos aquellos efectos que puedan considerarse amparados o justificados por los elementos del acto no afectados por el vicio que determina su anulabilidad o su nulidad (por ejemplo, un acto de nombramiento de funcionario interino en lugar de funcionario de carrera después de superar el correspondiente proceso selectivo que sólo contenga error en dicha mención puede producir los efectos del nombramiento correcto "funcionario de carrera" mediante la conversión del acto y su correcta mención pues el acto contenía todos los elementos que podían permitir la constitución válida del acto).

► **Convalidación de los actos anulables (art.52 LPACAP).** Supone que la administración puede subsanar los vicios de anulabilidad (nunca de nulidad).

El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 LPAC para la retroactividad de los actos administrativos.

- En el caso de incompetencia jerárquica: si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

- En el caso de que el vicio del acto consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.

6. EJECUCIÓN FORZOSA

La ejecución del acto puede ser:

- Voluntaria: en este caso el obligado por el acto lo cumple.

- Forzosa: Art. 99 LPACAP: "Las AA.PP., a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán 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 un órgano judicial".

Consiste en la realización material de la obligación cuando el destinatario se resiste a acatarla, es decir, la Administración puede exigir el cumplimiento de sus actos

administrativos y, en su caso, proceder por sí misma a ejecutarlos, cuando el administrado se niegue a hacerlo. A esta facultad se la denomina ejecutoriedad, lo que constituye un privilegio de la Administración derivado de la **autotutela ejecutiva**.

El principio que informa este privilegio es el de proporcionalidad, según el cual, el medio de ejecución del acto elegido por la Administración debe ser proporcional a los fines que persigue. Consecuencia de este principio es también el principio de *favor libertatis*, en virtud del cual, si fueran posibles varios medios de ejecución forzosa, se elegirá el menos restrictivo de derechos.

Para que proceda la ejecución forzosa hacen falta los siguientes requisitos:

- a) La existencia de un acto administrativo.
- b) Que el acto administrativo sea eficaz para poder ejecutarlo forzosamente, es decir, que haya sido correctamente notificado, y no haya sido suspendido en su ejecución.
- c) La Administración tiene que seguir un procedimiento para ejecutar el acto forzosamente, para lo cual es necesario:
 - Que siempre que la Administración ejecute un acto forzosamente haga un apercibimiento o requerimiento previo al administrado.
 - Que cuando la Administración vaya a ejecutar forzosamente un acto sancionador rijan el principio de proporcionalidad, es decir, que haya un equilibrio razonable entre el medio de ejecución elegido por la Administración y el fin perseguido.
 - Que el acto administrativo que pretenda ejecutarse no haya sido sometido por una disposición expresa al auxilio o autorización judicial.

Los medios de ejecución forzosa vienen recogidos en el artículo 100 LPACAP:

1. Apremio sobre el patrimonio (art 101 LPACAP): éste es el medio de ejecución forzosa que se usa para hacer efectivas cantidades de dinero siempre que dicha obligación esté establecida en una norma de rango legal.

El procedimiento se inicia cuando existe un acto que obligue al pago de una cantidad líquida, expidiéndose la correspondiente providencia de apremio por no haber sido atendido por el deudor en plazo el pago voluntario, y abriéndose un nuevo periodo de pago de la deuda la cual se verá aumentada por los intereses de demora y el recargo de apremio.

Superado este nuevo periodo de pago, si aún no se ha pagado se producirá el embargo de los bienes en cantidad suficiente para cubrir el importe total de la deuda más los recargos y costas, que con posterioridad al primer acto se causen o puedan causarse.

A efectos de este embargo debe seguirse necesariamente un orden de prelación: primero, el dinero en efectivo o disponible en cuentas abiertas en entidades financieras, después, créditos y valores y a continuación, sueldos, pensiones y seguidamente, bienes inmuebles. El procedimiento termina con la subasta pública de los bienes trabados al obligado.

2. Ejecución subsidiaria (art 102 LPACAP): mediante este medio de ejecución, la Administración o un tercero por encargo de ésta substituye al sujeto obligado en el cumplimiento del acto, pero a costa del obligado.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la ejecución subsidiaria procede en casos en que se impongan obligaciones de hacer que no necesiten ser desarrolladas específicamente por el obligado y pueda llevarlas a cabo cualquier sujeto. Una vez ejecutado el acto, la A.P. fijará la cantidad a abonar por el sujeto obligado, para que cubra el importe de los gastos, daños y perjuicios ocasionados por su falta de cumplimiento voluntario del acto.

3. Multa coercitiva (art 103 LPACAP): consiste en vencer la resistencia del obligado haciendo surgir nuevas deudas económicas que se van reiterando hasta que se cumplen. Las multas coercitivas pueden ser reiteradas por lapsos de tiempo, separados por plazos razonables de ejecución. Se trata de deudas nuevas, independientes de las sanciones económicas y compatibles con ellas porque no tienen carácter sancionador, sino que son un mero mecanismo para asegurar el cumplimiento.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la LPACAP dispone que este medio de ejecución se aplica a obligaciones de hacer, sean o no personalísimas. Asimismo, impone una reserva de ley sobre los supuestos de multa coercitiva, que deberán preverse singularizadamente en leyes específicas.

4. Compulsión sobre las personas (art 104 LPACAP): consiste en la coerción física del sujeto obligado. Este medio está restringido a las obligaciones personalísimas de no hacer o soportar. En este caso es fundamental el respecto al principio de proporcionalidad y al derecho fundamental a la dignidad de la persona. Sólo se puede utilizar cuando una ley lo autorice expresamente, debido a la incidencia de este medio de ejecución sobre el derecho constitucional a la libertad.

7. LA REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

La revisión de los actos en vía administrativa, siguiendo a MORALES, es la potestad que la Ley otorga a la Administración Pública para que pueda, de oficio o a instancia de los interesados y conforme a las reglas que el Ordenamiento dicta, rectificar, substituir sus actos por otros o dejarlos sin efecto, declarando su nulidad o anulabilidad, o bien declarar su lesividad para, posteriormente, demandar su anulación ante los Jueces y Tribunales.

En esta genérica definición de las técnicas reguladas por el título V de la LPACAP se incluyen las siguientes figuras, que serán objeto de estudio detallado en los siguientes epígrafes:

- a) La revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos por concurrir en ellos alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 y 2, respectivamente de la LPACAP.
- b) La declaración de lesividad de los actos favorables al interesado que incurran en causa de anulabilidad, como paso previo a su impugnación ante los Tribunales.
- c) La revocación de los actos de gravamen o desfavorables.

- d) La rectificación de errores materiales de hecho o aritméticos existentes en sus actos.
- e) Los recursos administrativos, y dentro de éstos, sus clases: alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión.

El régimen jurídico de la revisión de oficio tiene, como la propia LPACAP, alcance general, por lo que es aplicable tanto a la Administración del Estado, como a comunidades autónomas y a las Entidades que integran la Administración Local, así como a las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquéllas.

7.1. LA REVISIÓN DE OFICIO (art 106 LPACAP).

El principio de legalidad y la sumisión a la ley y al Derecho obliga a la Administración a reaccionar de oficio frente a cualquiera de sus actos o actuaciones que contravengan el ordenamiento jurídico, con el fin de adecuarlos a éste.

Este deber de ajuste permanente a la legalidad no plantea importantes problemas jurídicos cuando se trata de actos que afectan al ámbito interno de la Administración (estructura, organización o funcionamiento), sin limitar los derechos de los ciudadanos ni cuando el acto es perjudicial o gravoso para un particular, como puede ser la imposición de una sanción indebida, puesto que su revisión pondrá en mejor situación al interesado.

Sin embargo, cuando se trata de la revisión o anulación de los actos administrativos inválidos que han creado o reconocido derechos a favor de terceros que se encuentran además en posesión y disfrute de los mismos, los requisitos y limitaciones a que está sometida la Administración para ejercer esa revisión y dejar sin efecto tales actos son mucho mayores porque las consecuencias también son mucho más graves para el estatuto jurídico de los particulares.

La LPACAP establece el régimen de esta técnica en los siguientes términos:

“1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”.

a) Actos revisables.

El objeto de esta técnica es que la Administración pueda dejar sin efecto, declarando su nulidad, sus propias disposiciones y sus actos cuando agoten la vía administrativa o hayan devenido firmes y, por tanto, inatacables, por no haber sido recurridos en plazo (para dejar sin efecto un acto de mero trámite es suficiente con ordenar la retroacción de las actuaciones con el fin de subsanar los defectos antes cometidos).

Son actos que agotan o ponen fin a la vía administrativa (art 114 LPACAP):

- Las resoluciones de los recursos de alzada.
- Las resoluciones de los procedimientos de impugnación sustitutivos del recurso de alzada.
- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4 LPACAP.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

En el ámbito estatal ponen igualmente fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

- Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- Los emanados de los ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
- Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director General o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.
- En los Organismos públicos y Entidades Derecho Público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por Ley se establezca otra cosa.

b) Las causas que pueden fundamentar la revisión:

La revisión, por su carácter extraordinario, sólo puede ser utilizada en los casos de especial gravedad recogidos en la ley con el fin de evitar que esta técnica se desnaturalice y se convierta en una especie de segunda oportunidad para los interesados cuando ya se les ha desestimado un previo recurso administrativo sobre el mismo asunto.

Así, no podrá prosperar si sólo hay una causa de anulabilidad -cualquier infracción del ordenamiento jurídico-, sino que los actos o disposiciones que se pretenda revisar deberán estar incursos en alguna de las tasadas causas de nulidad fijadas por el artículo 47.1 (para los actos) y 47.2 (para las disposiciones) de la LPACAP.

c) Plazo para incoar el procedimiento de revisión de oficio.

A diferencia de lo que ocurre con los recursos o con la declaración de lesividad, cuando se trata de declarar la nulidad de un acto o disposición administrativos, la Administración no se ve constreñida por un plazo limitativo, transcurrido el cual tenga vedado su ejercicio, pues

señala el artículo 106 LPACAP que la Administración podrá efectuar dicha declaración "*en cualquier momento*", independientemente del tiempo transcurrido desde la aprobación de la disposición en cuestión.

d) El procedimiento de la revisión de oficio.

La revisión de oficio puede iniciarse bien a iniciativa de la propia Administración autora del acto, bien a instancia o solicitud de interesado, constituyendo en este último caso una auténtica acción de nulidad.

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución de acto sometido a revisión, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

En cualquier caso, cuando la revisión haya sido solicitada por un interesado, la primera decisión a tomar por el órgano competente para resolver será de admitirla a trámite o inadmitirla.

Sólo podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de la solicitud, cuando ésta no se base en una causa de nulidad o carezca manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales (art 106.3 LPACAP).

La inadmisión es un mecanismo para poner fin al procedimiento que no llega a efectuar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pero rechaza la petición del particular. En la medida en que esta decisión de inadmitir a trámite la solicitud de revisión puede adoptarla el órgano administrativo sin el previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente se exige no sólo una motivación adecuada, sino también que las causas que pueden determinar dicha inadmisión sean interpretadas de forma restrictiva, de modo que su apreciación pueda realizarse casi a primera vista, sin necesidad de efectuar un análisis jurídico sobre el fondo del asunto, y que resulte notoria, clara, evidente y cierta la falta de motivos para la impugnación o la ausencia de una causa de nulidad.

Si se inadmite una solicitud de revisión de oficio, el interesado puede recurrir dicha inadmisión tanto en vía administrativa como contenciosa, en cuyo caso habrá de determinarse si concurrían o no las causas de inadmisión que hubiera alegado la Administración. Si finalmente se anulara la inadmisión a trámite, la resolución que así lo establezca no resolverá directamente sobre el fondo de la revisión de oficio, sino que se limitará a dejar sin efecto la inadmisión a trámite y ordenará que se admita la solicitud y se tramite el procedimiento de revisión.

Si la solicitud es admitida a trámite, habrá de instruirse un procedimiento conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo, considerando que, si bien no se prevé expresamente la necesidad de dar trámite de audiencia en el seno del procedimiento de revisión de oficio, resulta preceptiva la audiencia a todos los interesados en el procedimiento para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

El apartado 5 del artículo 106 de la LPACAP fija en **6 meses** el plazo para resolver los procedimientos de revisión iniciados de oficio. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo transcurrido dicho plazo y tendrá libre la vía judicial.

Una vez instruido el procedimiento, se formulará una propuesta de resolución que se elevará, junto con todo el expediente, al Consejo de Estado para que emita su preceptivo dictamen. Sólo si este dictamen es favorable a la revisión puede la Administración acordar la revisión de oficio.

Una vez evacuado el dictamen favorable a la revisión, habrá de dictarse la resolución que ponga fin al procedimiento. En dicha resolución el órgano competente podrá acordar bien la revisión de oficio del acto nulo, bien que no procede dicha revisión, pues el dictamen es vinculante sólo en un efecto, es decir, sólo limita la decisión del órgano en el sentido de que éste no puede declarar la revisión sin el parecer favorable del Consejo, pero no le obliga a declararla, de modo que, en teoría, el órgano consultante puede apartarse del dictamen (lo que se denomina informe obstativo).

No obstante, ha de considerarse que la potestad de revisión de los actos administrativos no es discrecional para la Administración, sino reglada, de forma que una vez comprobada la concurrencia de los vicios que concurren en el acto, la Administración vendría obligada a declarar su nulidad, y ello no sólo por los términos imperativos con que se expresa la LPACAP (*"las Administraciones Públicas...declararán de oficio la nulidad..."*), sino también y sobre todo porque en un Estado de Derecho aquélla ha de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Por ello, si el órgano decisor quisiera apartarse del dictamen favorable a la revisión, habría de motivar ampliamente su decisión.

La resolución del procedimiento de revisión de oficio produce sus efectos desde la fecha en que alcanzó eficacia el acto anulado, esto es, como si el acto anulado nunca hubiera existido

No obstante, cuando lo que se revisa es una disposición y se declara su nulidad, ello no determina automáticamente la nulidad de todos los actos administrativos singulares de aplicación de la misma o que se hayan dictado a su amparo, sino que éstos, cuando sean firmes, subsistirán y se considerarán válidos y eficaces.

Asimismo, en la resolución que declare la nulidad de una disposición o acto podrán establecerse las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las condiciones y requisitos que establece la propia LPACAP, en sede de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

7.2. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

Establece el artículo 107 LPACAP que *"las Administraciones públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de esta Ley, previa su declaración de lesividad para el interés público"*.

Las diferencias de esta técnica con la revisión de oficio son las siguientes:

1ª. La revisión de oficio faculta a la Administración para declarar la nulidad de sus propios actos administrativos favorables o declarativos de derechos, como manifestación de lo que se llama “potestad de autotutela” mientras que en la declaración de lesividad, cuando el acto administrativo favorable para los interesados está incurso en una causa de mera anulabilidad, la Administración debe declararlo lesivo para, a continuación, acudir a un juez, que será el que mediante sentencia lo declare anulable y lo deje sin efecto, tras la sustanciación del oportuno proceso judicial.

Es decir, la anulación no se produce en vía administrativa. El procedimiento de lesividad acaba con una resolución que sólo habilita a la Administración a presentar un recurso contencioso-administrativo contra su propio acto declarado lesivo.

2ª. La revisión de oficio se prevé para actos y disposiciones mientras que la declaración de lesividad sólo puede tener por objeto actos administrativos, no disposiciones.

3ª. Mientras que la revisión de oficio admitía su iniciación a instancia de los interesados, en la declaración de lesividad únicamente se prevé la incoación del procedimiento por iniciativa de la propia Administración. Ello no impide, por supuesto, que un particular pueda poner de manifiesto a la Administración la concurrencia de una causa de anulabilidad en uno de sus actos y que ésta inicie el procedimiento de lesividad, pero el particular carece en este caso de una verdadera acción o derecho a incoar el procedimiento, que dependerá en todo caso de la decisión administrativa.

4ª. Otra diferencia sustancial con la revisión de oficio atiende al momento en que se puede incoar el procedimiento, pues si para la declaración de nulidad de los actos administrativos la Administración podía iniciar el procedimiento en cualquier momento, sin sujeción a plazo alguno, la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto pretendidamente lesivo.

El procedimiento para la declaración de lesividad seguirá las normas y trámites generales de la LPACAP para los procedimientos administrativos iniciados de oficio, siendo preceptivo el trámite de audiencia a los eventuales interesados.

Una vez iniciado el procedimiento de lesividad, podrá suspenderse la ejecución del acto objeto del mismo, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

El plazo para acordar la declaración de lesividad es de seis meses desde que se inició el procedimiento, transcurridos los cuales sin haberse dictado resolución se declarará la caducidad del procedimiento. Una vez declarada la lesividad por el órgano administrativo correspondiente, la Administración habrá de presentar ante la jurisdicción contenciosa el denominado recurso de lesividad frente al acto declarado lesivo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la resolución que puso fin al procedimiento de lesividad.

7.3. REVOCACIÓN DE ACTOS DESFAVORABLES O DE GRAVAMEN.

Dispone el artículo 109.1 LPACAP que *"las Administraciones Públicas podrán revocar mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o*

desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico"

Esta técnica permite a la Administración autora de un determinado acto de gravamen o desfavorable dejarlo sin efecto.

Atendida la especial naturaleza de los actos susceptibles de revocación, esto es, los actos desfavorables o de gravamen, la revocación se considera como "beneficiosa" para el ciudadano, en la medida en que se verá liberado de una obligación o carga o se eliminará una restricción que afectará a alguno de sus derechos, generando un efecto beneficioso sobre el patrimonio jurídico del particular.

Por ello, el ejercicio de la revocación se sujeta a escasos límites, pues no está sujeto a un plazo de ejercicio, en el sentido de que la Administración puede acudir a la revocación en cualquier momento, es decir, con independencia del tiempo transcurrido desde que se dictó el acto que se pretende revocar; tampoco se somete a formalidades o trámites de garantía específicos como el dictamen de órganos consultivos; e, incluso, se admite la revocación acudiendo a criterios de mera oportunidad, de modo que no será necesario ni siquiera invocar una infracción del ordenamiento jurídico como causa habilitante para la revocación. Es decir, cabe revocar actos administrativos perfectamente válidos, siempre y cuando no se origine con ello un perjuicio al interesado.

No obstante, sí existen algunos límites o restricciones que operan en sentido negativo, pues no podrá acordarse la revocación cuando constituya una exención o dispensa no permitida por las leyes, sea discriminatoria por atentar contra el principio de igualdad o sea contraria al interés público o al ordenamiento jurídico, límites que pretenden impedir un uso abusivo o arbitrario de la técnica.

A estos límites específicos de la revocación habrán de sumarse, además, los generales de la potestad revisora de la Administración y que se establecen en el artículo 110 LPACAP.

En cuanto a la tramitación de la revocación, y a falta de normas procedimentales específicas, se rige por las reglas generales de los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, pues no prevé la Ley su iniciación a instancia de parte interesada. Potestativamente, la resolución que revoque un acto puede dictar un acto que lo sustituya, el cual no podrá ser contrario al ordenamiento jurídico ni más perjudicial para el particular que el dejado sin efecto.

7.4. RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES, DE HECHO O ARITMÉTICOS

Dispone el artículo 109.2 LPACAP que las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

El presupuesto de esta técnica es la existencia de una discordancia entre lo que la Administración pretendía expresar -la voluntad administrativa- y lo que finalmente se plasmó en el acto.

Su finalidad, por tanto, no es declarar la nulidad o anulabilidad de un determinado acto administrativo, dejándolo sin efecto o eliminándolo, sino corregir los errores contenidos en él para posibilitar su subsistencia o mantenimiento de efectos.

Y es que, pese a estar ubicado el artículo 109.2 en un capítulo de la LPACAP denominado “revisión de oficio”, en realidad no regula una revisión en sentido técnico, es decir, una técnica que permite dejar sin efecto un determinado acto administrativo, sino, antes al contrario, mantener el acto una vez subsanado el defecto.

Esta corrección del error no puede afectar, pues, de forma fundamental, al sentido del acto, pues como ha señalado la jurisprudencia se trata de errores que, una vez corregidos, no cambian el contenido del acto en el que se producen, de manera que éste subsiste con iguales efectos y alcance una vez subsanado el error.

Este carácter estrictamente material y en absoluto jurídico de la rectificación justifica que para llevarla a cabo no requiera sujetarse a solemnidad ni límite temporal alguno. La rectificación puede hacerse en cualquier momento, tanto de oficio como a instancia de parte.

La jurisprudencia exige que una interpretación estricta de la figura, hasta el punto de que si se emplease sin concurrir los supuestos que establece la norma se estaría ante un uso desviado de esta técnica, que se sanciona con la declaración de nulidad de la rectificación para evitar el fraude de ley. Así, siempre se niega el carácter del error de hecho cuando su apreciación implica un juicio valorativo o exige una operación de calificación jurídica y, por supuesto, siempre que la rectificación represente realmente una alteración fundamental del sentido del acto.

Especial atención debe prestarse pues, a la diferencia existente entre error de hecho y error de derecho, pues sólo el primero de ellos, el que para su apreciación no precisa de interpretación jurídica alguna, permite acudir a la rectificación de errores, mientras que para la corrección del segundo la Administración habría de acudir a alguna de las otras vías de revisión.

Límites de la revisión.

Establece el artículo 110 LPACAP que *“las facultades de revisión no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Estos límites son aplicables tanto en los procedimientos iniciados de oficio como a instancia de parte y operan respecto de todas las técnicas expuestas, pudiendo impedir su utilización aun cuando se den los supuestos habilitantes que, según el régimen específico de cada técnica, permitieran acudir a ella.

7.5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Como se ha indicado, contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el

procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse recursos administrativos. No caben contra disposiciones generales (reglamentos).

La interposición del recurso deberá expresar:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter (principio pro actione).

Serán causas de **inadmisión** las siguientes:

- a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
- b) Carecer de legitimación el recurrente.
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.
- d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.
- e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

Los dos tipos tradicionales de recursos son el de alzada y el potestativo de reposición:

- El recurso de alzada se interpone contra actos que no ponen fin a la vía administrativa mientras que el potestativo de reposición se interpone contra actos que ponen fin a la vía administrativa. Como es potestativo, el particular puede elegir entre interponerlo o acudir directamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- El recurso de alzada se resuelve por el superior jerárquico de quien dictó el originario (aunque se interpone ante el órgano que dictó el acto o ante el que lo resuelve) mientras que el potestativo de reposición se resuelve por el mismo órgano que dictó el primero.
- El recurso de alzada y el potestativo de reposición se pueden interponer en un mes si es acto expreso o sin plazo si es presunto (lo que constituye una novedad de la ley de 2015).
- El plazo para resolver el recurso de alzada es de tres meses y en caso de no resolverse el silencio será negativo –salvo el recurso de alzada presunto contra un acto presunto con silencio negativo, en que será positivo- mientras que en el potestativo de reposición hay un mes para resolverlo, sin que quepa un nuevo recurso de reposición contra él.

En ambos casos la ley prevé que se aprueben recursos especiales para determinadas materias que vengán a substituir el recurso de alzada o reposición, como ocurre con el recurso especial en materia de contratación.

Pero adicionalmente el legislador ha previsto un recurso extraordinario de revisión para poder impugnar los actos firmes en vía administrativa ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. Hay un plazo de cuatro años desde el acto.
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida. Hay un plazo de **tres meses** desde que conozcan los documentos.
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución. Hay un plazo de **tres meses** desde que conozcan los documentos.
- d) 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. Hay un plazo de **tres meses** desde que se dicte la sentencia.

En los cuatro casos el silencio será negativo.

El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales

BIBLIOGRAFÍA

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T.(2017). Curso de Derecho Administrativo. Editorial CIVITAS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CE constitución española.

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 9

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. ESTRUCTURA. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA. LA LEGISLACIÓN SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

2. ESTRUCTURA

2.1. ESTRUCTURA DEL ESTADO DE GASTOS

2.2. ESTRUCTURA DEL ESTADO DE INGRESOS

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

3.1. FASE DE ELABORACIÓN

3.2. FASE DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

4. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

5. LA LEGISLACIÓN SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

6. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

7. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

7.1. CLASES DE CONTROL

7.2. CONTROL INTERNO: LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)

7.3. CONTROL EXTERNO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS

1. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El presupuesto se puede definir como el documento financiero en el que se refleja el conjunto de gastos que se pretende realizar durante un período de tiempo determinado, y el detalle de los ingresos que se prevén obtener para su financiación.

Es un Documento Jurídico que autoriza y vincula a las Administraciones Públicas en el que se plasman los objetivos estratégicos de las distintas políticas públicas y los recursos asignados para su cumplimiento.

El marco normativo de referencia en materia presupuestaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado lo configuran esencialmente la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la normativa europea en materia presupuestaria que resulte de aplicación.

Este marco legal se completa con la Orden anual del Ministerio de Hacienda por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de Estado, y con otras disposiciones de menor rango que regulan diversos aspectos de la gestión presupuestaria (por ejemplo, la Resolución de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica).

El artículo 134 CE establece que le corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. Tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector Público Estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

El Gobierno debe presentarlos ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior y si no se aprobaran antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

En cuanto a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), el artículo 32 establece que “los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.”

Conforme a lo anterior, cada órgano y entidad pública presentarán sus presupuestos que tendrán, con arreglo a su normativa, carácter limitativo o estimativo.

De conformidad con el artículo 36.2 LGP, el procedimiento por el que se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por Orden del Ministerio de Hacienda para el año correspondiente.

Al ser el presupuesto un acto derivado del poder legislativo adquiere forma de Ley. Su contenido aparece regulado en la LPG, artículo 37, que establece que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado está integrado por el articulado, sus anexos y los estados de ingresos y de gastos y documentación complementaria.

Ámbito subjetivo de los presupuestos del Estado

Se define en el artículo 33.1 LGP, según el cual, los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:

- a) Los presupuestos de la Administración General del Estado (Estado, Organismos Autónomos y entidades integrantes del sistema de la Seguridad Social) y de aquellos órganos con dotación diferenciada que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la misma, y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley General presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.
- b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior.

Los Presupuestos Generales del Estado comprenden la totalidad de los gastos e ingresos de las entidades que integran el Sector Público Estatal, enumeradas en el artículo 2 de la LGP.

2. ESTRUCTURA

Las estructuras de los Presupuestos Generales del Estado se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y se especifican en las Ordenes anuales del Ministerio de Hacienda por las que se dictan las normas para la elaboración de los PGE para el año correspondiente y en las resoluciones en esta materia de la Dirección General de Presupuestos.

El Presupuesto del Estado comprende dos partes: El estado de ingresos y el estado de gastos. Hay un solo estado de ingresos, correspondiendo su gestión al Ministerio de Hacienda. El estado de gastos se integra en secciones presupuestarias, dentro de las cuales pueden distinguirse los presupuestos de los órganos constitucionales o con relevancia constitucional y aquellas otras que agrupan los gastos de la Administración General del Estado (AGE).

Los órganos constitucionales o de relevancia constitucional (Casa de su Majestad el Rey, Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Consejo General del Poder Judicial) son órganos con dotación diferenciada, pero sin presupuesto independiente, por lo que sus presupuestos forman parte del Presupuesto del Estado y se aprueban conjuntamente con éste.

Las restantes secciones presupuestarias, que pueden dividirse en departamentales (que recogen los presupuestos de cada uno de los Departamentos ministeriales incluyendo sus organismos dependientes con presupuesto limitativo) y no departamentales, como por ejemplo: Deuda Pública, Clases pasivas o Contratación Centralizada, entre otros.

El Presupuesto del Estado tiene la consideración de presupuesto administrativo. Por tanto, se define por el lado de los gastos como una autorización para gastar hasta un determinado límite y en unas concretas finalidades y, por el lado de los ingresos, se define como una previsión de los derechos a liquidar, con efectos meramente estimativos.

La estructura presupuestaria supone la expresión del principio de especialidad presupuestaria, por cuanto presenta el importe y la finalidad de los créditos, constituyendo, además, un instrumento técnico para facilitar la asignación de recursos, para obtener información sobre el programa económico del Gobierno y para hacer posible el control de la actividad financiera.

Junto a la estructura del Presupuesto del Estado, propia de un presupuesto administrativo, en los PGE coexisten otros presupuestos de distinta naturaleza, los Presupuestos de explotación y capital, que elaboran los sujetos del sector público empresarial y fundacional y los fondos sin personalidad. Tiene carácter estimativo, tanto del lado de los ingresos (“recursos”) como de los gastos (“dotaciones”). Sus recursos y dotaciones conforman los estados financieros, expresión que incluye tanto los presupuestos de explotación y capital como otras cuentas expresivas de su actividad o situación financiera, que se elaboran como documentación complementaria (artículo 64 LGP).

2.1. ESTRUCTURA DEL ESTADO DE GASTOS

De acuerdo con el artículo 40 LGP, la estructura de los estados de gastos de los sujetos integrados en el sector público administrativo con presupuesto limitativo, sigue una triple clasificación: orgánica, por programas y económica.

Las consignaciones presupuestarias (vinculantes) reciben la denominación de “crédito”.

Asimismo, se incluye con carácter informativo y como marco plurianual, una cuarta clasificación, la territorial.

► Clasificación orgánica

La clasificación orgánica (artículo 40.1.a) LGP) permite distribuir el gasto por centros gestores, entendiendo por tales aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria. A efectos de la clasificación orgánica del gasto, se pueden distinguir los siguientes subsectores:

- El Estado, que se divide en secciones y éstas, a su vez, en servicios. Con carácter general, sin perjuicio de algunas peculiaridades, las secciones se corresponden a los departamentos ministeriales, y los servicios a unidades con rango igual o superior a Dirección General.
- Los organismos autónomos del Estado, que se agrupan en función del ministerio al que estén adscritos.
- La Seguridad Social.
- Las demás entidades que integran el sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

Las Secciones pueden referirse a Departamentos Ministeriales (Ej: Sección 21 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), Órganos constitucionales (Ej: Sección 01 Casa SM El Rey) y Secciones no orgánicas que representan obligaciones generales del Estado (Ej: Sección 06 Deuda Pública). En cada sección, se agrupan los distintos servicios que la forman.

► Clasificación funcional o por programas

El artículo 35.4 LGP determina que “constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución. Los mismos constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual.”

La clasificación por programas (artículo 40.1.b) permite identificar la finalidad a la que se destinan los recursos públicos. Un programa de gasto es el conjunto de créditos que se pone a disposición de los centros directivos para el logro de los objetivos establecidos.

Los programas de gasto pueden ser de dos tipos: programas finalistas y programas instrumentales y de gestión.

- Programas finalistas: son aquellos a los que se pueden asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables como por ejemplo, el programa de *Competitividad y calidad de la sanidad agraria*.

- Programas instrumentales y de gestión: tienen como finalidad la administración de recursos para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la realización de una actividad para la que no se pueden establecer objetivos cuantificables; o bien el apoyo a un programa finalista. Como ejemplo se puede citar el programa de *Dirección y Servicios Generales de Agricultura, Pesca y Alimentación*.

Los programas de gasto se estructuran siguiendo un esquema de árbol.

Ejemplo de codificación de los programas:

El programa 412D “Competitividad y calidad de la sanidad agraria” pertenece al grupo de programas 412 “Mejoras de las estructuras agrarias y de los sistemas productivos”, que se encuadra en la política 41 “Agricultura, Pesca y Alimentación”, dentro del área de gasto 4 “Actuaciones de carácter económico”. Por su parte, la letra D nos indica que es un programa de carácter finalista, al estar comprendida en el tramo de la A a la L (el resto de letras señalan a un programa instrumental o de gestión), dentro de los cuales se encuentra el programa instrumental “000X”, destinado a recoger las “transferencias internas” realizadas entre los diferentes subsectores que se integran en los Presupuestos Generales del Estado.

► Clasificación económica

La Ley General Presupuestaria define los créditos presupuestarios como cada una de las asignaciones individualizadas de gasto que figuran en el Presupuesto puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados. (art 35.1 LGP)

Los créditos se agrupan por capítulos, separando **las operaciones corrientes (capítulos 1 a 4), las de capital (capítulos 6 y 7), las financieras (capítulos 8 y 9) y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria (capítulo 5)**(artículo 40.1.c) de la LGP):

- Capítulo 1: Gastos de personal
- Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios
- Capítulo 3: Gastos financieros

- Capítulo 4: Transferencias corrientes
- Capítulo 5: Fondo de contingencia y otros imprevistos
- Capítulo 6: Inversiones reales
- Capítulo 7: Transferencias de capital
- Capítulo 8: Activos financieros
- Capítulo 9: Pasivos financieros.

A su vez, los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

► **Clasificación territorial**

La LGP menciona otra clasificación que, sin embargo, no forma parte de la estructura de los estados de gasto: la clasificación territorial.

Así, el artículo 37.2 d) de la LGP establece que al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se acompañará un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirán su clasificación territorial por comunidades autónomas, ciudades autónomas y provincias.

La clasificación territorial tiene valor informativo, y se encamina a informar al ciudadano y hacer posible un mayor control del equilibrio y solidaridad entre los distintos territorios.

2.2. ESTRUCTURA DEL ESTADO DE INGRESOS

La estructura del estado de ingresos viene dada atendiendo a dos criterios: el orgánico y el económico, de acuerdo con el artículo 41 LGP.

No existe una clasificación funcional o por programas en el estado de ingresos, debido al principio de no afectación, recogido en el artículo 27.3 LGP según el cual, los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados.

► **Clasificación orgánica**

La clasificación orgánica de los ingresos, al igual de lo que sucede en los gastos, permite distinguir entre los que corresponden a la Administración General del Estado (dónde habrá un solo estado de ingresos que corresponde gestionar al Ministerio de Hacienda), los de la Seguridad Social y los de cada uno de los organismos autónomos y demás entidades del sector público administrativo (artículo 41.a) LGP).

► **Clasificación económica**

El *criterio económico* muestra la naturaleza de los ingresos de los que se dispone, con la siguiente desagregación (artículo 41.b) LGP):

Ingresos corrientes (capítulos 1 a 5), ingresos de capital (capítulos 6 y 7) y Operaciones financieras (capítulos 8 y 9)

- Capítulo 1: Impuestos directos y cotizaciones sociales
- Capítulo 2: Impuestos indirectos
- Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos
- Capítulo 4: Transferencias corrientes
- Capítulo 5: Ingresos patrimoniales
- Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales
- Capítulo 7: Transferencias de capital
- Capítulo 8: Activos financieros
- Capítulo 9: Pasivos financieros

Al igual que en los gastos, en el caso de los ingresos los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

Entidades con presupuestos estimativos

Además de las entidades del sector público administrativo con presupuestos limitativos, también forman parte de los Presupuestos Generales del Estado las entidades con presupuestos estimativos. Estas entidades son, fundamentalmente, las que integran el sector público empresarial y el sector público fundacional. Estas entidades elaboran presupuestos de explotación y de capital que estarán constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del estado de flujos de efectivo del correspondiente ejercicio.

Como anexo a dichos presupuestos se acompañará una previsión del balance de la entidad y una memoria explicativa de su contenido, de la ejecución del ejercicio anterior y de la previsión de la ejecución del ejercicio corriente; una descripción de las inversiones públicas que vayan a realizar durante el ejercicio, con un anexo de estos proyectos de inversión regionalizados por provincias; así como los programas de actuación plurianual (art. 65 LGP).

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

De forma breve, podemos señalar que el ciclo presupuestario consta en España de cuatro grandes fases: Elaboración, aprobación, ejecución, y control.

Las fases de elaboración, discusión y aprobación del ciclo presupuestario se pueden sintetizar:

3.1. FASE DE ELABORACIÓN:

- **Actualización del Programa de Estabilidad.** En el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cada año se debe presentar a la Unión Europea un diagnóstico de la economía española y la orientación de la política económica. En base a dicho análisis se formulan proyecciones presupuestarias a medio plazo (3 años).

- **Acuerdo sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y el límite de gasto no financiero del Estado.** En el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y

Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus respectivos ámbitos, fija el objetivo de estabilidad y el objetivo de deuda pública para el conjunto del sector público administrativo y cada uno de los agentes que lo integran (Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social) referido a los tres ejercicios siguientes. El acuerdo se remite a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo. Se incluye además el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio siguiente.

- **Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.** El Ministerio de Hacienda publicará anualmente la orden en la que se dictan las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente. Con esta orden, se inicia formalmente el proceso de elaboración presupuestaria. La orden establece los criterios de presupuestación, el ámbito institucional, las estructuras presupuestarias, la documentación a presentar y los plazos del proceso de elaboración.

De acuerdo con el artículo 36 de la LGP **el procedimiento de elaboración es el siguiente:**

Primera.

Las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el Ministro de Hacienda. Con este fin, se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto.

Segunda.

Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido. Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras Entidades a ellos adscritos. Los ministerios remitirán las propuestas que contengan los presupuestos de operaciones corrientes y de operaciones de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal que dependan funcionalmente de cada uno de ellos, acompañadas de la documentación a que se refiere el artículo 29 de la LGP.

Tercera.

Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo, dentro de los límites que resulten alcanzables con las dotaciones previstas para cada uno de los programas.

Cuarta.

En el marco de este procedimiento, por orden del Ministro de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social se establecerán las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social.

El presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado será elaborado por el Ministerio de Hacienda, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la

programación plurianual prevista en el artículo 29 y al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

Las propuestas y demás documentación necesaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se formularán y tramitarán por medios informáticos y en los plazos que la orden establezca.

Corresponderá al Ministro de Hacienda elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

3.2. FASE DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN EN LAS CORTES GENERALES

Aprobado el anteproyecto por el Gobierno, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se remite a las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 37 LGP.

CONGRESO

- Se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales
- El Congreso abre el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad y el articulado.
- **DEBATE A LA TOTALIDAD.** Finalizado el plazo de enmiendas se celebra el debate de la totalidad del proyecto de ley por el Pleno del Congreso, en el que deben aprobarse las **cuantías globales de los estados de previsión de ingresos y gastos**. Si se aprobara alguna enmienda a la totalidad, se produciría el rechazo del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y su devolución al Gobierno.
- **COMISIÓN DE PRESUPUESTOS:** el proyecto de ley se remite a la Comisión de Presupuestos del Congreso:
 - Que debe nombrar una **PONENCIA** cuya función es elaborar un **informe** en el plazo de 15 días sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la tramitación del proyecto y sobre las enmiendas.
 - Después, la misma Comisión de Presupuestos redacta un **DICTAMEN** con el resultado de los debates y el texto aprobado del proyecto de ley.
- **DEBATE EN PLENO:** De acuerdo con el artículo 75 de la Constitución Española, es una ley de pleno, no pudiendo delegarse la aprobación del proyecto en la Comisión de presupuestos. Dictaminado por la Comisión de Presupuestos, el Proyecto de Ley de PGE se somete a debate por el Pleno, recayendo el debate, por una parte, sobre el texto articulado y, por otra, sobre cada una de las secciones del estado de gastos. El resultado del debate será la si se aprueba con las modificaciones pertinentes, su paso al Senado. De no aprobarse, se devolverá al Gobierno.
- **APROBACIÓN:** Se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y se remite al Senado.

SENADO

- Se distribuye el proyecto a los senadores: que tendrán un plazo de 10 días **NATURALES** para presentar veto (rechazo total al proyecto) o enmendarlo.
- **COMISIÓN DE PRESUPUESTOS:** el proyecto de ley se remite a la Comisión de Presupuestos, que debe nombrar una **PONENCIA** cuya función es elaborar un informe en el plazo de 15 días

sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la tramitación del proyecto y sobre las enmiendas actúa igual que la del Congreso (informe de la Ponencia, debate y dictamen de la Comisión).

- **DEBATE A LA TOTALIDAD Y DEBATE Y APROBACIÓN DE LAS ENMIENDAS:** Dictaminado por la Comisión, el proyecto de ley se somete al debate en el Pleno, si por mayoría absoluta se aprueba el veto, el Presidente da por concluido el debate. En caso contrario, se discuten las enmiendas. El resultado de la tramitación en el Senado, se remite al congreso por su Presidente del Senado.
- Si la propuesta del Senado difiere de la del Congreso por veto o enmiendas, una vez remitido el proyecto al Congreso, este puede ratificar (en su caso) su texto inicial o aceptar las variaciones aprobadas en el Senado:

SANCIÓN Y PROMULGACIÓN

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado se convierte en ley tras la sanción y promulgación real. Se publica en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor, normalmente, el día 1 de enero del año correspondiente.

Ante la eventualidad de que la Ley de Presupuestos no obtuviera la aprobación de las Cortes, el propio artículo 134.4 de la CE prevé la prórroga de los presupuestos, aspecto éste desarrollado en el artículo 38 de la LGP.

4. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

El artículo 38 de la LGP establece:

- “1. Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”.
2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.
3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.”

5. LA LEGISLACIÓN SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO

La configuran esencialmente:

- La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
- La normativa europea en materia presupuestaria que resulte de aplicación.

- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que sobre el procedimiento de elaboración de los presupuestos Generales del Estado, el artículo 36.1 establece que la fijación anual del límite de gasto no financiero que debe respetar el presupuesto del Estado se efectuará con la extensión y de la forma prevista en el artículo 30 de la LOEPSF.
- Las distintas Ordenes del Ministerio de Hacienda por las que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 3 de la LOEPSF define el principio de estabilidad presupuestaria de la forma siguiente:

- “1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea.
2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.
3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.”

En el artículo 4 de la LOEPSF se define el principio de sostenibilidad financiera:

- “1. Las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera.
2. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.
3. Para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.”

El artículo 13 LOEPSF recoge la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera.

La LOEPSF establece en sus artículos 18 y siguientes una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

6. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Las Cortes Generales, mediante leyes presupuestarias anuales, aprueban unos presupuestos que frecuentemente resultan inadecuados para hacer frente a la totalidad de las necesidades públicas surgidas a lo largo del ejercicio de aplicación.

Las modificaciones presupuestarias suponen un cambio en la cuantía, en la finalidad o en la anualidad de los créditos aprobados por las Cortes Generales, es decir, en alguno de los aspectos en que el Presupuesto limita al gasto público.

Las modificaciones de créditos presupuestarios se ajustarán a lo dispuesto en las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y a lo que al efecto se dispone en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en los extremos que no resulten modificados por aquéllas.

El artículo 51 de la LGP establece los tipos de modificaciones:

- a) Transferencias.
- b) Generaciones.
- c) Ampliaciones.
- d) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.
- e) Incorporaciones.

► TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO (artículo 52 LGP)

“1. Las transferencias son trasposos de dotaciones entre créditos. Pueden realizarse entre los diferentes créditos del presupuesto incluso con la creación de créditos nuevos, con las siguientes restricciones:

- a) No podrán realizarse desde créditos para operaciones financieras al resto de los créditos, ni desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.
- b) No podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias. Esta restricción no afectará a los créditos del programa de contratación centralizada.
- c) No minorarán créditos extraordinarios o créditos que se hayan suplementado o ampliado en el ejercicio.

2. Las anteriores restricciones no afectarán a las transferencias de crédito que hayan de realizarse como consecuencia de reorganizaciones administrativas o traspaso de competencias a comunidades autónomas; las que se deriven de convenios o acuerdos de colaboración entre distintos departamentos ministeriales, órganos del Estado con secciones diferenciadas en el Presupuesto del Estado u organismos autónomos; las que se efectúen para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y las que se realicen desde el programa de imprevistos.

3. En ningún caso las transferencias podrán crear créditos destinados a subvenciones nominativas o aumentar los ya existentes salvo que sean conformes con lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público.”

No obstante lo anterior, las diferentes leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio presupuestario, y durante su vigencia, pueden establecer variaciones con respecto a las restricciones establecidas en este artículo.

Competencia para aprobar las transferencias de crédito con carácter general

Las competencias para autorizar transferencias de crédito están distribuidas entre el Consejo de Ministros (entre distintas secciones por reorganizaciones administrativas), los titulares de los Departamentos Ministeriales o Presidentes y directores de OOAA (entre créditos del mismo programa o programas de un mismo servicio siempre que existan los códigos de los conceptos, no afecten a personal y no incrementen los créditos contemplados en el artículo 43.2) y el Ministro de Hacienda (todas las demás).(Artículos 61, 62 y 63 LGP respectivamente).

No obstante, las distintas leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio presupuestario, y durante su vigencia, pueden establecer variaciones con respecto a estas competencias.

► GENERACIONES DE CRÉDITO (artículo 53 LGP)

Las generaciones son modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial.

Podrán dar lugar a generaciones los ingresos realizados en el propio ejercicio como consecuencia de:

Aportación del Estado a los organismos autónomos o a las entidades con presupuesto limitativo, así como de los organismos autónomos y las entidades con presupuesto limitativo y otras personas naturales o jurídicas al Estado u otros organismos autónomos o entidades con presupuesto limitativo, para financiar conjuntamente gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos, las ventas de bienes y prestación de servicios, las enajenaciones de inmovilizado, los reembolsos de préstamos, los ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas y los ingresos por reintegros de pagos indebidos realizados con cargo a créditos del presupuesto corriente.

Con carácter general, la generación sólo podrá realizarse cuando se hayan efectuado los correspondientes ingresos que la justifican. Con carácter excepcional podrán generar crédito en el Presupuesto del ejercicio los ingresos realizados en el último trimestre del ejercicio anterior.

► CRÉDITOS AMPLIABLES (artículo 54 LGP)

Son incrementos de créditos que ostenten la condición de ampliables (pueden incrementar su cuantía hasta el importe de sus obligaciones).

Los créditos ampliables se contemplan en las leyes de Presupuestos.

Las ampliaciones de crédito que afecten a operaciones del presupuesto del Estado se financiarán con cargo al Fondo de Contingencia o con baja en otros créditos del presupuesto no financiero. En el caso de los OOAA, con cargo a su remanente de tesorería al fin del

ejercicio anterior, con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente o con baja en otros créditos del presupuesto no financiero del organismo.

No podrán ampliarse créditos que hayan sido previamente minorados, salvo en el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y en el de la sección 06 "Deuda Pública"

Competencia para aprobar las ampliaciones de crédito: Ministro de Hacienda.

► CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS DE CRÉDITO

Los créditos extraordinarios son las modificaciones presupuestarias que se plantean cuando surge la necesidad de realizar algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, no existe crédito adecuado al que imputar dicho gasto y su dotación no resulte posible a través de las restantes modificaciones de crédito.

El suplemento de crédito se diferencia del crédito extraordinario en que su objetivo es incrementar un crédito no ampliable cuya dotación inicial resulta insuficiente.

► INCORPORACIONES DE CRÉDITO (artículo 58LGP)

No obstante lo dispuesto en el artículo 49 sobre la temporalidad de los créditos, se podrán incorporar a los correspondientes créditos de un ejercicio los remanentes de crédito del ejercicio anterior cuando así lo disponga una norma de rango legal.

En el Anexo VII de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio correspondiente se relacionan los créditos que durante la vigencia de los presupuestos se consideran incorporables.

La competencia de su aprobación es del Ministro de Hacienda.

► **Entidades Públicas Empresariales, Sociedades mercantiles Estatales y Fundaciones del sector Público Estatal**: Las modificaciones presupuestarias de estas entidades se contemplan en el artículo 67 LGP.

► TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Los preceptos de la Ley General Presupuestaria han sido desarrollados por la ORDEN EHA/657/2007, de 15 marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros. Los expedientes de modificación de crédito en los Presupuestos del Estado y de los Organismos autónomos se iniciarán en las Direcciones Generales, Organismos o Unidades que tengan a su cargo la gestión de los respectivos presupuestos y contendrán la siguiente documentación:

Documentación general:

Memoria. Constituye el documento justificativo de la necesidad de la modificación de crédito. **Informes.** Los dictámenes o informes que en cada caso proceda.

Certificado de existencia de crédito

Documentación específica: la que corresponda a cada tipo de modificación.

Variaciones de los presupuestos de explotación y de capital del sector público empresarial y fundacional: El procedimiento para estos casos se regula en los artículos 6 y siguientes del capítulo II de la ORDEN EHA/657/2007, de 15 marzo.

7. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

El Control del gasto público se puede definir como el conjunto de medidas y dispositivos adoptados por el ordenamiento para asegurar la legalidad y la economicidad de la actividad financiera desarrollada por los entes públicos.

7.1. CLASES DE CONTROL

- Según el momento en el que se realiza:

Control a priori o preventivo.- Practicado con carácter previo a la perfección del acto administrativo, tiende a evitar las irregularidades antes de que se produzcan.

Control de ejecución o concomitante. Tiene lugar al mismo tiempo que se realiza la actividad controlada para evitar que se produzcan desviaciones indeseadas.

Control a posteriori o consuntivo. Es el que se ejerce sobre la actividad financiera una vez realizada. Normalmente recaerá sobre las cuentas en que aquélla queda registrada posibilitando la exigencia de responsabilidades.

Desde un punto de vista jurídico, el control del gasto pretende constatar el cumplimiento de las normas aplicables a los expedientes de contenido económico en consonancia con el principio de legalidad.

Desde un punto de vista económico, el objetivo del control del gasto pretende verificar si la Administración actúa respetando los principios de economía, eficacia y eficiencia.

- Según el órgano que lo realiza:

Control interno.- Se ejerce por un órgano especializado de un ente sobre otros órganos del mismo ente. En la AGE es la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) quién ejerce el control de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle (artº 140.2 LGP).

Control externo.-Es el que se ejerce por un órgano que no pertenece a la entidad controlada. En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al Tribunal de Cuentas este control en los términos establecidos en la Constitución, en su Ley Orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia (artº 140.1 LGP).

Control Parlamentario.- Es un control predominantemente político que se ejerce por las Cámaras. (Ej. Previo: con la aprobación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y determinadas modificaciones; De ejecución: en las sesiones de Control al Gobierno; Posterior: con la aprobación de la Cuenta General del Estado).

7.2. CONTROL INTERNO: LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)

La IGAE, adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda tiene a su cargo el control interno, que se realizará en los términos establecidos en la LGP y en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre.

Los OBJETIVOS de control se concretan en el art 142 LGP:

- Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto de control.
- Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.

El art 143 LGP establece que el control interno “será ejercido sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal por la IGAE a través de sus servicios centrales o de sus Intervenciones delegadas”.

► Tipos de control interno

Para el cumplimiento de los objetivos, el control interno se realizará mediante:

- La función Interventora.
- El control financiero permanente.
- La Auditoría Pública.

Función interventora:

Se define en el artículo 148 LGP. Se ejerce por la IGAE y tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Control financiero permanente:

Definido en el artículo 157 LGP. Es un control llevado a cabo por las Intervenciones Delegadas. Tiene por objeto verificar, de forma continuada, la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

Auditoría pública:

Consiste en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la IGAE (artº 162 LGP).

7.3. CONTROL EXTERNO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción.

Es único en su orden, extendiendo sus competencias a todo el territorio nacional. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de las cuentas del Estado y del sector público estatal.

El régimen jurídico del Tribunal, al margen de lo previsto en la CE (art. 136 y 153) se contiene, fundamentalmente, en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

No es el único órgano fiscalizador externo de la actividad financiera pública. Junto a aquél, la mayoría de las Comunidades Autónomas han creado órganos de control externo propios (OCEX), dentro de su ámbito territorial; órganos que comparten con dicho Tribunal la actividad fiscalizadora externa, sin perjuicio de la supremacía de este.

De acuerdo con el artículo 2 LOTCu, son funciones del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público, así como el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

De acuerdo con el artículo 9 LOTCu, la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

El Tribunal de Cuentas ejercerá su función en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CE constitución española.

IGAE Intervención General de la Administración del Estado

LGP Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

LOEPSF La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

LOTCu Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas

OO.AA Organismos Autónomos.

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 10

LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONCEPTO Y CLASES. SUJETOS. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN. LA REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONCEPTO Y CLASES

- 1.1. INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO
- 1.2. CONCEPTO
- 1.3. CLASIFICACIÓN

2. SUJETOS

3. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

- 3.1. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN
- 3.2. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

4. LA REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

- 4.1. LA REVISIÓN DE PRECIOS
- 4.2. OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

5. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

MATERIAL NO OFICIAL

1. LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONCEPTO Y CLASES

1.1. INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO

La coyuntura político-económica del siglo XXI se caracteriza por una marcada globalización e internacionalización de la contratación, donde el papel regulador de los Estados es cada vez más intenso y determinante. En este contexto, cada año en la UE, los organismos públicos gastan alrededor del **14 % del PIB** en contratación pública, lo que equivale a más de 1,9 billones de euros. Esto implica que se hable ya de la visión estratégica de la contratación pública y más aún, tras la aprobación de las Directivas europeas en 2014.

Ya la Estrategia Europa 2020 indicaba que la contratación pública es una **herramienta principal** para el cumplimiento de los objetivos de la UE, y en este sentido, la normativa estatal reguladora de la contratación pública ha ido modulándose a lo largo del tiempo conforme a la regulación europea en esta materia.

Por lo tanto, uno de los ámbitos en los que más han influido las normas procedentes de las instituciones comunitarias ha sido el de la contratación pública. Así, el paquete de Directivas comprendidas entre los años 2004 y 2007, tenía como principal objetivo la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Su transposición dio lugar a la aprobación de dos textos legales en nuestro país:

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

La ley 30/2007, dio lugar posteriormente al **Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre**, con el objeto de incorporar la multitud de normas modificativas y complementarias de la Ley de Contratos del Sector Público.

Esta evolución culmina con el paquete de Directivas dictadas por la UE en el año 2014 con el fin de **simplificar y flexibilizar** los procedimientos y estimular así el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública y garantizar un mayor peso de los criterios sociales y medioambientales, en el seno de la mencionada Estrategia Europa 2020. Este paquete normativo está constituido por las siguientes directivas:

- **Directiva 2014/23/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (llamada "Directiva de Concesiones")
- **Directiva 2014/24/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE
- **Directiva 2014/25/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo **149.1. 18ª** atribuye al Estado la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”, siendo competentes las Comunidades Autónomas para regular sobre aquellos aspectos de esta que no tengan el carácter de básico, los cuales se exponen en **la Disposición Final Primera de la LCSP**.

La transposición de las directivas de 2014 ha tenido lugar parcialmente mediante la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014**, que no se limita a transponer el contenido de las indicadas Directivas, sino que también aborda novedosos aspectos especialmente en materia de **transparencia y gobernanza** que obedecen a las necesidades de la contratación pública nacional.

No obstante, existen otras normas que afectan a la contratación pública y que no están comprendidas en la LCSP. En este sentido, al no haber sido esta aún, desarrollada reglamentariamente, siguen en vigor en todo aquello que no contradiga lo dispuesto en la Ley 9/2017:

- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

1.2. CONCEPTO

La LCSP no define unívocamente los contratos del sector público. En su **artículo 2**, al referirse al ámbito de aplicación de la Ley dispone que “son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos **onerosos**, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3.” (Sujetos que se analizarán en el tercer epígrafe del tema). Además, añade que “se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.”

1.3. CLASIFICACIÓN

Doble clasificación:

- En función del **régimen jurídico** aplicable (artículo 24 LCSP):

- Contratos administrativos
- Contratos privados

- En función **del objeto** (contratos típicos, artículo 12 LCSP):

- Contrato de obras
- Contrato de concesión de servicios
- Contrato de concesión de obras

- Contrato de servicios
- Contrato de suministros

De acuerdo con el **artículo 24 LCSP**, los contratos del sector público podrán estar sometidos a un régimen jurídico de derecho administrativo o de derecho privado. Los elementos que determinan que un contrato pertenezca a una u otra clase son subjetivos (según el contratante) y objetivos (contenido de la prestación).

► **Contratos administrativos (artículo 25.1 LCSP)**

Según el artículo 25, serán **administrativos** los contratos celebrados por una entidad que tenga el carácter de Administración Pública -los contratos de obra, concesión de obra, concesión de servicios, suministro y servicios-, además de aquellos que así sean declarados por una Ley.

Los contratos administrativos, pueden a su vez ser considerados **contratos administrativos especiales** (artículo 25.1 LCSP). Estos son aquellos distintos de los contratos típicos, pero que tienen naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella.

Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su **preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción**, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales, les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas.

► **Contratos privados**

Contratos privados por razón del sujeto (artículo 26 LCSP)

En este caso nos referimos a los celebrados por entidades del sector público que, siendo poder adjudicador, no reúnan la condición de Administraciones Públicas y los celebrados por entidades del sector público que no reúnan la condición de poder adjudicador.

Respecto al **régimen jurídico** aplicable:

- Los contratos privados celebrados por poderes adjudicadores que no reúnan la condición de AAPP, si su objeto está incluido en el ámbito de la Ley, se regirán, en cuanto a su **preparación y adjudicación**, por lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero (normas relativas a los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no son AP). En cuanto a sus **efectos y extinción**, por las normas de derecho privado, salvo las siguientes materias, que se regirán por las propias de la LCSP: materia medioambiental, social o laboral; condiciones especiales de ejecución; modificación del contrato; cesión y subcontratación; racionalización técnica de la contratación y causa de resolución del contrato referida a imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no se pueda modificar el contrato conforme a la Ley.

- Los contratos privados celebrados por entidades del sector público que no reúnan la condición de poder adjudicador, se regirán en cuanto a su **preparación y adjudicación** por lo dispuesto en los artículos 321 y 322 LCSP (contratos de entidades que no son poder adjudicador) y en cuanto a efectos, modificación y extinción, se regularán por las normas de derecho privado que les resulten de aplicación.

Contratos privados por razón del **objeto** (artículo 25 LCSP)

También tendrán carácter privado los contratos que se celebren por un poder adjudicador que tenga la condición de Administración Pública pero cuando su objeto sea alguno de los siguientes:

- Servicios financieros
- La creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.
- La suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos. (Vd. DA 9ª)

Estos contratos se regirán en cuanto a **preparación y adjudicación**, en defecto de normas específicas, por las normas de preparación y adjudicación de los contratos celebrados por AA.PP. (secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo), y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo, o en su caso, las normas de derecho privado. En lo que respecta a sus **efectos, modificación y extinción**, se regirán por derecho privado que les resulten de aplicación.

El artículo 12 LCSP, distingue los siguientes tipos contractuales: contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios que celebren las entidades pertenecientes al sector público.

► **Contratos de obras (artículos 13 y 231-246 LCSP)**

De conformidad con el artículo 13 de la LCSP, *“son contratos de obras aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:*

- a) La ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I.*
- b) La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.”*

Asimismo, añade que por «obra» se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble. También se considerará «obra» la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural. Los contratos de obras se referirán a una obra completa, entendiéndose por esta la susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ampliaciones de que posteriormente pueda ser objeto y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra.

No obstante lo anterior, podrán contratarse obras definidas mediante proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra completa, siempre que estas sean susceptibles de utilización independiente, en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y preceda autorización administrativa del órgano de contratación que funde la conveniencia de la referida contratación.

Se podrán celebrar contratos de obras sin referirse a una obra completa en los supuestos previstos en el apartado 4 del artículo 30 de la presente Ley cuando la responsabilidad de la obra completa corresponda a la Administración por tratarse de un supuesto de ejecución de obras por la propia Administración Pública

► **Contratos de concesión obras (artículos 14 y 247-284 LCSP)**

La concesión de obras es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el contrato de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

El contrato podrá comprender, además, el siguiente contenido:

- a) La adecuación, reforma y modernización de la obra para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios o la realización de las actividades económicas a las que sirve de soporte material.
- b) Las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que ha de reunir cada una de las obras para mantenerse apta a fin de que los servicios y actividades a los que aquellas sirven puedan ser desarrollados adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales.

El contrato de concesión de obras podrá también prever que el concesionario esté obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y que sean necesarias para que esta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean. En el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias puedan ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, estos corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos.

El derecho de explotación de las obras deberá implicar la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se entiende por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato y riesgo de suministro el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

► **Contrato de concesión de servicios (arts. 15 y 285- 297)**

La regulación de la -Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión establece el criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios radica en quién asume el riesgo operacional. En el caso de que lo asuma el contratista, el contrato será de concesión de servicios. Por el contrario, cuando el riesgo operacional lo asuma la Administración, estaremos ante un contrato de servicios.

Este criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios ha sido asumido por la presente Ley. Por ello, determinados contratos que con arreglo al régimen jurídico hasta ahora vigente se calificaban como de gestión de servicios públicos, pero en los que el empresario no asumía el riesgo operacional, pasan ahora a ser contratos de servicios. Ahora bien, este cambio de calificación no supone una variación en la estructura de las relaciones jurídicas que resultan de este contrato: mediante el mismo el empresario pasa a gestionar un servicio de titularidad de una Administración Pública, estableciéndose las relaciones directamente entre el empresario y el usuario del servicio.

El contrato de concesión de servicios es, por tanto, aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional.

El contrato de concesión de servicios puede tener por objeto la gestión de un servicio público, en cuyo caso la relación se establece directamente entre empresario y usuario, o un servicio, en cuyo caso se trata de un servicio prestado directamente a la Administración.

► **Contrato de suministro (arts. 16 y 298-307 LCSP)**

Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) del apartado 3 del artículo 16 LCSP, respecto de los contratos que tengan por objeto programas de ordenador. No tendrán la consideración de contrato de suministro los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables.

En todo caso, se considerarán contratos de suministro los siguientes:

- a) Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente.
- b) Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de

puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios.

c) Los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando esta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos.

d) Los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada.

► **Contrato de servicios (arts. 17 y 305-315 LCPS)**

Son contratos de servicios aquellos 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 suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

► **Contratos mixtos (artículo 18 LCSP)**

Son aquellos que contienen prestaciones correspondientes a otro u otros tipos contractuales de distinta clase. Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la LCSP. En este caso, la determinación de las normas aplicables en su adjudicación se establecerá en función de la prestación más importante desde el punto de vista económico.

► **Contratos sujetos a regulación armonizada (SARA)**

Figuran descritos en el artículo 19 (Sección II) y son contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministros y de servicios, cuyo valor estimado calculado conforme a las reglas que se establecen en el **artículo 101 LCSP** sea igual o superior a los umbrales que se indican en los artículos 21 y 22 LCSP, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador.

También tendrán consideración de contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) los contratos subvencionados a los que se refiere el artículo 23, siempre que sean contratos de obras o contratos de servicios definidos conforme a lo previsto en los artículos 13 y 17, respectivamente, que sean subvencionados, de forma directa y en más de un 50 % de su importe, por entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, y siempre que pertenezcan a alguna de las categorías a las que se refiere el citado artículo 23.

2. SUJETOS

A. Entidades que forman parte del Sector Público

Respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el artículo 3, dispone se considerará que forman parte del Sector Público las siguientes entidades:

- La AGE, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.
- Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Los OO.AA., las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la legislación de régimen local, así como los consorcios regulados por la legislación aduanera.
- Las fundaciones públicas. A efectos de esta Ley, se entenderá por fundaciones públicas aquellas que reúnan alguno de los siguientes requisitos:
 - Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.
 - Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público con carácter permanente.
 - Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.
- Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- Las Entidades Públicas Empresariales a las que se refiere la Ley 40/2015 y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes de este.
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) sea superior al 50 por 100, o en los casos en que sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.
- Los fondos sin personalidad jurídica.
- Cualesquiera entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

- Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.
- A los efectos de esta Ley, se entiende que también forman parte del sector público las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

B. Entidades del Sector Público que tienen la consideración de Administraciones Públicas

Dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones Públicas las siguientes entidades:

- La AGE, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.
- Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Los OO.AA., las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.

Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco.

- Los consorcios y otras entidades de derecho público, en las que dándose las circunstancias establecidas para poder ser considerados poder adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.

C. Entidades que se consideran poderes adjudicadores

- Las Administraciones Públicas
- Las Fundaciones Públicas
- Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

D. Entidades que cumplan los requisitos establecidos por la Ley.

También podrán ser poderes adjudicadores todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las anteriores que cumplan los siguientes REQUISITOS: que(1) hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que (2) no tengan carácter industrial o mercantil, (3) siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia (incluidas las Corporaciones de Derecho Público cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador de acuerdo con el apartado tercero, letra d) del presente artículo).

Los **partidos políticos**, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos; así como las **organizaciones sindicales** reguladas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y las organizaciones empresariales y asociaciones profesionales a las que se refiere la Ley 19/1977, de 1 de abril,

sobre regulación del derecho de asociación sindical, además de **las fundaciones y asociaciones vinculadas a cualquiera de ellos**, cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador mencionados anteriormente y respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada deberán actuar conforme a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación sin perjuicio del respeto a la autonomía de la voluntad y de la confidencialidad cuando sea procedente.

Los sujetos obligados deberán aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación que se adecuarán a lo previsto en el párrafo anterior y a la normativa comunitaria, y que deberán ser informadas antes de su aprobación por el órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico. Estas instrucciones deberán publicarse en sus respectivas páginas web.

3. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

Antes de analizar los distintos procedimientos de adjudicación, conviene aclarar la diferencia entre la **tramitación o preparación del contrato y el procedimiento de licitación o adjudicación propiamente dicho**. El expediente de contratación se regula en los artículos 116 a 120 LCSP, mientras que los distintos tipos de procedimiento de adjudicación se establecen en el artículo 131, a su vez desarrollado en los artículos 156 a 187 de la LCSP.

3.1. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

El procedimiento de contratación es una serie ordenada de actos, efectuados conforme a los distintos supuestos que permite la ley, en función de las características del contrato, que tiene por finalidad la selección de la oferta económicamente más ventajosa para la Administración, o con mejor relación calidad-precio.

Esta fase abarca desde la iniciación del expediente hasta su aprobación, existiendo a su vez tres tipos de tramitación del expediente de contratación:

- Tramitación **ordinaria**
- Tramitación **urgente** del expediente (artículo 119 LCSP). En caso de que exista una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público.
- Tramitación de **emergencia** (artículo 120 LCSP). Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones de peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.

Conviene también hacer referencia a la tramitación de los **contratos menores** (artículo 118). En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales establecidos y, asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente.

3.2. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

El procedimiento de licitación o adjudicación se circunscribe sólo a la selección de la oferta con mejor relación calidad-precio.

Una vez aprobado el expediente por el órgano de contratación y publicado en el perfil del contratante, comenzaría la fase de adjudicación. Las sub-fases que componen a su vez este procedimiento, serían fundamentalmente: (1) presentación de ofertas por los licitadores, (2) apertura de las ofertas y clasificación de estas y (3) la adjudicación del contrato a la oferta con mejor puntuación.

La adjudicación del contrato al licitador que haya presentado la mejor oferta se hará conforme a los **criterios de adjudicación** que con carácter previo, se hayan estipulado en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Las peculiaridades en cada caso determinarán el procedimiento de adjudicación a seguir y, en consecuencia, el conjunto de normas aplicables a esta fase. Se ha de tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 132 LCSP, los órganos de contratación estarán obligados a dar tratamiento igualitario y no discriminatorio a los licitadores ajustando su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad sin que pueda limitarse la participación en las licitaciones, con las excepciones previstas por la Ley.

La obligación de presentación electrónica de ofertas y tramitación electrónica entró en vigor el 9 de marzo de 2018. No existe ninguna moratoria respecto a su entrada en vigor. Tampoco se establece un periodo de adaptación.

El apartado tercero de la Disposición Adicional decimoquinta recoge algunas excepciones a la obligación de presentación electrónica de las ofertas de licitación. No obstante, entre dichas excepciones no se encuentra la falta de adaptación del órgano de contratación. Tampoco se incluye la ausencia de plataforma electrónica para la presentación de ofertas de licitación vía electrónica.

CLASIFICACION DE LOS PROCEDIMIENTOS

Entre los procedimientos para la adjudicación de los contratos podemos distinguir:

► **Procedimientos ordinarios.** Podrán utilizarse libremente por los órganos de contratación, porque su tramitación respeta plenamente el principio de transparencia y libre concurrencia. Estos procedimientos se dividen en:

- Abiertos (con sus distintas modalidades en función de la cuantía del contrato).
- Restringidos.

► **Procedimientos excepcionales.** Están reservados a supuestos tasados para los que se exige especial justificación del órgano de contratación. Estos procedimientos son:

- Negociados (con publicidad y sin publicidad)
- Diálogo competitivo (de escasa utilización práctica)

- Procedimiento de asociación para la innovación (novedad introducida recientemente como consecuencia de las directivas comunitarias).

A continuación, se analizan cada uno de estos procedimientos de adjudicación, teniendo en cuenta que la regla general será la utilización del procedimiento abierto o restringido.

1º. PROCEDIMIENTO ABIERTO (artículo 156 LCSP)

El procedimiento abierto es un procedimiento lineal que tiene como nota característica la publicidad, así como el libre acceso a la licitación en la medida en que cualquier licitador puede presentar su candidatura en el plazo en que se haya establecido en el anuncio de licitación.

Según el artículo 156 LCSP *“en el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores”*.

Plazo de presentación de ofertas

Cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada (contratos SARA, Vd. Artículos 19 a 23 de la LCSP), *“el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a treinta y cinco días, para los contratos de obras, suministros y servicios, y a treinta días para las concesiones de obras y servicios, contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (...) En los contratos de las Administraciones Públicas que no estén sujetos a regulación armonizada, el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a quince días, contados desde el día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación del contrato en el perfil de contratante. En los contratos de obras y de concesión de obras y concesión de servicios, el plazo será, como mínimo, de veintiséis días*.

Los licitadores presentarán en el mismo acto la documentación exigida en los pliegos que acredite su aptitud para contratar con la Administración, junto con la proposición que permita al órgano de contratación adjudicar el contrato al licitador que haya presentado la mejor oferta, según los criterios previamente fijados por el órgano de contratación.

De acuerdo con el artículo 140 LCSP, las proposiciones en el procedimiento abierto deberán ir acompañadas de una declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación (DEUC), que deberá estar firmada y se referirá a los siguientes aspectos:

- Que la sociedad está válidamente constituida y que conforme a su objeto social puede presentarse a la licitación, así como que el firmante de la declaración ostenta la debida representación para la presentación de la proposición y de aquella.
- Que cuenta con la correspondiente clasificación, en su caso, o que cumple los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica o profesional exigidos, en las condiciones que establezca el pliego.

- Que no está incurso en prohibición de contratar por sí misma ni por extensión como consecuencia de la aplicación del artículo 71.3 LCSP.
- La designación de una dirección de correo electrónico en que efectuar las notificaciones.

Apertura de las proposiciones

La apertura de la documentación acreditativa previa y de las proposiciones presentadas por los licitadores por la mesa de contratación o, en su caso, por el órgano de contratación, tendrá un carácter sucesivo: (1) en un primer momento se abrirá la documentación previa (DEUC), (2) a continuación se abrirá el sobre o archivo electrónico que contiene los criterios susceptibles de juicio de valor, en caso de que se hubieran exigido en los pliegos y (3) por último, se abrirán los sobres o archivos electrónicos que contengan criterios evaluables de forma automática (precio u otros).

Clasificación de ofertas y adjudicación del contrato (artículo 149 LCSP)

La mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas para posteriormente elevar la correspondiente propuesta al órgano de contratación, en el caso de que la clasificación se realice por la mesa de contratación.

Para realizar la citada clasificación, se atenderá a los criterios de adjudicación señalados en el pliego, pudiéndose solicitar para ello cuantos informes técnicos se estime pertinentes. Cuando el único criterio a considerar sea el precio, se entenderá que la mejor oferta es la que incorpora el precio más bajo.

Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refiere la declaración responsable (DEUC).

El órgano de contratación adjudicará el contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación.

Procedimiento abierto simplificado (artículo 159.1 LCSP) y procedimiento abierto simplificado abreviado o supersimplificado (artículo 159.6 LCSP)

Ambos son creados por el legislador con el objetivo de agilizar el procedimiento de contratación. Ambos procedimientos tienen carácter potestativo.

El **procedimiento abierto simplificado** podrá aplicarse a los contratos de obras, servicios y suministros en los que acumulativamente se cumplan dos condiciones:

- Que el valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en obras y a 100.000 euros en suministros y servicios.

- Que, entre los criterios de adjudicación no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor, o de haberlos, su ponderación no supere el 25% del total salvo en prestaciones de carácter intelectual, tales como servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo en los que se podrá llegar hasta el 45%.

El **procedimiento abierto simplificado abreviado** nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación.

Sus trámites se simplifican al máximo, por ejemplo, se presentará la documentación en un solo sobre; no se exigirá la constitución de garantía provisional; resultará obligatoria la inscripción en el Registro de Licitadores; y la fiscalización del compromiso del gasto se realizará en un solo momento, antes de la adjudicación, puede aplicarse a:

- Contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 80.000 euros.
- Contratos de suministros y servicios cuyo valor estimado sea inferior a 35.000 euros.

Los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual no podrán adjudicarse mediante procedimiento abierto simplificado abreviado.

Principales particularidades respecto al procedimiento abierto ordinario

- Inscripción obligatoria en el ROLECE o registro equivalente en las Comunidades Autónomas para poder concurrir a la licitación.
- Podrán publicarse únicamente en el perfil del contratante, sin necesidad de publicarlo en boletines oficiales (BOE o DOUE).
- El plazo de presentación de ofertas será como mínimo de 15 días a partir del día siguiente a la publicación en el perfil del contratante y como mínimo 20 días en el caso de los contratos de obras (en el procedimiento simplificado) y 10 días en el procedimiento simplificado abreviado.
- Toda la documentación se presentará en un único sobre o archivo electrónico (en el que se incluirán la declaración responsable de cumplimiento de los requisitos necesarios para contratar y las proposiciones).
- No procede constitución de garantía provisional por parte de los licitadores.
- En el procedimiento abierto simplificado abreviado la apertura del sobre único no tendrá que ser pública.

Por lo demás, la tramitación seguirá los mismos cauces que en el procedimiento abierto ordinario, expuestos en el epígrafe anterior.

2º. PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO (artículos 160 a 165 LCSP)

Se trata de un procedimiento ordinario de contratación que se desarrolla en dos fases.

El artículo 160 de la Ley 9/2017 dispone lo siguiente:

“1. En el procedimiento restringido cualquier empresa interesada podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación.

2. Solo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán contemplar primas o compensaciones por los gastos en que incurran los licitadores al presentar su oferta en contratos de servicios en los casos en los que su presentación implique la realización de determinados desarrollos.

3. En este procedimiento estará prohibida toda negociación de los términos del contrato con los solicitantes o candidatos.

Este procedimiento es especialmente adecuado cuando se trata de servicios intelectuales de especial complejidad, como es el caso de algunos servicios de consultoría, de arquitectura o de ingeniería.”

En la **primera fase**, cualquier empresa interesada puede presentar su candidatura para participar en la convocatoria de la licitación.

En la **segunda fase**, es el órgano de contratación el que aquellos candidatos que considere más capacitados para ejecutar el contrato. No podrá ser inferior a cinco y deberán reunir los requisitos de solvencia exigidos.

La adjudicación del contrato se hará en similares términos a los previstos para el procedimiento abierto excepto en lo que se refiere a la calificación de la documentación acreditativa de los requisitos previos, ya que en este caso existe una fase previa de selección de los candidatos.

3º. PROCEDIMIENTOS CON NEGOCIACIÓN (arts. 166 a 171 LCSP)

Estos procedimientos se configuran como procedimientos extraordinarios a los que los órganos de contratación podrán acudir, cuando lo justifiquen adecuadamente en el expediente, por concurrir unas causas tasadas establecidas por la Ley. Estos procedimientos se caracterizan por la negociación de las condiciones del procedimiento con uno o varios licitadores seleccionados por el órgano de contratación.

Debe mencionarse, la introducción de una novedad significativa: la supresión del supuesto de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía. Dicho procedimiento, muy utilizado en la práctica, resultaba muy ágil pero adolecía de un déficit de transparencia, al carecer de publicidad, corriendo el riesgo de generar desigualdades entre licitadores. Para paliar estas deficiencias, se crea en la Ley un nuevo procedimiento de adjudicación, el denominado Procedimiento Abierto Simplificado.

La LCSP diferencia dos tipos de procedimientos negociados:

Licitación con negociación (artículo 167 LCSP)

La publicación del anuncio de licitación es obligatoria.

“Artículo 167. Supuestos de aplicación del procedimiento de licitación con negociación.

Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento de licitación con negociación en los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios cuando se dé alguna de las siguientes situaciones:

a) Cuando para dar satisfacción a las necesidades del órgano de contratación resulte imprescindible que la prestación, tal y como se encuentra disponible en el mercado, sea objeto de un trabajo previo de diseño o de adaptación por parte de los licitadores.

b) Cuando la prestación objeto del contrato incluya un proyecto o soluciones innovadoras.

c) Cuando el contrato no pueda adjudicarse sin negociaciones previas debido a circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera de la prestación que constituya su objeto, o por los riesgos inherentes a la misma.

d) Cuando el órgano de contratación no pueda establecer con la suficiente precisión las especificaciones técnicas por referencia a una norma, evaluación técnica europea, especificación técnica común o referencia técnica, en los términos establecidos en esta Ley.

e) Cuando en los procedimientos abiertos o restringidos seguidos previamente solo se hubieren presentado ofertas irregulares o inaceptables.

Se considerarán irregulares, en particular, las ofertas que no correspondan a los pliegos de la contratación, que se hayan recibido fuera de plazo, que muestren indicios de colusión o corrupción o que hayan sido consideradas anormalmente bajas por el órgano de contratación. Se considerarán inaceptables, en particular, las ofertas presentadas por licitadores que no posean la cualificación requerida y las ofertas cuyo precio rebase el presupuesto del órgano de contratación tal como se haya determinado y documentado antes del inicio del procedimiento de contratación.

f) Cuando se trate de contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio.

Negociado sin publicidad (artículo 168 LCSP)

“Artículo 168. Supuestos de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad.

Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en los siguientes casos:

a) En los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, en los casos en que:

1º No se haya presentado ninguna oferta; ninguna oferta adecuada; ninguna solicitud de participación; o ninguna solicitud de participación adecuada en respuesta a un procedimiento abierto o a un procedimiento restringido, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el presupuesto base de licitación ni modificar el sistema de retribución, y que se envíe un informe a la Comisión Europea cuando esta así lo solicite.

Se considerará que una oferta no es adecuada cuando no sea pertinente para el contrato, por resultar manifiestamente insuficiente para satisfacer, sin cambios sustanciales, las necesidades y los requisitos del órgano de contratación especificados en los pliegos que rigen la contratación. Se considerará que una solicitud de participación no es adecuada si el empresario de que se trate ha de ser o puede ser excluido en virtud de los motivos establecidos en la presente Ley o no satisface los criterios de selección establecidos por el órgano de contratación.

2º Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español; que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial.

La no existencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial solo se aplicarán cuando no exista una alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato.

3º Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en la letra c) del apartado 2 del artículo 19.

b) En los contratos de obras, suministros y servicios, en los casos en que:

1º. Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119.

2º. Cuando se dé la situación a que se refiere la letra e) del artículo 167, siempre y cuando en la negociación se incluya a todos los licitadores que, en el procedimiento antecedente, hubiesen presentado ofertas conformes con los requisitos formales del procedimiento de contratación, y siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen

sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el precio de licitación ni modificar el sistema de retribución.

c) En los contratos de suministro, además, en los siguientes casos:

1º. Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo; esta condición no se aplica a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o a recuperar los costes de investigación y desarrollo.

2º. Cuando se trate de entregas adicionales efectuadas por el proveedor inicial que constituyan bien una reposición parcial de suministros o instalaciones de uso corriente, o bien una ampliación de los suministros o instalaciones existentes, si el cambio de proveedor obligase al órgano de contratación a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas. La duración de tales contratos, no podrá, por regla general, ser superior a tres años.

3º. Cuando se trate de la adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos.

4º. Cuando se trate de un suministro concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

d) En los contratos de servicios, además, en el supuesto de que el contrato en cuestión sea la consecuencia de un concurso de proyectos y, con arreglo a las normas aplicables deba adjudicarse al ganador. En caso de que existan varios ganadores, se deberá invitar a todos ellos a participar en las negociaciones.

Asimismo, cuando se trate de un servicio concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

e) En los contratos de obras y de servicios, además, cuando las obras o servicios que constituyan su objeto consistan en la repetición de otros similares adjudicados al mismo contratista mediante alguno de los procedimientos de licitación regulados en esta ley previa publicación del correspondiente anuncio de licitación, siempre que se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial, que el importe de las nuevas obras o servicios se haya tenido en cuenta al calcular el valor estimado del contrato inicial, y que no hayan transcurrido más de tres años a partir de la celebración del contrato inicial. En el proyecto base se mencionarán necesariamente el número de posibles obras o servicios adicionales, así como las condiciones en que serán adjudicados estos.”

Presentación de proposiciones y adjudicación (artículo 169 LCSP)

La publicación del anuncio de licitación (o en el caso del procedimiento negociado sin publicidad, la invitación a los licitadores) dará paso a la apertura del plazo para presentar las solicitudes de participación. La selección de los candidatos se hará conforme a las reglas del procedimiento restringido.

El órgano de contratación invitará únicamente a aquellos licitadores que reúnan los requisitos de solvencia exigidos, debiendo ser como mínimo tres (si es que cumplen las condiciones exigidas). Realizada la oferta inicial se podrá pedir “contraoferta”. Una vez verificada por el órgano de contratación la oferta definitiva, valorará la misma conforme a los criterios de adjudicación.

Diálogo competitivo (arts. 172 a 176 LCSP)

El diálogo competitivo es un procedimiento de adjudicación de carácter extraordinario. La regulación actual de este tipo de procedimientos no los reserva únicamente para aquellos casos en los que, por ser especialmente complejo el objeto del contrato, no se pueden aplicar el procedimiento abierto o el restringido, sino que también resultan de aplicación en los supuestos en los que proceda la licitación con negociación y con publicidad (artículo 167).

En estos supuestos, el órgano de contratación publicará un anuncio de licitación en el que se incluirán los criterios de adjudicación. Los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, en el diálogo competitivo, son sustituidos por un documento descriptivo en el que se podrán prever primas o compensaciones por la participación en el diálogo.

La mesa especial de diálogo competitivo dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.

En el diálogo competitivo se seguirán las reglas establecidas en la Ley para el procedimiento restringido. No obstante, en caso de que se decida limitar el número de empresas a las que se invitará a dialogar, el órgano de contratación en todo caso deberá asegurarse de que el número mínimo de candidatos capacitados para ejecutar el objeto del contrato será de tres.

Cualquier empresa podrá presentar una solicitud de participación. A fin de reducir progresivamente el número de soluciones durante el diálogo, podrán articularse fases sucesivas conforme a los criterios de adjudicación, siempre que se garantice un número suficiente de candidatos en la fase final.

Concluido el diálogo, la mesa o en su caso el órgano de contratación invitará a las empresas seleccionadas a que **presenten su oferta definitiva** sobre las soluciones adoptadas en la última fase del diálogo. La adjudicación se realizará clasificando las ofertas en orden decreciente y seleccionando aquella que sea la **mejor oferta relación calidad-precio**.

Procedimiento de asociación para la innovación (arts. 177 a 182 LCSP)

Se trata de una novedad introducida por la LCSP. Su vocación es la colaboración entre Administraciones Públicas y empresas privadas de I+D+i para la adquisición de suministros, servicios y obras innovadoras.

Igual que en el diálogo competitivo, la asociación para la innovación es un procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los órganos de contratación y los participantes.

En lugar de elaborar un pliego de prescripciones técnicas, el órgano de contratación elaborará un pliego de prescripciones funcionales en el que se describirán las funcionalidades a las que debe dar respuesta la proposición que presenten los licitadores.

El órgano de contratación podrá decidir crear la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo.

Los contratos que se adjudiquen por este procedimiento se registrarán:

- En la fase de investigación y desarrollo, por las normas que se establezcan reglamentariamente, así como por las prescripciones contenidas en los correspondientes pliegos, y supletoriamente por las normas del contrato de servicios.
- En la fase de ejecución de las obras, servicios o suministros derivados de este procedimiento, por las normas correspondientes al contrato relativo a la prestación de que se trate.

En las asociaciones para la innovación, cualquier empresario podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, proporcionando la información sobre los criterios objetivos de solvencia que haya solicitado el órgano de contratación.

A los efectos de seleccionar a los candidatos, los órganos de contratación aplicarán, en particular, criterios objetivos de solvencia relativos a la capacidad de los candidatos en los ámbitos de la investigación y del desarrollo, así como en la elaboración y aplicación de soluciones innovadoras.

Solo los empresarios a los que invite el órgano de contratación, tras evaluar la información solicitada, podrán presentar proyectos de investigación e innovación destinados a responder a las necesidades señaladas por el órgano de contratación que no puedan satisfacerse con las soluciones existentes.

Concluida la selección de los candidatos, el órgano de contratación les invitará a presentar sus proyectos de investigación e innovación para responder a las necesidades a cubrir.

Se trata, por tanto, de un procedimiento en el que podrían distinguirse, esquemáticamente, cuatro momentos diferenciados:

- selección de candidatos,
- negociación con los licitadores,
- la asociación con los socios y la
- adquisición del producto resultante.

Concursos de proyectos (arts. 182 a 187)

Son concursos de proyectos los procedimientos encaminados a la obtención de planos o proyectos, principalmente en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos, a través de una selección que, tras la correspondiente licitación, se encomienda a un jurado.

La Ley distingue los siguientes tipos:

- Concursos de proyectos organizados en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios, en los que eventualmente se podrán conceder premios o pagos. El contrato de servicios que resulte del concurso de proyectos además también podrá tener por objeto la dirección facultativa de las obras correspondientes, siempre y cuando así se indique en el anuncio de licitación del concurso.
- Concursos de proyectos con premios o pagos a los participantes.

El órgano de contratación podrá limitar el número de participantes en el concurso de proyectos. Cuando este fuera el caso, el concurso constará de dos fases: (1) en la primera el órgano de contratación seleccionará a los participantes de entre los candidatos que hubieren presentado solicitud de participación, mediante la aplicación de criterios claros, objetivos y no discriminatorios; y (2) en la segunda el órgano de contratación invitará simultáneamente y por escrito a los candidatos seleccionados para que presenten sus propuestas de proyectos ante el órgano de contratación en el plazo que proceda.

4. LA REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

4.1. LA REVISIÓN DE PRECIOS (artículos 103 a 105 LCSP)

Respecto a la aplicación de la revisión de precios, el artículo 103 LCSP establece dos reglas generales:

1ª. Solo pueden ser objeto de revisión de forma periódica y predeterminada.

2ª. Salvo en los contratos que no están sujetos a regulación armonizada, no cabe la revisión periódica no predeterminada o de forma no periódica, de los precios de los contratos.

Ello implica que los contratos SARA (sujetos a regulación armonizada) solo pueden ser objeto de revisión de su precio si está prevista en el propio contrato y siempre que tenga carácter periódico. Sin embargo, en los contratos NO SARA (no sujetos a regulación armonizada), sí cabe la revisión no predeterminada en el contrato, o bien que estando esta predeterminada, no se realice de forma periódica.

Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los (1) contratos de obra, (2) en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, (3) en los contratos de suministro de energía y (4) en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado.

Objeto y forma de la revisión

Se entenderá por precio cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios.

En los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones de este.

El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será **invariable** durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la formalización se produce con posterioridad.

No se considerarán revisables en ningún caso:

- Los costes asociados a las amortizaciones
- Los costes financieros
- Los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.

Requisitos para su aplicación

Salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 % de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización. En consecuencia, el primer 20 por ciento ejecutado y los dos primeros años transcurridos desde la formalización quedarán excluidos de la revisión.

No obstante, la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible a efectos de proceder a la revisión periódica y predeterminada en los contratos de concesión de servicios.

Pago del importe de la revisión

El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo, de oficio, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales a cuyo efecto se tramitará

a comienzo del ejercicio económico el oportuno expediente de gasto para su cobertura. Los posibles desajustes que se produjeran respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio, tales como los derivados de diferencias temporales en la aprobación de los índices de precios aplicables al contrato, se podrán hacer efectivos en la certificación final o en la liquidación del contrato.

4.2. OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

La modificación de los contratos

El **artículo 203 de la LCSP** señala que, sin perjuicio de los supuestos previstos en la Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en la propia Ley.

Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

• Modificaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas (artículo 204 LCSP)

Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del 20% del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad, en la forma y con el contenido siguientes:

- La cláusula de modificación deberá estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca.
- Asimismo, en lo que respecta a su contenido, la cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.

La formulación y contenido de la cláusula de modificación deberá ser tal que en todo caso permita a los candidatos y licitadores comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma y que, por otra parte, permita al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por estos.

En ningún caso los órganos de contratación podrán prever en el pliego de cláusulas administrativas particulares modificaciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera esta, si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual.

- **Modificaciones no previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 205 LCSP.**

Los supuestos contemplados por el artículo 205, en los que resulta admisible esta modificación, a pesar de no estar prevista en los pliegos son los siguientes:

- Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:

1º. Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación.

2º. Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 % de su precio inicial, IVA excluido.

- Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1º. Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

2º. Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

3º. Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo 205, del 50 % de su precio inicial, IVA excluido.

- Cuando las modificaciones no sean sustanciales.

En este caso se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

Una modificación de un contrato se considerará sustancial cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio y siempre y cuando una o varias de las condiciones establecidas en el apartado c) del art. 205 de la LCSP.

5. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Desde un punto de vista estrictamente administrativo, existen distintos tipos de incumplimiento contractual:

- Incumplimiento parcial o defectuoso (artículo 192 LCSP)
- Demora en la ejecución de los plazos previamente fijados en el contrato (artículo 192 LCSP)

En este sentido, cuando por causas imputables al contratista se hubieren incumplido las obligaciones contenidas en las cláusulas del contrato o bien se haya producido un retraso en el cumplimiento del mismo, la Administración podrá optar por:

- Imposición de penalidades
- Resolución del contrato

A. Incumplimiento parcial o defectuoso (artículo 192 LCSP)

Causas de incumplimiento

1. Los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido.

En este sentido, por un lado, conviene destacar que el artículo 202 de la LCSP prevé que los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y que no sean discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la UE y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

Por otro lado, el artículo 76. 2 dispone que los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales, cuyo incumplimiento daría lugar a la resolución del contrato o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

2. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato.

Consecuencias del incumplimiento

- Cuando se trate de cumplimiento defectuoso de la prestación o incumplimiento de compromisos o de condiciones especiales de ejecución, el órgano de contratación podrá imponer penalidades. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10 por ciento del precio del contrato, IVA excluido, ni el total de las mismas superar el 50 % del precio del contrato.
- Cuando se trate de incumplimiento parcial de la ejecución, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para tales supuestos, se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

B. Demora en la ejecución de los plazos previamente fijados en el contrato (artículo 192 LCSP)

Causa de incumplimiento

El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva.

La constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración.

Consecuencias del incumplimiento

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido.

Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 % del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

La Administración tendrá las mismas facultades a que se refieren los apartados anteriores respecto al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.

En los supuestos de incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso o de demora en la ejecución en que no esté prevista penalidad o en que estándolo la misma no cubriera los daños causados a la Administración, esta exigirá al contratista la indemnización por daños y perjuicios.

Conviene señalar que en los procedimientos de contratación se podrán constituir garantías provisionales o definitivas indicándose en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Para hacerlas efectivas la administración contratante tendrá preferencia sobre cualquier otro acreedor, sea cual fuere la naturaleza del mismo y el título del que derive su crédito de sus ofertas hasta la adjudicación y, en su caso, formalización del contrato o al adjudicatario, para asegurar la correcta ejecución de la prestación.

Por último, En el Libro IV de la LCSP se establece un ambicioso esquema de tres órganos colegiados a nivel estatal con el doble objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones de gobernanza que establecen las Directivas Comunitarias y de combatir las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública.

En primer lugar, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que es designada como el punto de referencia para la cooperación con la Comisión Europea y, en

consecuencia, se le atribuye la obligación de remisión de los informes que establecen las Directivas Comunitarias, y que continúa siendo el órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación pública del sector público estatal.

Por otra parte, se crea en el seno de la Junta Consultiva el denominado Comité de Cooperación en materia de contratación pública, principalmente, para articular un espacio de coordinación y cooperación en áreas de acción común con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, así como para elaborar la propuesta de Estrategia Nacional de Contratación Pública, sin que ello impida la aprobación de estrategias, coherentes con la primera, por parte de las Comunidades Autónomas para sus respectivos ámbitos territoriales.

En tercer lugar, se crea la Oficina de Supervisión de la Contratación, también a nivel estatal, con plena independencia orgánica y funcional, integrada por un Presidente y cuatro vocales que gozan de la condición de independientes e inamovibles, que debe rendir cuentas anualmente a las Cortes Generales y al Tribunal de Cuentas sobre sus actuaciones.

MATERIAL NO OFICIAL

BIBLIOGRAFÍA

COSCULLUELA MONTANER, LUIS (2019). “Manual de Derecho Administrativo”. Thomson Reuters.

HERNÁEZ SALGUERO, ELENA; SARDINA CÁMARA, PABLO (2019). “Manual básico de contratación administrativa”. Madrid: Wolters Kluwer.

MARTÍN REBOLLO, LUIS (2018). “Leyes Administrativas”. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

QUINTANA LÓPEZ, TOMÁS (2018). “Ley de Contratos del Sector Público y normativa estatal complementaria”. Tirant lo Blanch. Textos legales.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP. Administraciones Públicas.

DA. Disposición Adicional.

DEUC. Documento Europeo Único de Contratación.

I+D+i Investigación desarrollo e Innovación.

LCSP. Ley de contratos del Sector Público.

PIB. Producto Interior Bruto.

ROLECE. Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado.

SARA. Sujetos a regulación armonizada (contratos).

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 11

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS. PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES: NATURALEZA, PRINCIPIOS, TIPOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN. EL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y EL PAGO DE LAS SUBVENCIONES. REINTEGRO Y CONTROL.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS

1.1. ANTECEDENTES

1.2. REGULACIÓN ACTUAL

2. PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN

3. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

3.1. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN

3.2. ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES: NATURALEZA, PRINCIPIOS, TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

4.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

4.2. PRINCIPIOS

4.3. TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

5. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y EL PAGO DE LAS SUBVENCIONES

6. REINTEGRO Y CONTROL

6.1. REINTEGRO

6.2. CONTROL

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS

1.1. ANTECEDENTES

Los convenios han sido una materia escasamente regulada en nuestro Ordenamiento Jurídico, a pesar de su frecuente utilización.

Con anterioridad a su regulación actual, encontrábamos referencias a los mismos en distintos cuerpos legales. Entre ellos, en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, o actualmente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que realiza una delimitación negativa en el artículo 6, al excluirlos de su ámbito de aplicación. Otros ejemplos serían los artículos 57 y 57 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local o el artículo 74 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, entre otros.

En definitiva, existía una falta de regulación y dispersión y confusión entre la normativa existente en materia de convenios. En este sentido, el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, realizaba una serie de recomendaciones que pueden resumirse en las siguientes:

- 1ª. Sistematizar su marco legal y tipología;
- 2ª. Establecer los requisitos para su validez;
- 3ª. Imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal.

1.2. REGULACIÓN ACTUAL

Seguendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), desarrolla un régimen completo de los convenios, fija su contenido mínimo, clases, duración y extinción y asegura su control por el Tribunal de Cuentas en sus artículos 47 a 53.

Conforme a la Disposición Final 14ª de la LRJSP, la regulación de los convenios tiene carácter básico al amparo de los títulos competencias de los artículos 149.1.18, 13 y 14 CE (bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, de la actividad económica y Hacienda general). Sin embargo, del contenido del propio art. 47 LRJSP cabe excluir la idea de que esta regulación se aplica a los convenios suscritos por las Comunidades Autónomas entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se registrarán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus Estatutos de Autonomía, tal y como aconsejó el Consejo de Estado.

Definición y tipos de convenios

El artículo 47 LRJSP define los convenios como *“los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí, o con sujetos de derecho privado para un fin común.”*

Asimismo, define negativamente los convenios, al añadir que **no tienen la consideración de convenios**:

- Los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares.
- Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

Respecto a los sujetos que pueden suscribir un convenio, la Ley se refiere a:

- Las Administraciones Públicas
- Los organismos Públicos
- Las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes.
- Las Universidades públicas

En cuanto a la tipología, los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

A. Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más CC.AA. para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

Cuando el convenio se celebra entre Comunidades Autónomas, supuesto al que no atiende en ningún caso el legislador básico estatal, la Constitución Española, por un lado, reserva su regulación a los Estatutos de Autonomía, y, por otro, establece ciertas cautelas o prevenciones, como la sujeción a comunicación a las Cortes Generales, o la autorización de las mismas, en su caso (art. 145.2 CE)

B. Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.

C. Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.

D. Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, **firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional**, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

En cuanto a la atribución a las Administraciones Públicas de la **potestad para celebrar convenios** se hacía por la legislación básica de manera fragmentaria e insuficiente (arts. 6.1 y 88.1 LRJPAC, y 57.1 LBRL), obligando en muchos casos a entenderla implícita en la atribución de personalidad jurídica a la Administración (art. 3.4 LRJPAC). Por ello, la forma en que esta cuestión es abordada por la LRJSP debe valorarse positivamente, como una auténtica novedad, puesto que en su artículo 48.1 establece una habilitación legal expresa y genérica a las Administraciones Públicas para suscribir convenios administrativo

No ya solo, por tanto, al Estado con las Comunidades Autónomas (art. 6.1 LRJPAC), o a las entidades locales con estos (art. 57.1 LBRL), o a las Administraciones Públicas con personas de derecho público y de derecho privado para poner fin a un procedimiento administrativo (art. 88.1 LRJPAC), sino en general a cualesquiera entidades de derecho público, con otros sujetos públicos o privados (art. 48.1 LRJSP). De forma amplia, lo que la Ley básica dice ahora es que “las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia”.

La atribución de esta potestad a la Administración por el precepto legal se acompaña de dos límites que, por lo demás, nos parecen bastante obvios. El primero es que la Administración deberá suscribir el convenio en el ámbito de sus respectivas competencias, exigencia esta que no es más que una manifestación del principio de legalidad (art. 103.1 CE), y que se importa del derogado art. 6.1 LRJPAC. El segundo es que la suscripción del convenio no podrá suponer cesión de la titularidad de la competencia, lo que supone reflejar aquí el conocido principio de indisponibilidad de la competencia, que se encuentra recogido por la propia LRJSP en su artículo 8.1, y que antes estaba en la LRJPAC (art. 12.1) en definitiva, el convenio puede servir para flexibilizar el ejercicio de la competencia, pero no para renunciar a su titularidad.

Requisitos de validez y eficacia de los convenios

- Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.

En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, podrán celebrar convenios los titulares de los Departamentos Ministeriales y los Presidentes o Directores de las dichas entidades y organismos públicos.

- La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.

La Ley enuncia una serie de requisitos de marcado carácter económico-presupuestario, en los que se encuentra el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). A su vez, algunas de estas reglas coinciden con las que se enunciaban para los convenios celebrados por la Administración local en los apartados 2 y 3 del art. 57 LBRL tras la LRSAL.

- Las coincidencias con los apartados 2 y 3 del artículo 57 de la LBRL se producen en los apartados 3 y 5 del artículo 48 de la LRJSP, respectivamente. En el primero de estos apartados se exige que la suscripción de convenios mejore la eficiencia de la gestión pública, facilite la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuya a la realización de actividades de utilidad pública y cumpla con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En el segundo se pone el acento en la nota de la sostenibilidad, al exigirse que “los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio”.

- Por lo demás, en el artículo 48.4 LRJSP se dispone que, “la gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria”. Y en el artículo 48.6 LRJSP se prevé que, “las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio”.

- Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable.
- Asimismo, cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes.

Es en el apartado 8 del artículo 48 de la LRJSP donde se establecen los requisitos de eficacia de los convenios a los que se refiere la rúbrica del precepto, siendo la norma principal aquella que dispone que “los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes”. No se dice en este precepto cómo se presta ese consentimiento, ni qué efectos tiene la perfección del convenio. En este sentido, el derogado artículo 8.2 de la LRJPAC era más preciso, cuando disponía que los convenios celebrados obligaban desde el momento de su firma, salvo que en ellos se estableciera otra cosa. Por tanto, en la antigua regulación se podía concluir con certeza que el convenio se

perfeccionaba con la firma de las partes y que esta tenía como consecuencia la vinculación de las mismas a lo pactado en el convenio.

- Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima y publicados en el «Boletín Oficial del Estado». Previamente y con carácter facultativo, se podrán publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, que corresponda a la otra Administración firmante.

Contenido mínimo de los convenios interadministrativos

El artículo 49 de la LRJSP enumera los elementos que deben formar parte del contenido mínimo de un convenio administrativo. Este precepto tiene su origen en el derogado artículo 6.2 de la LRJPAC, con el que coincide en gran medida, si bien, presenta algunas novedades significativas, que vamos a reseñar.

La primera novedad radica en que en el nuevo precepto legal se despejan las posibles dudas que pudiera haber planteado el artículo 6.2 LRJPAC sobre si el contenido establecido por la Ley tenía o no carácter dispositivo, puesto que se empleaba la desafortunada expresión “cuando así proceda”, aspecto este sobre el que ya llamamos la atención en las primeras páginas de este trabajo. Con toda claridad, el nuevo artículo 49 LRJSP dice que los convenios “deberán incluir, al menos, las siguientes materias”. Esta nueva formulación legal no ofrece duda. Por otra parte, se trata, como puede verse, de un contenido mínimo, lo que implica que es susceptible de ser ampliado por las partes que suscriben el convenio.

La otra novedad que pensamos que debe reseñarse es que en la reformulación que se hace del listado del artículo 6.2 LRJPAC, del que, como decimos, procede el nuevo artículo 49 LRJSP, se ha optado por precisar con mayor grado de detalle aquellos elementos del contenido del convenio que tienen que ver con las obligaciones de las partes, más aún si se trata de obligaciones o compromisos económicos. Esta opción del legislador es otro reflejo más del Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010, con algunas de cuyas propuestas coincide la Ley, literalmente, en esta parte de la misma.

De acuerdo con el **artículo 49** de la LRJSP, los convenios de carácter interadministrativo (artículo 48.1.) deberán incluir al menos las siguientes materias:

- **Sujetos** que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.
- La **competencia** en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.

Esta exigencia de contenido del convenio es solo para el sujeto de derecho público, y es consecuencia de que, como ya hemos visto, el convenio se suscriba “en el ámbito de sus respectivas competencias” (art. 48.1 LRSJP). En lo que hace al sujeto de derecho privado,

podría haberse exigido que, si se trata de una persona jurídica, la actuación a la que esta se compromete en el convenio esté incluida dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, según sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios, igual que se hace en materia de contratación pública (art. 57.1 TRLCSP).

- **Objeto del convenio y actuaciones** a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.
- **Obligaciones y compromisos económicos** asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.
- **Consecuencias aplicables** en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.
- **Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control** de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.
- **El régimen de modificación del convenio.** A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.
- **Plazo de vigencia** del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1ª Los convenios deberán tener una **duración determinada**, que no podrá ser superior a **cuatro años**, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2ª. En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar **unánimemente** su **prórroga** por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación según el último párrafo del artículo 49 de la LRJSP

Trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos

Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, serán necesarios los siguientes trámites:

1) Memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley.

2) Los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes se acompañarán además de:

- a) El informe de su servicio jurídico.

- b) Cualquier otro informe preceptivo que establezca la normativa aplicable.
- c) La autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes.
- d) Cuando los convenios plurianuales suscritos entre Administraciones Públicas incluyan aportaciones de fondos por parte del Estado para financiar actuaciones a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma, en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos.
- e) Los convenios interadministrativos suscritos con las Comunidades Autónomas, serán remitidos al Senado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Extinción de los convenios

Los convenios se extinguen por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución.

Causas de resolución:

- 1ª. El transcurso del plazo de vigencia del convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo.
- 2ª. El acuerdo unánime de todos los firmantes.
- 3ª. El incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes.

En este caso, cualquiera de las partes podrá notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y a las demás partes firmantes. Si trascurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el convenio. La resolución del convenio por esta causa podrá conllevar la indemnización de los perjuicios causados si así se hubiera previsto.

- 4ª. Por decisión judicial declaratoria de la nulidad del convenio.
- 5ª. Por cualquier otra causa distinta de las anteriores prevista en el convenio o en otras leyes.

Efectos de la resolución:

El cumplimiento y la resolución de los convenios dará lugar a la liquidación de los mismos con el objeto de determinar las obligaciones y compromisos de cada una de las partes.

En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

a) Si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación.

Transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior, sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.

b) Si fuera superior, el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos.

Remisión de convenios al Tribunal de Cuentas

La LRSJP cierra el Capítulo dedicado a los convenios administrativos con la regulación de la remisión de estos al Tribunal de Cuentas u órgano equivalente de fiscalización de la Comunidad Autónoma. No cabe duda de que esta exigencia legal responde a otra de las recomendaciones del Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010 (apartado IV.16ª), dada la preocupación de este por el control económico-financiero de los convenios.

De esta forma, lo que exige el artículo 53.1 de la LRJSP es que se remitan al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización autonómico, según corresponda, no todos los convenios administrativos, sino solo aquellos cuyos compromisos económicos asumidos superen los 600.000 euros. La remisión debe hacerse electrónicamente, tal y como marca la Ley, y en un plazo de tres meses desde su suscripción.

No debe remitirse únicamente la suscripción del convenio, sino también su modificación, prórroga o variación del plazo, así como la alteración de los importes de los compromisos económicos asumidos y su extinción. Entendemos que la remisión de estas otras vicisitudes de la vida del convenio, a las que se refiere el artículo 53.2 de la LRJSP, debe hacerse también electrónicamente, y también en un plazo de tres meses desde que la misma se produzca, así como solo respecto de los convenios cuyos compromisos económicos superen los 600.000 euros.

Régimen transitorio

La obligación de adaptar los convenios administrativos preexistentes a la nueva regulación, se contempla de forma específica en la Disposición adicional 8ª de la LRJSP, en cuyo primer párrafo se establece un plazo de adaptación de tres años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley. Por tanto, el plazo terminaría el 2 de octubre de 2019.

No obstante, la Ley establece una excepción, en el segundo párrafo de la misma Disposición, en el que se prevé un supuesto de adaptación automática, que no requiere de modificación del convenio, puesto que opera directamente por ley, y que no está sujeto a más plazo que el de entrada en vigor de la propia Ley, aplicándose por tanto desde el mismo 2 de octubre de 2016. Esta adaptación automática se prevé para el plazo de vigencia de los convenios, de tal modo que si este, o su posible prórroga cuando entró en vigor la Ley, fueran indefinidos, ahora habrá que entender, por aplicación directa y casi inmediata del artículo 49.h).1º de la LRJSP, que este plazo es de cuatro años. El nuevo plazo, determinado, se contará a partir de la entrada en vigor de la LRJSP, por lo que somete a estos convenios en todo caso a un plazo que expirará el 2 de octubre de 2020

2. LOS PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN

Los Protocolos Generales de Actuación (PGA) pueden definirse como acuerdos de larga duración en los que se establece el marco regulatorio que regirá las futuras relaciones entre las partes participantes. Este tipo de acuerdo es adecuado cuando las partes manifiestan interés mutuo en el desarrollo conjunto de varias actividades (por ejemplo en el ámbito del I+D+i).

Se trata, por lo tanto, de meras declaraciones de intención de contenido general o que expresan la voluntad de colaborar. Colaboración que se formalizará o se desarrollará de manera singularizada posteriormente mediante la suscripción de convenios específicos.

Los PGA fijan únicamente las líneas de actuación o colaboración a seguir con objetivos genéricos, y no tienen contenido jurídico exigible o vinculante.

Quedan excluidos expresamente de la regulación de los convenios que realiza la LRJSP (siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles) tal y como recoge expresamente su artículo 47.1. segundo inciso.

3. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

3.1. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN

Definición y regulación

Las encomiendas de gestión o encomiendas administrativas están reguladas en el artículo 11 de la LRJSP. Se trata de una técnica de colaboración o cooperación interadministrativa en virtud de la cual, un órgano administrativo o un ente público encargan a otra entidad u

órgano la realización de actividades de carácter material, técnico o de gestión de servicios de su competencia, por razones de eficacia o porque la entidad u órgano titular de la competencia no posee los medios idóneos para su desempeño.

Límites

- Ausencia de cesión de la titularidad de la competencia.
- Prohibición de ceder competencias decisorias.
- Ausencia de carácter contractual
- Justificación adecuada.
- Competencia del encomendado. Solo podrá realizarse la encomienda cuando entre las competencias del encomendado se encuentren las actividades encomendadas.
- Sujeción a las instrucciones del encomendante. Es competencia del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos y resoluciones de carácter jurídico sean necesarios para dar soporte o para integrar la concreta actividad material objeto de la encomienda.
- Voluntariedad.
- Publicación de la encomienda. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.
- Protección de datos de carácter personal. El encomendado tendrá la consideración de “encargado del tratamiento” de los datos de carácter personal conforme a lo establecido en el Reglamento Europeo de Protección de datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Otros requisitos de validez. Cada Administración podrá prever los requisitos de validez necesarios de estos acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

El art. 11 de esta Ley ha introducido pocas novedades en relación con la LRJPAC y la LCSP En síntesis:

- En la enumeración de las actividades susceptibles de encomienda ha desaparecido la referencia a las “de servicios”, quedando limitada a las “de carácter material o técnico” (art. 11.1, párrafo primero). Es más precisa la nueva redacción, que contrae el objeto de la encomienda a las actuaciones materiales. La referencia a las de “servicios” era excesivamente amplia y, por tanto, imprecisa.
- En coherencia con lo dispuesto en la LCSP, se dispone que “las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público.

En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en esta” (art. 1.1, párrafo segundo).

No hay modificación en cuanto a los tipos de encomiendas y su régimen básico. Se mantiene la distinción entre las que se instrumentan entre órganos o entidades de la misma o distinta Administración, así como el régimen aplicable en cada caso. Si en las encomiendas entre distintas Administraciones es coherente la exigencia de convenio, no lo es la del acuerdo expreso de los intervinientes, en defecto de normativa propia, en las encomiendas intradministrativas, salvo que se entienda que estas se refieren solo a órganos o entidades de la misma Administración no relacionados jerárquicamente.

Formalización

La formalización de las encomiendas se ajustará a las siguientes reglas:

1ª. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes.

2ª. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.

Es conveniente diferenciar las encomiendas administrativas, que en ningún caso podrán tener objeto contractual de las “encomiendas a medios propios”, actualmente denominadas “encargos a medios propios”.

3.2. Encargos a medios propios

Definición y régimen jurídico

Los encargos a medios propios son una figura que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la denominada doctrina “in house providing” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se trata de una excepción a los principios de las Directivas sobre contratación.

Mediante este tipo de encomiendas contractuales o encargos a medios propios, una entidad contratante comprendida en el ámbito subjetivo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, puede encargar o encomendar a otro ente perteneciente al sector público institucional la realización de actividades propias de los contratos públicos (obras, servicios, suministros, concesiones de obras y concesiones de servicios), sin sujetarse a los principios de competencia y libre concurrencia establecidos en la propia LCSP.

Esta figura está regulada en el artículo 86 de la LRJSP, que recoge los supuestos y requisitos para que una entidad del sector público estatal pueda ser medio propio o servicio técnico.

Asimismo, también los artículos 32 y 33 de la LCSP regulan los encargos a medios propios que realizan poderes adjudicadores y entidades del sector público que no tienen la consideración de poder adjudicador, respectivamente.

El concepto legal de encargo a medio propio se halla en el propio artículo 32 LCSP, del cual se deduce que un encargo será la forma de organización de los poderes adjudicadores que consiste en la ejecución de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, previo encargo a esta, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos y de conformidad con lo establecido en la LCSP y la LRJSP.

4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES: NATURALEZA, PRINCIPIOS, TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

4.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

Consideraciones previas

Una parte importante de la actividad financiera del Sector Público se canaliza a través de subvenciones, con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas y privadas.

Antes de profundizar en las subvenciones tal y como están reguladas en nuestro ordenamiento jurídico, conviene recordar que las ayudas de Estado deberán ajustarse a los principios establecidos por la Unión Europea y deberán ser compatibles con el mercado interior.

En este sentido, el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Del mismo modo, señala algunas ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior como las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales o las destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales, así como las destinadas a favorecer la cultura, entre otras.

La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior.

Naturaleza

Desde el punto de vista económico, las subvenciones son una modalidad importante de gasto público y, por lo tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria.

Desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público.

Regulación

Las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas se regulan con carácter básico (en base al artículo 149.1. 18ª CE) por:

- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)
- El Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- También será de aplicación, en tanto que forma de gasto público la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el resto de normas relativas al procedimiento de aprobación y ejecución del gasto.
- Restantes normas de derecho administrativo y en su defecto, normas de derecho privado.

Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas. Además, los procedimientos de concesión y control de las subvenciones, regulados en la LGS tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la UE.

Definición

El artículo 2 de la Ley General de Subvenciones define la subvención como toda disposición dineraria realizada por la Administración General del Estado, las entidades de la Administración local o por la Administración de las Comunidades autónomas, a favor de personas públicas o privadas y que cumpla los siguientes requisitos:

- 1º. Que la entrega se realice **sin contraprestación** directa de los beneficiarios.
- 2º. Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado **objetivo**, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- 3º. Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de **utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública**.

Requisitos de la subvenciones

Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley. Las bases reguladoras de cada tipo de subvención se publicarán en el BOE o en el diario oficial correspondiente.

- Competencia del órgano concedente, pues los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente son nulos de pleno derecho.
- Existencia previa de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión.
- Tramitación del procedimiento de concesión.
- Fiscalización previa por la IGAE de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes (requisito solo aplicable a la Administración General del Estado, respetando lo establecido en la legislación autonómica).
- Aprobación del gasto por el órgano competente.

Competencia para conceder subvenciones

De acuerdo con el artículo 10 LGS, en la AGE, los Ministros y los Secretarios de Estado en la Administración General del Estado y los presidentes o directores de los organismos y las entidades públicas vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, cualquiera que sea el régimen jurídico a que hayan de sujetar su actuación, son los órganos competentes para conceder subvenciones, en sus respectivos ámbitos, previa consignación presupuestaria para este fin.

Para autorizar la concesión de subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o, en el caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La autorización a que se refiere el párrafo anterior no implicará la aprobación del gasto, que, en todo caso, corresponderá al órgano competente conforme a la LGP

En el caso de subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, la autorización del Consejo de Ministros a que se refiere el párrafo anterior deberá obtenerse antes de la aprobación de la convocatoria cuya cuantía supere el citado límite.

Las facultades para conceder subvenciones, a que se refiere este artículo, podrán ser objeto de desconcentración mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros.

4.2. PRINCIPIOS

Del artículo 8 de la LGS pueden extraerse los siguientes principios generales que han de regir las subvenciones públicas:

1. *Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.*
2. *Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*
3. *Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*

Por lo anterior, cabe hacer las siguientes precisiones sobre los principios de gestión subvencional;

- **Planificación.** Los órganos de las AAPP o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones con carácter previo deberán concretar en un Plan Estratégico de Subvenciones, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.
- Orientación a corregir los fallos del mercado y **efectos mínimamente distorsionadores.**
- **Publicidad y transparencia.** De acuerdo con el artículo 20 de la LGS, la Base de Datos Nacional de Subvenciones tiene por finalidades promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas.

El contenido de la Base de Datos incluirá, al menos, referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas.

La IGAE es el órgano responsable de la administración y custodia de la BDNS y adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad y seguridad de la información.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 18 de la LGS, los beneficiarios deberán dar publicidad de las subvenciones y ayudas percibidas en los términos y condiciones establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- **Concurrencia.** El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva (artículo 22 LGS)
- **Objetividad.** Este principio está garantizado por la separación y distinción entre órgano concedente y órgano instructor en el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.
- **Igualdad y no discriminación.**
- **Eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos.

4.3. TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES

En función de la forma de concesión de las ayudas, pueden distinguirse dos tipos de subvenciones:

A. Las concedidas en régimen de concurrencia competitiva.

Es un procedimiento de concesión de subvenciones que se inicia siempre de oficio basado en la publicidad y en la igualdad en la concurrencia, de forma análoga a los principios que pudieran derivarse de la contratación pública.

Este procedimiento, que es el ordinario, requiere de una valoración de las solicitudes presentadas -que acompañarán los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria, salvo que los documentos exigidos ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la Administración actuante-, conforme a los criterios establecidos en las bases reguladoras, y de la concesión de las subvenciones a aquellas solicitudes que hayan obtenido una mayor puntuación, sin que la Administración, pueda, con criterio discrecional, conceder una subvención a solicitudes que han obtenido menos puntuación que otra si no se reconoce a ésta.

La convocatoria deberá publicarse en la BDNS (sistema nacional de publicidad de subvenciones) y un extracto de la misma, en el "Boletín Oficial del Estado".

B. Las concedidas en régimen de concesión directa.

En estas subvenciones se excluye la concurrencia para la determinación del beneficiario, quedando igualmente afectada la publicidad en la selección. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

El artículo 22.2 de la LGS contempla las subvenciones que podrán concederse de manera directa:

I. Subvenciones nominativas: son las previstas nominativamente en los PGE, de las CC.AA. o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

A estos efectos, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto.

II. Previsión legal: Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

III. Carácter excepcional: Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Procedimiento de concesión en concurrencia competitiva

El procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva queda regulado en los artículos 23 a 27 de la LGS y en los artículos 58 a 64 del Reglamento General.

Asimismo, se aplicarán de manera supletoria las normas generales del procedimiento administrativo contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Las fases del procedimiento serían las siguientes:

1ª. ELABORACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS

Antes de proceder a la convocatoria de las subvenciones, será necesaria la elaboración y aprobación de sus bases reguladoras.

Competencia y forma de aprobación

Respecto a la competencia para su establecimiento, en el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla será de los ministros correspondientes.

La forma de publicación de las bases será por orden ministerial, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

En las corporaciones locales la aprobación de las bases se realizará a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.

De modo que las bases reguladoras revisten la forma jurídica de disposiciones de carácter general o normas, lo cual afectará al régimen de impugnación de las mismas.

Contenido mínimo

La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos:

- Definición del objeto de la subvención.
- Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.
- Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas.
- Procedimiento de concesión de la subvención.
- Criterios objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.
- Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación.

- Órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.
- Determinación, en su caso, de los libros y registros contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.
- Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
- Medidas de garantía que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.
- Posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.
- Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución.
- Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.

2ª. INICIACIÓN

Convocatoria

El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio, mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que desarrollará el procedimiento para la concesión de las subvenciones convocadas.

La convocatoria deberá publicarse en la BDNS y un extracto de la misma, en el BOE de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 20.8 de la LGS.

La convocatoria tendrá necesariamente el siguiente contenido mínimo:

- a) Indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras y del diario oficial en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad estas se incluyan en la propia convocatoria.
- b) Créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones.
- c) Objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención.

- d) Expresión de que la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva.
- e) Requisitos para solicitar la subvención y forma de acreditarlos.
- f) Indicación de los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento.
- g) Plazo de presentación de solicitudes.
- h) Plazo de resolución y notificación de la resolución.
- i) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.
- j) En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes de conformidad con el artículo 27 LGS.
- k) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa y, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse recurso de alzada.
- l) Criterio de valoración de las solicitudes.
- m) Medio de notificación o publicación.

Presentación de solicitudes

Una vez publicada la convocatoria, se abrirá un plazo de presentación de solicitudes.

Las solicitudes de los interesados acompañarán los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria, salvo que los documentos exigidos ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la Administración actuante. En los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento, el órgano competente podrá requerir al solicitante su presentación, o, en su defecto, la acreditación por otros medios de los requisitos a que se refiere el documento, con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución.

La presentación telemática de solicitudes y documentación complementaria se realizará en los términos previstos en la LPACAP.

A efectos de lo dispuesto en los apartados anteriores, la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración, en un plazo no superior a 15 días.

Subsanación

Si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la norma de convocatoria, el órgano competente requerirá al interesado para que la subsane en el plazo máximo e improrrogable de 10 días, indicándole que si no lo hiciese se le tendrá por desistido de su solicitud, previa resolución.

3ª. INSTRUCCIÓN

La instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones corresponde al órgano que se designe en la convocatoria. El órgano competente para la instrucción realizará de oficio cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe formularse la propuesta de resolución.

Las actividades de instrucción comprenderán:

- Petición de cuantos informes estime necesarios para resolver o que sean exigidos por las normas que regulan la subvención. En la petición se hará constar, en su caso, el carácter determinante de aquellos informes que sean preceptivos. El plazo para su emisión será de 10 días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de dos meses. Cuando en el plazo señalado no se haya emitido el informe calificado por disposición legal expresa como preceptivo y determinante, o, en su caso, vinculante, podrá interrumpirse el plazo de los trámites sucesivos.
- Evaluación de las solicitudes o peticiones, efectuada conforme con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en la norma reguladora de la subvención o, en su caso, en la convocatoria.

Resolución provisional y trámite de audiencia

Una vez evaluadas las solicitudes, y en caso de que se constituyera un órgano colegiado para la concesión de las ayudas (artículo 22.1 último inciso), este elaborará un informe que remitirá al órgano instructor. El órgano instructor a la vista del expediente y del mencionado informe, formulará una propuesta de resolución provisional, debidamente motivada que se notificará a los interesados, concediéndose un plazo de 10 días para la presentación de alegaciones.

Se podrá prescindir de este trámite cuando no figuren en procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados.

Examen de alegaciones y propuesta de resolución definitiva

Examinadas las alegaciones en su caso, se formulará propuesta de resolución definitiva, que deberá expresar el o los solicitantes para los que se propone la concesión y la cuantía. La propuesta de resolución definitiva, cuando resulte procedente de acuerdo con las bases reguladoras, se notificará a los interesados que hayan sido propuestos como beneficiarios en la fase de instrucción.

4ª. RESOLUCIÓN

Una vez aprobada la propuesta de resolución definitiva y de acuerdo con el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y en su caso, el órgano competente para resolver, resolverá el procedimiento.

La resolución se motivará de acuerdo con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los

fundamentos de la resolución que se adopte. Además, la resolución hará constar de manera expresa, la desestimación del resto de solicitudes.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de 6 meses (salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo mayor o así venga previsto en la normativa de la UE). El plazo de computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria.

En este supuesto el silencio administrativo será negativo, de tal forma que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución legitima a los interesados para entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de concesión de la subvención.

5ª. NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

La resolución del procedimiento se notificará a los interesados de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y el resto de disposiciones de la misma relativas a la práctica de las notificaciones.

5. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y PAGO DE LAS SUBVENCIONES.

Como mencionábamos anteriormente, un requisito imprescindible para la tramitación de las subvenciones es la existencia previa de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención. Teniendo en cuenta que los créditos para gastos son limitativos como dispone la LGP, de manera que no pueden adquirirse compromisos de gasto ni obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos.

Por lo tanto, de manera paralela al procedimiento administrativo de tramitación de la subvención, descrito en el epígrafe anterior, también tendrá lugar paralelamente un procedimiento de ejecución presupuestaria del gasto público que se compondrá fundamentalmente de los siguientes hitos:

- (1) Con carácter previo a la convocatoria, deberá tramitarse el oportuno expediente de gasto por la cuantía total máxima en ella fijada. A nivel contable, esta tramitación se plasmará en la expedición de un certificado de existencia de crédito y de un documento RC de retención del crédito.
- (2) Una vez aprobada la convocatoria o propuesta la concesión directa, se realizará la propuesta de autorización del gasto y un documento A de autorización del crédito.
- (3) La resolución de la concesión de subvenciones conllevará el compromiso de gasto y a nivel contable el documento D (compromiso o disponibilidad del crédito).
- (4) Para llevar a cabo el pago de la subvención, se requerirá la previa justificación por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.

Una vez aceptada la justificación por la Administración, se procederá a realizar la propuesta de autorización del pago y a expedir los documentos contables OK, de reconocimiento de la obligación y pago efectivo.

Pagos a cuenta y pagos anticipados

Cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse pagos a cuenta. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada.

También se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención. Dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.

Conviene destacar que de acuerdo con el artículo 34.5 de la LGS, no podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o sea deudor por resolución de procedencia de reintegro.

6. REINTEGRO Y CONTROL

6.1. REINTEGRO

El artículo 37 de la LGS contempla una serie de causas que pueden dar lugar a al reintegro de las cantidades percibidas e incluso a la exigencia de interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención, hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anterior a esta.

Estos casos serían los siguientes:

- Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido.
- Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.
- Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente.
- Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 LGS.
- Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos

para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

- Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
- Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro.
- En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención.

El **procedimiento de reintegro** se llevará a cabo siguiendo el procedimiento previsto a tal efecto por la LGS y el Reglamento de desarrollo.

Las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en la -Ley General Presupuestaria-.

El interés de demora aplicable en materia de subvenciones será el interés legal del dinero incrementado en un 25 por ciento, salvo que la LPGE establezca otro diferente.

6.2. CONTROL

a) Objeto del control

De acuerdo con el artículo 44 de la LGS, el control financiero de subvenciones se ejercerá respecto de beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras por razón de las subvenciones de la Administración General del Estado y organismos y entidades vinculados o dependientes de aquélla, otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a los fondos de la Unión Europea.

El control financiero podrá extenderse a las personas físicas o jurídicas a las que se encuentren asociados los beneficiarios, así como a cualquier otra persona susceptible de presentar un interés en la consecución de los objetivos, en la realización de las actividades, en la ejecución de los proyectos o en la adopción de los comportamientos.

b) Objetivo:

El control financiero de subvenciones tendrá como objeto verificar:

- La adecuada y correcta obtención de la subvención por parte del beneficiario.
- El cumplimiento por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención.
- La adecuada y correcta justificación de la subvención por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- La realidad y la regularidad de las operaciones que, de acuerdo con la justificación presentada por beneficiarios y entidades colaboradoras, han sido financiadas con la subvención.
- La adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas.
- La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración por beneficiarios y entidades colaboradoras y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas, a la adecuada y correcta obtención, utilización, disfrute o justificación de la subvención, así como a la realidad y regularidad de las operaciones con ella financiadas.

c) Competencia

Los órganos a los que corresponde el ejercicio del control financiero de las subvenciones serán:

- La Intervención General del Estado (control interno).
- El Tribunal de Cuentas (control externo).
- La Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo cuando se trate de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la UE (control interno y externo respectivamente).

d) Actividades de control

El control financiero de las subvenciones podrá consistir en:

- El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la documentación que los soporte, de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- La comprobación material de las inversiones financiadas.
- Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión.
- Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas.

La LGS prevé un procedimiento para el ejercicio del control de las subvenciones públicas, así como una serie de facultades y deberes del personal controlador en su título III.

Como consecuencia del ejercicio del control financiero, podrán detectarse infracciones que podrán ser sancionadas administrativamente de acuerdo con lo previsto en la LGS y su normativa de desarrollo.

MATERIAL NO OFICIAL

BIBLIOGRAFÍA

COSCULLUELA MONTANER, LUIS (2019). “Manual de Derecho Administrativo”. Thomson Reuters.

MARTÍN REBOLLO, LUIS (2018). “Leyes Administrativas”. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL (2018). “Derecho Administrativo: Parte General”. Tecnos.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE Administración General del Estado

BDNS Bases de Datos Nacionales de Subvenciones

IGAE Intervención General del Estado

LBRL Ley de Bases del Régimen Local.

LGS La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

LGP Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJPAC Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (derogada)

LRJSP Ley 49/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Pública

PGA Protocolos Generales de Actuación

PGE Presupuestos General del Estado

TRLCSP Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Documentos contables

RC retención de crédito.

D compromiso o disponibilidad de gasto.

A autorización de crédito.

OK reconocimiento de la obligación y pago efectivo.

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 12

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INCOMPATIBILIDADES

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

- 1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
EI ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO**
- 2. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 3. INCOMPATIBILIDADES**

MATERIAL NO OFICIAL

1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

La Constitución española hace alusión al empleo público en el artículo 103.3 donde exige que su regulación se realice con una norma con rango de Ley: *“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”*.

Hasta la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, la normativa reguladora del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones públicas se contenía en un conjunto de leyes y textos diferentes. Esta dispersión de la legislación básica aconsejaba, desde hace tiempo, su refundición en el marco de un modelo coordinado para las políticas de personal. Pero, además, desde que se aprobó la legislación de los años ochenta nuestra sociedad y nuestras Administraciones Públicas han experimentado muy profundas transformaciones que, junto a la experiencia acumulada desde entonces, hacían imprescindible una nueva reforma general.

En este sentido, la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público el personal al servicio de las Administraciones Públicas (EBEP), por Ley 7/2007, de 12 de abril, vino a dar respuesta a esa necesidad de unificar en un solo texto legal la regulación del conjunto de los empleados públicos.

Las numerosas reformas en materia de empleo público operadas en los años posteriores a la entrada en vigor del EBEP, aconsejaron, por razones de seguridad jurídica, la aprobación del actual texto vigente: el **Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre** (en adelante, TREBEP) por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

A pesar de esta vocación unificadora del TREBEP, en el estudio del marco jurídico del empleo público se deben diferenciar dos grandes bloques:

Por un lado, toda la regulación de carácter administrativo aplicable a los funcionarios públicos. Y por otro, la normativa privada y laboral que resulta de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas.

Dentro del primer bloque, el funcional, de carácter público, que incluye también, con ciertos matices, a los funcionarios interinos y al personal eventual, la regulación se contempla fundamentalmente en el TREBEP, en las leyes de función pública que lo desarrollen, y en un conjunto de regulaciones que el TREBEP no derogó en su totalidad. A destacar:

- **Ley 30/1984**, de 2 de agosto, Medidas para la Reforma de la Función Pública. En todo lo que no esté expresamente derogado por la Disposición Derogatoria Única del EBEP.
- **RD 364/1995**, de 10 de marzo, por el que se aprueba 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 Civiles de la Administración General del Estado.

- **RD 365/1995**, de 10 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.
- **Ley 53/1984**, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

El TREBEP establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público. Contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio.

En su artículo 1 el TREBEP establece que su objeto es establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación. Asimismo, tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Dentro del segundo bloque, el referido al personal laboral, será de aplicación tanto el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores como el Convenio colectivo que resulte de aplicación y el resto de normas aplicables al ámbito laboral. En lo que se refiere al personal laboral de la AGE, será de aplicación el IV Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado.

En cuanto al ámbito de aplicación del TREBEP, éste se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas siguientes:

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Las Administraciones de las Entidades Locales.
- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Las Universidades Públicas.

Para la aplicación del TREBEP al personal investigador se podrán dictar normas específicas para la adecuación a dicho personal.

El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto.

El TREBEP tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local.

Por otro lado, este Estatuto sólo se aplicará al personal de Las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y demás Órganos Constitucionales del Estado y de las Comunidades Autónomas, a los Jueces, Magistrados, Fiscales y personal de la Administración de Justicia, al personal Militar, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al personal retribuido mediante arancel, al personal del Centro Nacional de Inteligencia, al personal del Banco de España y al personal del Fondo de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito, cuando su legislación específica así lo haya establecido.

► **Clasificación de los empleados públicos (artículo 8 TREBEP):**

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

a) Funcionarios de carrera:

Según lo que establece el artículo 9 del TREBEP, *“son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente”*.

Una característica hace peculiar el régimen de los funcionarios públicos. Solo a este colectivo le compete en exclusiva 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.

b) Funcionarios interinos:

Los funcionarios interinos definidos en el artículo 10 del TREBEP son los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- La sustitución transitoria de los titulares.
- La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera. En concreto, su cese se producirá, además de por las causas previstas para los funcionarios de carrera, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

c) Personal laboral:

Según el artículo 11 del TREBEP, *“es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas.*

En función de la duración del contrato éste podrá ser:

- Personal laboral fijo.
- Personal laboral temporal.
- Personal laboral por tiempo indefinido.

La categoría de indefinido no fijo se creó en base a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en 1996, con el propósito de afrontar la multitud de fraudes cometidos por ciertas Administraciones Públicas a la hora de contratar a personal temporal. La Administración Pública no puede contratar directamente a alguien como indefinido no fijo, sino que debe ser un juez el que otorgue esa condición. Para ello, se ha debido probar que la temporalidad del contrato era excesiva o que se han encadenado excesivos contratos de duración determinada, por ejemplo.

d) Personal eventual:

El personal eventual es aquel que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargos a créditos presupuestarios consignados expresamente para este fin.

Su nombramiento y cese serán libres, cesando en todo caso cuando se produzca el de la autoridad para la que presta esas tareas de confianza o asesoramiento.

Su condición no puede constituir un mérito para el acceso a la función pública o la promoción interna.

Personal directivo profesional:

El artículo 13 del TREBEP regula la figura de personal directivo al servicio de las Administraciones Públicas por primera vez en nuestra legislación. Aunque es indudable que se trata de un empleado público, no se cita en la clasificación del artículo 8, dado que se sobreentiende que el personal directivo será funcionario o personal laboral.

Las características que señala el TREBEP para este personal en su artículo 13 son:

El personal directivo desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas. Para su establecimiento se deberá tener en cuenta que su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

El personal directivo deberá estar sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad en la gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

La determinación de las condiciones de empleo de dicho personal no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva. Cuando reúna las condición de personal laboral, estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

► **Estructura del Empleo Público: art. 75 TREBEP**

Los funcionarios públicos se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.

Los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Se establece en el artículo 76 del TREBEP, la clasificación de los cuerpos y escalas viene determinada por la titulación exigida para acceder a cada uno de ellos, de este modo los grupos de clasificación son:

- **Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2.** Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.
- **Grupo B.** Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- **Grupo C.** Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso.
 - C1: título de bachiller o técnico.
 - C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.

Por otro lado, y en el ámbito de la AGE, la clasificación del personal laboral está regulada en el Título III del **IV Convenio colectivo único para el personal laboral** de la Administración General del Estado (en adelante CUPLAGE) o en el convenio que resulte de aplicación (en los casos de los colectivos no sujetos al CUPLAGE)

El CUPLAGE contiene una clasificación profesional completamente diferente a los tres anteriores convenios a los que sucede. La principal característica de este nuevo sistema es la estructuración en grupos profesionales, familias profesionales y/o especialidades, en función del Sistema Educativo y el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

- Existen 6 grupos profesionales (M3, M2, M1 – E2, E1, E0) .El grupo profesional agrupa unitariamente las aptitudes profesionales, las titulaciones y el contenido general de la prestación laboral que se corresponde con las mismas.
- Las familias profesionales se definirán de acuerdo con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. Las familias profesionales agrupan el conjunto de titulaciones, cualificaciones, profesiones, oficios y ocupaciones atendiendo a criterios de afinidad de la competencia profesional.
- Especialidad: La especialidad determina el contenido concreto de la prestación laboral y establece el perfil profesional de cada puesto, agrupando los contenidos, las competencias profesionales y las especificaciones técnicas que responden a un conjunto de actividades de trabajo enmarcadas en una fase del proceso de producción.

Este sistema de clasificación no será de aplicación al personal laboral que, a la entrada en vigor del CUPLAGE (18/05/2019), desempeñe funciones correspondientes al personal funcionario o cuyo desempeño no es requerido por la organización

La vigencia del CUPLAGE se extiende hasta el 31 de diciembre de 2021, pudiendo ser denunciado por cualquiera de las partes, dentro de los dos meses inmediatos anteriores a la terminación de su vigencia. En el plazo de un mes a partir de la recepción de la comunicación se constituirá la correspondiente Comisión Negociadora.

De no efectuarse denuncia expresa, el Convenio se prorrogará automáticamente por períodos anuales. Denunciado este convenio y hasta tanto se logre acuerdo expreso sobre otro que lo sustituya, se mantendrá la vigencia de la totalidad de su contenido.

2. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Título III del TREBEP, arts. 14 a 51, contiene una regulación unificada del catálogo de los derechos de los empleados públicos.

Antes de comenzar el análisis de cada uno de los derechos, conviene precisar lo siguiente:

- El régimen de los derechos de los empleados públicos es un régimen dinámico. El ejemplo más claro de ello son los derechos económicos, cuya cuantía varía anualmente en virtud de las previsiones presupuestarias contenidas en las Leyes.

- No todos los derechos se reconocen en bloque al colectivo de empleados públicos, sino que habrá, en algunos casos, que matizar que ciertos derechos sólo se reconocen a un tipo de empleado público. Un clásico ejemplo es el caso del derecho a la inamovilidad de la condición de funcionario (art. 14.a), que no se le reconoce al resto de empleados públicos.
- Todos estos derechos son susceptibles de ser ampliados mediante la negociación colectiva, pero teniendo en cuenta que los derechos atribuidos por las Leyes a los funcionarios, a diferencia de lo que ocurre con el resto de trabajadores, no tienen el carácter de mínimos mejorables, sino de condiciones legales o reglamentarias fijas, reforzadas en algunas ocasiones por el carácter básico de la norma, sin que sea posible su alteración mediante el derecho a la negociación colectiva.

La clasificación del catálogo de derechos de los empleados públicos que establece el TREBEP ha sido objeto de crítica por parte de la Doctrina, dada su falta de sistemática, al considerar que se mezclan derechos fundamentales con otros propios del colectivo de trabajadores por cuenta ajena o funcionarios.

Al margen de estas consideraciones, el TREBEP reconoce y regula los siguientes derechos y deberes de los empleados públicos:

A) DERECHOS INDIVIDUALES: Art. 14 TREBEP.

1. A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera. Este derecho sólo se reconoce al personal funcionario de carrera, y puede ser entendido en varios sentidos:

En primer lugar, el derecho a la inamovilidad implica que el funcionario de carrera tiene la facultad de ejercer todas las funciones públicas y prerrogativas de su cargo, en los términos que establezcan las leyes y con observancia de las instrucciones y órdenes de sus superiores jerárquicos.

En segundo lugar, el derecho también puede ser entendido en el sentido de que el funcionario de carrera no podrá ser removido de su puesto de trabajo sino en los supuestos y con las condiciones que las leyes establezcan. La inamovilidad encuentra su fundamento último en la necesidad de garantizar la imparcialidad del funcionario en el desarrollo de la labor pública que le corresponde.

Este derecho tiene también sus límites, así el funcionario tiene derecho a la inamovilidad geográfica y funcional, salvo en los casos de remoción de su puesto de trabajo, redistribución y reasignación de efectivos, suspensión o separación del servicio y cualquier otro cambio de destino forzoso previsto por la legislación vigente.

2. Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional. Este derecho, sólo reconocido al personal funcionario de carrera, tiene la doble condición de ser un derecho-deber, en el sentido de que éste podrá ejercer todas las prerrogativas correspondientes a su cargo o puesto de trabajo, pero deberá hacerlo con la diligencia debida.

3. **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.** El derecho a la carrera profesional es un derecho reconocido tradicionalmente al personal funcionario de carrera. No obstante, el TREBEP introduce en su art. 19.2 un cierto reconocimiento del derecho a la carrera profesional y a la promoción del personal laboral, pero vincula su efectividad a la realización mediante los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y en los Convenios Colectivos.

La **carrera profesional** se define en el art. 16.2 como el conjunto de oportunidades de ascenso y perspectivas de progreso profesional de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad. La carrera profesional puede ser:

- **Horizontal**, consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, cuando no implica el cambio de puesto de trabajo, y:
- **Vertical**, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión (concurso y libre designación).

La **promoción interna** también implica un ascenso pero en este caso, y a diferencia del anterior, se produce mediante la realización de un proceso selectivo de promoción interna. Puede ser de dos tipos:

- **Vertical**: cuando el ascenso se produce desde un subgrupo o grupo de clasificación profesional a otro superior.
- **Horizontal**: se da en aquellos casos de acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional.

4. **A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.**

Uno de los derechos fundamentales de los empleados públicos es el derecho a percibir una retribución económica adecuada a su trabajo en contrapartida por la prestación de sus servicios a la Administración. Las retribuciones a que tienen derecho los empleados públicos por el desempeño de su trabajo son fijadas unilateralmente por Ley, concretamente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Las retribuciones de los empleados públicos tienen diferente regulación según se trate de funcionarios de carrera, interinos, en prácticas o personal laboral.

a) Las **retribuciones de los funcionarios de carrera** se clasifican en básicas y complementarias.

Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.

Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24 del TREBEP.

b) Las **retribuciones del personal laboral** se determinan de acuerdo con la legislación laboral y el Convenio colectivo que les sea aplicable.

Las indemnizaciones por razón del servicio se regulan en el art. 28 TREBEP y en el Decreto 462/2002, de 24 de mayo. Tienen como finalidad indemnizar al empleado público por los gastos generados como consecuencia de su actividad laboral. Entre los supuestos que dan derecho a percibir estas indemnizaciones están las comisiones de servicio con derecho a indemnización, las indemnizaciones por residencia eventual, los traslados de residencia o las asistencias a Consejos de Administración o Tribunales de oposiciones.

Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos.

No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal.

5. 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. El art. 20 TREBEP introduce por primera vez en la regulación del catálogo de derechos de los empleados públicos sistemas que permiten la evaluación del desempeño de sus empleados con objeto de medir y valorar su conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados.

6. 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. Ha de tenerse en cuenta la regulación contenida en el artículo 2 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, en el que se prevé que, en los términos establecidos reglamentariamente, los Abogados del Estado podrán asumir la representación y defensa en juicio de las autoridades, *funcionarios y empleados del Estado*, sus Organismos públicos y Órganos Constitucionales, cualquiera que sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el cargo.

7. El **derecho de los funcionarios a la formación continua** y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral, trata de evitar que las actividades formativas impliquen una carga adicional al empleado interesado en participar en ellas, mediante la expresa indicación de la conveniencia de que aquéllas se desarrollen en horario laboral.

8. **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.** Especialmente novedosa es la proscripción expresa que el Estatuto Básico del Empleado Público incluye del acoso moral y laboral, tradicionalmente conocido como *moobing*.

9. A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. El derecho a la no discriminación ha de estar presente, no sólo en el momento del ingreso en la función pública, sino también durante la totalidad del tiempo que dure la relación de servicios con la Administración.

La proclamación legal de este derecho no es óbice, sin embargo, a la eventual constitucionalidad de determinadas medidas de discriminación positiva, cual es el caso de las orientadas a favorecer el empleo femenino. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 3/1993, de 14 de enero, destaca que la consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite la adopción de medidas re-equilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer.

10. A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

11. A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico. La libertad de expresión se erige, ante todo, en un derecho fundamental, consagrado en el artículo 20 de nuestra Constitución

Dentro de la concreta esfera de la función pública, conviene recordar la imposición legal de actuación conforme a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que se presten servicios, y con los superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

Por otra parte, los funcionarios públicos han de abstenerse en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público, no pudiendo influir en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

Finalmente, los funcionarios tienen el deber de guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, manteniendo 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.

12. A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

La Constitución consagra el deber de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (artículo 40), previsión que, en el ámbito de la función pública, fuerza a tener presente lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuyos preceptos resultan de obligada observancia por las Administraciones Públicas en el marco de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil a su servicio.

Así las cosas, las Administraciones Públicas han de garantizar la seguridad y la salud del personal a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A estos efectos, en el marco de sus responsabilidades, deben realizar la prevención de los riesgos laborales mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los empleados, con especialidades en materia de evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los trabajadores, actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, vigilancia de la salud, y mediante la constitución de una organización y de los medios necesarios. Por otro lado, se hace preciso desarrollar una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes, disponiendo lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo

13. A las vacaciones, descansos, permisos y licencias. Se regulan en los arts. 47 a 51 del EBEP, y en el ámbito de la AGE, también en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

a) Las **vacaciones** es el derecho a un descanso remunerado del empleado público por haber prestado sus servicios durante cada año natural. Los empleados públicos tienen derecho a disfrutar de unas vacaciones retribuidas de 22 días hábiles por cada año natural o la parte proporcional que le corresponda.

El número de días hábiles de vacaciones al año aumenta en función de la antigüedad, de acuerdo con la siguiente escala:

- Quince años de servicio: Veintitrés días hábiles.
- Veinte años de servicio: Veinticuatro días hábiles.
- Veinticinco años de servicio: Veinticinco días hábiles.
- Treinta o más años de servicio: Veintiséis días hábiles.

Las vacaciones se disfrutarán, previa autorización y siempre que resulte compatible con las necesidades del servicio, dentro del año natural y hasta el 31 de enero de año siguiente, en periodos mínimos de 5 días hábiles consecutivos.

Siempre que las necesidades del servicio lo permitan, de los 22 días hábiles anuales por año completo de servicios, se podrá solicitar el disfrute independiente de hasta 5 días hábiles por año natural.

Al menos la mitad de las vacaciones deberán disfrutarse durante el período de la jornada de verano (entre los días 16 de junio a 15 de septiembre).

b) En lo que se refiere a los **permisos**, su regulación se contiene en el art. 48 EBEP, para el personal funcionario, y en el art. 75 del IV CUPLAGE.

Entre todos ellos destacan:

- Por asuntos particulares, seis días al año.
- Por matrimonio, quince días.
- Por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad.
- Por traslado de domicilio sin cambio de residencia, un día.
- Para realizar funciones sindicales o de representación del personal.
- Para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud, por el tiempo imprescindible.
- Para la realización de exámenes prenatales o por lactancia, entre otros.

Y por último, hay que hacer referencia a los permisos previstos en el art. 49:

- Permiso por nacimiento para la madre biológica. Este permiso tiene una duración de 16 semanas, de las cuales las 6 semanas inmediatas posteriores al parto serán en todo caso de descanso obligatorio e ininterrumpidas. Este permiso se ampliará en dos semanas más en el supuesto de discapacidad del hijo o hija y, por cada hijo o hija a partir del segundo.
- Permiso por adopción o acogimiento, por guarda con fines de adopción, o acogimiento, tanto temporal como permanente.
- Permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija. Este permiso tiene una duración, en 2020, de 12 semanas, ampliables a 16 semanas, en 2021.
- Permiso por razón de violencia de género.
- Permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave.
- Permisos para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos.

c) Las **licencias** son interrupciones de la actividad laboral de mayor duración que la prevista para los permisos y debidas a otras causas como: enfermedad, estudios o asuntos propios.

14. **A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.**
15. **A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.**
16. **A la libre asociación profesional.**
17. **A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.**

B) DERECHOS INDIVIDUALES EJERCIDOS COLECTIVAMENTE: Art. 15 TREBEP.

Este bloque de derechos, a diferencia de los que se han visto anteriormente, se caracterizan por ser derechos que no pueden ser ejercidos directa e individualmente por el funcionario, sino que su ejercicio se realiza a través de su representación por las correspondientes organizaciones sindicales.

1. Derecho a la libertad sindical. Este derecho está regulado en el art. 28.1 CE y artículo 103.3 CE, desarrollándose en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Se aplica a todos los empleados públicos, excepto:

- A los integrantes de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados de carácter militar.
- A los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo,
- Y remite a su normativa específica, la regulación de este derecho para los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Este derecho comprende la libertad para crear Sindicatos, afiliarse al sindicato de su elección y elegir libremente a sus representantes dentro del mismo.

2. Derecho a la negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

El **derecho a la negociación colectiva** de los empleados públicos supone el derecho a participar junto con la Administración en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados de la Administración. Está regulado en la Constitución española en el art. 37.1. Este derecho no se ejerce por los empleados públicos directamente, sino a través de los representantes que forman parte de los órganos de negociación.

El **derecho de representación** implica la facultad que tienen los empleados públicos para elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumenta la interlocución entre las Administraciones públicas y sus empleados. El derecho de representación se articula a través de unos órganos ajenos a la estructura sindical, cuyos miembros son elegidos por los empleados públicos mediante unas elecciones sindicales. Estos órganos son:

- Para el personal funcionario: las Juntas de Personal y los Delegados de personal funcionario.
- Para el personal laboral: el Comité de Empresa y los Delegados de personal laboral.

La **participación institucional** supone el derecho de los empleados públicos a participar, a través de organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine.

3. Derecho de huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad. Se regula también en el art. 28.2 CE y artículo 30 de TREBEP. Cumple significar, en este punto que el Estatuto Básico del Empleado Público prevé la deducción de retribuciones derivada del ejercicio del derecho de huelga, sin que en ninguna caso dicha deducción tenga carácter sancionador ni pueda afectar al régimen de prestaciones sociales.

4. Derecho al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso. Este derecho está también regulado en el art. 37.2 CE.

5. Derecho de reunión. De acuerdo con lo establecido en el art. 46 del TREBEP, están legitimados para convocar una reunión, además de las Organizaciones Sindicales, directamente o a través de los Delegados Sindicales:

- a) Los Delegados de Personal.
- b) Las Juntas de Personal.
- c) Los Comités de Empresa.
- d) Los empleados públicos de las Administraciones respectivas en número no inferior al 40 por 100 del colectivo convocado.

Las reuniones en el centro de trabajo se autorizarán fuera de las horas de trabajo, salvo acuerdo entre el órgano competente en materia de personal y quienes estén legitimados para convocarlas.

En todo caso, la celebración de la reunión no perjudicará la prestación de los servicios y los convocantes serán responsables de su normal desarrollo

C) DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: Arts. 52 a 54 TREBEP.

En la otra cara de la moneda, el conjunto de empleados al servicio de las Administraciones Públicas tienen, además de los derechos a los que hemos hecho referencia, un conjunto de deberes y principios a los que deben acomodar su actuación. Se encuentran recogidos en el Capítulo VI, Título III del TREBEP, titulado "Deberes de los empleados públicos. Código de conducta".

Los empleados públicos están obligados a desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas, a velar por los intereses generales, con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico.

Además, deben actuar conforme a los siguientes principios:

- Objetividad, integridad y neutralidad
- Responsabilidad, imparcialidad y confidencialidad
- Dedicación al servicio público, transparencia y ejemplaridad.
- Austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez
- Promoción del entorno cultural y medioambiental
- Respeto a la igualdad entre hombres y mujeres

El propio TREBEP clasifica los deberes de los empleados públicos en dos tipos:

I. Principios éticos: entre ellos, destacan:

- Respetar la CE y resto de normas del Ordenamiento jurídico.
- Satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos en su actuación, que se fundamentará en consideraciones objetivas
- Lealtad y buena fe con la AP, sus superiores, compañeros, subordinados y ciudadanos.
- Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas en su actuación.
- Abstención en asuntos que tengan interés personal

- No aceptar tratos de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada
- No influir en la agilización o resolución de un procedimiento sin justa causa
- Cumplir con diligencia las tareas del puesto y resolver dentro del plazo los procedimientos o expedientes, etc.
- Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos
- 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

II. Principios de conducta: entre ellos, destacan:

- Tratar con atención y respeto a los ciudadanos, superiores y a los restantes empleados públicos
- Desempeñar con diligencia las tareas del puesto. Cumplir la jornada y horario de trabajo.
- Obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores jerárquicos.
- Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
- Informar a los ciudadanos. Facilitar cumplimiento obligaciones y ejercicio de sus derechos
- Administrar recursos y bienes públicos con austeridad (no en provecho propio o de personas allegadas)
- Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas
- Observar las normas de seguridad y salud en el trabajo
- Mantener actualizada su formación y cualificación, etc.

3. INCOMPATIBILIDADES.

El régimen de incompatibilidades está regulado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Dicha norma se aplica a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, que comprende:

- El personal civil y militar al servicio de la Administración del Estado y de sus Organismos Públicos.
- El personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de los Organismos de ellas dependientes, así como de sus Asambleas Legislativas y órganos institucionales.

- El personal al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ellas dependientes.
- El personal al servicio de Entes y Organismos públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.
- El personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel.
- El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma.
- El personal al servicio de entidades, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por cien con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas.
- El personal que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50 por 100.
- El personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.
- El restante personal al que resulte de aplicación el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en la misma.

No se podrá percibir, salvo en los supuestos previstos en esta Ley, más de una **remuneración** con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, o que resulte de la aplicación de arancel ni ejercer opción por percepciones correspondiente a puestos incompatibles.

El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley sólo podrá desempeñar un **segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público** en los supuestos siguientes:

- Funciones docente y sanitaria.
- En los casos que sean elegidos miembros 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
- Cuando sean elegidos miembros de las Corporaciones locales, salvo que desempeñen cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva, y en los que, por razón de interés público, se determine por el Consejo de Ministros, mediante Real decreto, u órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Quienes se hallen autorizados para el desempeño de un segundo puesto o actividad públicos deberán instar el reconocimiento de compatibilidad con ambos.

Para el **ejercicio de la segunda actividad** será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad, que no supondrá modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos y que se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos.

Por último, el ejercicio de actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales fuera de las Administraciones Públicas requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad y además, no podrá invocarse o hacer uso de su condición pública para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.

Quedan **exceptuadas del régimen de incompatibilidades** de la presente Ley las actividades siguientes:

- a) Las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente Ley.
- b) La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en Centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año, así como la preparación para el acceso a la función pública en los casos y formas que reglamentariamente se determine.
- c) La participación en Tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.
- d) La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les corresponda, en la forma reglamentariamente establecida.
- e) El ejercicio del cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.
- f) La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios.
- g) La participación ocasional en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social; y
- h) La colaboración y la asistencia ocasional a Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.

BIBLIOGRAFÍA

A. Palomar Olmeda y A.V. Sempere Navarro (2009). Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Aranzadi.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CUPLAGE Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado

EBEP Estatuto Básico del Empleado público

TREBEP Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 13

POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. POLÍTICAS DE DEPENDENCIA. LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA. EL GOBIERNO ABIERTO. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

1.1 INTRODUCCIÓN

1.2. LO 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

1.3. POLÍTICAS DE IGUALDAD

1.4. PLAN ESTRATÉGICO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

2. LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

2.1 INTRODUCCIÓN

2.2. OBJETO DE LA LEY

2.3. DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

2.4. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

3. POLÍTICAS DE DEPENDENCIA, LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

3.1 INTRODUCCIÓN

3.2. OBJETO DE LA LEY

3.3. COOPERACIÓN DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEPENDENCIA

3.4. GRADOS DE DEPENDENCIA

3.5. LAS PRESTACIONES DEL SAAD

4. EL GOBIERNO ABIERTO. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

4.1 EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES

4.1.1 Concepto

4.1.2 Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2021

4.2. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

4.3 LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

1.1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *“la búsqueda de la igualdad de género es un elemento central de una visión de la sostenibilidad en la cual cada miembro de la sociedad respeta a los demás y desempeña un papel que le permite aprovechar su potencial al máximo. La amplia meta de la igualdad de género es una meta social a la que la educación y las demás instituciones sociales deben contribuir”*.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983. En este mismo ámbito, procede evocar los avances introducidos por conferencias mundiales monográficas, como la de Nairobi de 1985 y Beijing de 1995.

La igualdad supone que todas las personas gocen de los mismos derechos, con independencia de su raza, sexo, religión, condición social, ideología o circunstancia personal. Las políticas de igualdad son las que deben garantizar el cumplimiento efectivo de este derecho.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, en su artículo 1, se establece que *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 25 de septiembre de 2015 una Resolución sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, titulada *«Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible»*. La Agenda 2030 consta de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016. Los ODS se basan en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). No obstante, a diferencia de los ODM, que iban dirigidos únicamente a los países en desarrollo, los ODS se aplican a todos los países. El ODS 5 se centra en *«Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas»*.

Los objetivos de desarrollo sostenible contienen una serie de metas específicas a alcanzar en un periodo de 15 años.

En el marco europeo, la primera mención que tenemos al respecto es en el Tratado de Roma(1957), Tratado Constitutivo de la Unión Europea, establece en su artículo 119 -hoy el artículo 141 de su versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam (1997)- el principio de igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores que realizan el mismo trabajo, prohibiendo así la discriminación salarial por razón de sexo.

Por una parte, en la Directiva 75/117/CEE del Consejo de 10 de febrero, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en cuanto a la aplicación del principio de igualdad de retribución salarial entre mujeres y hombres, se prohíben discriminaciones por razón de sexo en materia de retribuciones, posibilitando la apertura de la vía jurisdiccional para las personas que hayan visto perjudicadas en sus derechos.

Por otra parte, la igualdad de trato en el acceso al empleo, a la formación y la promoción profesional está regulada en la Directiva 76/207/CE del Consejo de 9 de febrero, modificada posteriormente en 2002 y 2006.

El Tratado de Ámsterdam (1997), incorporó plenamente como misión de la Unión Europea, el *“eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres”* y *“promover su igualdad, introduciendo este principio en todas las políticas y en todos los programas”*, planteamiento que supone una transformación cualitativa trascendental en las nuevas formas y modos de hacer política dentro de la Unión Europea.

En la actualidad, las acciones de la UE en esta materia se desarrollan en diferentes ámbitos:

- La Carta de la Mujer y el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019. El 5 de marzo de 2010, la Comisión aprobó la Carta de la Mujer para promover de forma más eficaz la igualdad entre mujeres y hombres en Europa y en el mundo.
- En diciembre de 2015, la Comisión publicó el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019, para dar continuidad y seguimiento a su Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015.

Actualmente, en el ámbito comunitario encontramos el Instituto Europeo para la Igualdad de Género dedicado a fomentar la igualdad de género en todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes, y a luchar contra la discriminación por razón de sexo así como la de sensibilizar a los ciudadanos de la Unión Europea sobre este tema.

Por lo que respecta a nuestro marco constitucional soberano la manifestación expresa y clara en la contenida en el artículo 14 -igualdad formal- que viene a citar lo siguiente: *“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”*.

Otras manifestaciones serían las contenidas en los siguientes artículos; a saber artículo 9.2 -igualdad material- se establece asimismo, que *“...corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...”*, artículo 32.1 *“El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica”* y artículo 35 en el ámbito laboral, *“en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”*.

Por último, la manifestación más evidente en la administración pública viene regulada en el artículo 23.2 *“Todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”*.

1.2. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.

La Ley supone la transposición a la legislación española de las Directivas Europeas antes citadas en materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

La Ley se estructura en un Título preliminar, ocho Títulos, treinta y una disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

Objeto de la Ley: Esta Ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural.

Para lograr sus objetivos, la Ley establece principios de actuación de los poderes públicos, regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo.

Ámbito de aplicación: Las obligaciones establecidas en esta Ley serán de aplicación a toda persona, física o jurídica, que se encuentre o actúe en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia.

La ley en su artículo 3 define el **principio de igualdad de trato** estableciendo que *“...supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil”*. Dicho principio es informador del ordenamiento jurídico por lo tanto se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Asimismo, la citada ley vela en su Capítulo II por el principio de presencia equilibrada en la Administración General del Estado (AGE) y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Más concretamente, cabe citar los órganos de selección y comisiones de valoración encargados de la selección del personal al servicio de la AGE, donde se requerirá la presencia equilibrada de hombres y mujeres salvo razones fundadas y objetivas debidamente motivadas.

Igualmente, en materia de representación de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en las comisiones de valoración deméritos para la provisión de puestos de trabajo se ajustará al principio de composición equilibrada de ambos sexos.

Definiciones de la Ley: conductas discriminatorias.

Discriminación directa: Se considera discriminación directa la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en situación comparable

Discriminación indirecta: Es la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados.

Acoso sexual: Es considerado como tal cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

Acoso por razón de sexo: cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

Discriminación por embarazo o maternidad: Constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad.

También se considerará discriminación por razón de sexo cualquier trato adverso o efecto negativo que se produzca en una persona como consecuencia de la presentación por su parte de queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso, de cualquier tipo, destinados a impedir su discriminación y a exigir el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

1.3. POLITICAS DE IGUALDAD

Se establecen los criterios para la actuación de los poderes públicos para paliar las situaciones de desigualdad por razón de género, en este sentido en la Ley se citan una serie de principios cuyo cumplimiento garantiza la igualdad. Entre otros:

- El compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres.
- La integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico.
- La colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones públicas en la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades.
- La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones.

- La adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género, la violencia familiar y todas las formas de acoso sexual y acoso por razón de sexo.

El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos.

Los poderes públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan.

Igualdad en el Mercado Laboral:

Las políticas de empleo tendrán como uno de sus objetivos prioritarios aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Para ello, se mejorará la empleabilidad y la permanencia en el empleo de las mujeres, potenciando su nivel formativo y su adaptabilidad a los requerimientos del mercado de trabajo.

Mediante la negociación colectiva se podrán establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres.

Por otro lado y relacionado con el mundo laboral, se articula en la Ley la conciliación de la vida laboral y familiar, fomentando una mayor corresponsabilidad entre el hombre y la mujer en este sentido.

En el artículo 45 de la Ley 3/2007, se definen y regulan los **Planes de Igualdad** en las empresas, que estarán obligadas a respetar la igualdad de trato en su seno y adoptar medidas que supongan un obstáculo para las conductas discriminatorias que pudieran producirse en el ámbito del trabajo.

Los planes de igualdad de las empresas son un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo.

En aplicación de lo anteriormente dicho, las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores (250), en aplicación de las medidas para fomentar la igualdad de trato, deberán dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, con el alcance y contenido que se establezca, y que deberá ser asimismo objeto de negociación en la forma que se determine en la legislación laboral.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad cuando así se establezca en el convenio colectivo que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo.

En el ámbito de la Administración General del Estado, también contamos con un Plan de Igualdad de la AGE.

En su artículo 64 la Ley de Igualdad contempla la aprobación por el Gobierno, al inicio de cada legislatura, de un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, que incluya los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución y será objeto de negociación, y en su caso acuerdo, con la representación legal de los empleados públicos en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública y su cumplimiento será evaluado anualmente por el Consejo de Ministros.

En cumplimiento de este mandato legal, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de enero de 2011, se aprobó el I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos.

La Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la actual Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprobó el **II Plan para la Igualdad** entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos (BOE 10 diciembre 2015). Actualmente es el **III Plan de igualdad** de la AGE está en proceso de elaboración.

Como complemento a lo anterior, en el ámbito de la AGE, también se aprobó, por Resolución de 28 de julio de 2011, de la actual Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, un **protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo** en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados a ella donde se incorporará el tratamiento reservado de las denuncias de hechos que pudieran ser constitutivos de acoso sexual o de acoso por razón de sexo, sin perjuicio de lo establecido en la normativa de régimen disciplinario así como la identificación de las personas responsables de atender a quienes formulen una queja o denuncia.

Por últimos, y en ámbitos de aplicación más específicos todas las normas sobre personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado procurarán la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres, en especial en lo que se refiere al régimen de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas.

En virtud de lo anterior, los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal.

1.4. PLAN ESTRATÉGICO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

En el artículo 17 de la Ley se establece que *“El Gobierno, en las materias que sean de la competencia del Estado, aprobará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo”*.

Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

El segundo y último plan fue aprobado por el Consejo de Ministros del 7 de marzo del año 2014, y contenía 224 actuaciones y 35 objetivos, agrupados en 7 ejes.

Este Plan es el primero que lleva aparejado, desde el principio, un Programa de Evaluación, que implica la selección de un conjunto de indicadores vinculados a cada uno de sus objetivos, y que permitirá realizar su seguimiento y grado de implementación como evaluar los resultados obtenidos.

En contraposición, las evaluaciones que se han venido realizando hasta el momento eran siempre "a posteriori", lo que, evidentemente, limitaba las posibilidades de evaluar adecuadamente la eficacia de un instrumento de estas características.

Los **siete ejes** que configuran su estructura son los siguientes:

- Eje 1. Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y lucha contra la discriminación salarial.
- Eje 2. Conciliación de la vida personal, laboral y familiar y corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares.
- Eje 3. Erradicación de la violencia contra la mujer.
- Eje 4. Participación de las mujeres en los ámbitos político, económico y social.
- Eje 5. Educación.
- Eje 6. Desarrollo de acciones en el marco de otras políticas sectoriales.
- Eje 7. Instrumentos para integrar el principio de igualdad en las distintas políticas y acciones del Gobierno.

En la actualidad está en proceso de elaboración el PEIO para el período **2020-2022**. Este nuevo plan sería el tercer PEIO y contiene un total de 80 medidas que se organizan en torno a cuatro grandes ejes: transversalidad de género, nuevo pacto social, ciudadanía y violencia contra las mujeres.

2. POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

2.1. INTRODUCCION

La violencia de género se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

En la realidad española, las agresiones sobre las mujeres tienen una especial incidencia, existiendo hoy una mayor conciencia que en épocas anteriores sobre esta. Ya no es un delito invisible, sino que produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social.

Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución

En los años previos a la **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género** se regularon en el derecho español determinadas medidas en materia de lucha contra la violencia de género, tales como la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros; la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, o la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica; además de las leyes aprobadas por diversas Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito competencial. Todas ellas incidieron en distintos ámbitos civiles, penales, sociales o educativos a través de sus respectivas normativas.

Antes de abordar el contenido de la Ley, conviene hacer referencia a la normativa internacional y europea en materia de violencia de género. A nivel del Consejo de Europa, destaca el **Convenio de Estambul**, firmado el 11 de mayo de 2011, sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra la violencia doméstica y contra la mujer. El Convenio entró en vigor el 1 de agosto de 2014 y es el primer instrumento jurídico global sobre la violencia contra las mujeres. El texto reconoce la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y aborda la violencia contra las mujeres a través de medidas dirigidas a la prevención de la violencia, la protección a las víctimas y el enjuiciamiento de los autores. En desarrollo del citado Convenio se dicta el "Estatuto de la víctima en el proceso Penal". Hasta la fecha, 46 de los 47 países miembros del Consejo de Europa han firmado el Convenio, y 33 de ellos también lo han ratificado.

2.2. OBJETO DE LA LEY:

El objetivo de la Ley de Violencia de Género es actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido

sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

La promulgación de la Ley Orgánica 1/2004 ha permitido establecer, de forma más clara, la delimitación de los conceptos de violencia doméstica y de violencia de género, conceptos que en ocasiones se confunden por los operadores jurídicos. Así, la violencia doméstica o intrafamiliar es la que se produce entre ascendientes, descendientes o hermanos, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre menores o incapaces que se hallen sujetos a la patria potestad, tutela curatela acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente o que con él convivan, o sobre otra persona amparada por cualquier relación por la que se encuentren integrados en el núcleo de convivencia familiar, siempre y cuando no se trate de hechos cometidos contra la mujer por su pareja o ex pareja varón (bien se trate de matrimonio o de otra relación de afectividad análoga). La violencia de género, por su parte, es la violencia o las diferentes violencias inferidas por hombres contra mujeres por el mero hecho de ser mujeres y constituye manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales. Es una de las manifestaciones paradigmáticas de la discriminación ancestral de las mujeres y supone una clara vulneración de sus derechos humanos.

La Ley se estructura en un título preliminar, cinco títulos, veinte disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

En el título preliminar se recogen las disposiciones generales de la Ley que se refieren a su objeto y principios rectores.

La violencia de género se enfoca por la Ley de un modo integral y multidisciplinar, empezando por el proceso de socialización y educación. La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.

2.3. DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO:

El artículo 17 establece que *“Todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley”*.

Derecho a la información; las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las Administraciones Públicas.

A las mujeres víctimas de violencia de género que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor dificultad para el acceso a una atención integral se le facilitarán los medios necesarios para garantizar el derecho a la información y a la asistencia social integrada, a través de servicios de atención permanente, urgente y con especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Con el fin de coadyuvar a la puesta en marcha de estos servicios, se dotará un Fondo al que podrán acceder las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios objetivos que se determinen en la respectiva Conferencia Sectorial.

Las víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia, y a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida.

Derecho a la asistencia social integral; las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. Estos servicios comprenderán la información a las víctimas, la atención psicológica, el seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, el apoyo educativo a la unidad familiar, la formación preventiva en valores de igualdad así como el apoyo a la inserción laboral.

Estos servicios actuarán coordinadamente y en colaboración con los Cuerpos de Seguridad, los Jueces de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, del ámbito geográfico correspondiente. Estos servicios podrán solicitar al Juez las medidas urgentes que consideren necesarias.

También tendrán derecho a la asistencia social integral a través de estos servicios sociales los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida.

Asistencia jurídica; las mujeres víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, tienen derecho a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida. En estos supuestos una misma dirección letrada asumirá la defensa de la víctima.

Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima. En todo caso, se garantizará la defensa jurídica, gratuita y especializada de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten, sin perjuicio de que si no se les reconoce con posterioridad el derecho a la asistencia jurídica gratuita, éstas deberán abonar al abogado los honorarios devengados por su intervención.

Conforme a la tradición jurídica española, se ha optado por una fórmula de especialización dentro del orden penal, de los Jueces de Instrucción, creando los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los Jueces Civiles. Estos Juzgados conocerán de la instrucción, y, en su caso, del fallo de las causas penales en materia de violencia sobre la mujer, así como de aquellas causas civiles relacionadas, de forma que unas y otras en la primera instancia sean objeto de tratamiento procesal ante la misma sede.

Respecto de la regulación expresa de las medidas de protección que podrá adoptar el Juez de Violencia sobre la Mujer, se ha optado por su inclusión expresa, ya que no están recogidas como medidas cautelares en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que sólo regula la prohibición de residencia y la de acudir a determinado lugar para los delitos recogidos en el artículo 57 del Código Penal hasta la finalización del proceso. Sin embargo, se añade la posibilidad de que cualquiera de estas medidas de protección pueda ser utilizada como

medida de seguridad, desde el principio o durante la ejecución de la sentencia, incrementando con ello la lista del artículo 105 del Código Penal (modificado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal), y posibilitando al Juez la garantía de protección de las víctimas más allá de la finalización del proceso.

Se contemplan normas que afectan a las funciones del Ministerio Fiscal, mediante la creación del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, encargado de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en este aspecto, así como mediante la creación de una Sección equivalente en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales a las que se adscribirán Fiscales con especialización en la materia. Los Fiscales intervendrán en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o que versen sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos.

Derechos laborales; La trabajadora víctima de violencia de género tendrá derecho, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo. En este sentido, la suspensión y la extinción del contrato de trabajo darán lugar a situación legal de desempleo. El tiempo de suspensión se considerará como período de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social y de desempleo.

Las empresas que formalicen contratos de interinidad para sustituir a una trabajadora víctima de violencia de género, tendrán una bonificación del 100% de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes.

Las trabajadoras autónomas víctimas de violencia de género que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses.

Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos

Derechos económicos; cuando las víctimas de violencia de género careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida

la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, recibirán una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional.

El importe de esta ayuda será equivalente al de seis meses de subsidio por desempleo, que se podrá incrementar cuando la víctima tenga hijos a su cargo. Las ayudas son concedidas por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales y se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencia públicas para mayores.

Derechos de las funcionarias públicas:

El artículo 49 del Texto Refundido por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) contiene los permisos por razón de violencia de género

La funcionaria víctima de violencia de género tendrá derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de las retribuciones, a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica de centro de trabajo y a la excedencia en los términos que se determinen en su legislación específica. En el supuesto enunciado en el párrafo anterior, la funcionaria pública mantendrá sus retribuciones íntegras cuando reduzca su jornada en un tercio o menos.

Además, las ausencias totales o parciales al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género sufrida por una mujer funcionaria se considerarán justificadas en los términos que se determine en su legislación específica.

2.4. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

► **Delegación del Gobierno para la violencia de género;** es un órgano con rango de dirección general, que depende de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad. Su principal objetivo es proponer la política del Gobierno contra las distintas formas de violencia de género e impulsar, coordinar y asesorar en todas las medidas que se lleven a cabo en esta materia.

► **Observatorio Estatal de violencia sobre la mujer;** es un órgano colegiado interministerial, al que corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de género.

► **Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer;** integradas orgánicamente en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares y se encargan, principalmente, del seguimiento y coordinación de todos los servicios y recursos de la AGE, para la atención de las situaciones de violencia de género en el territorio. Se regulan en una Instrucción Conjunta firmada por los Ministerios de Justicia; del Interior; de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social; de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y de Política Territorial y Función Pública.

Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

El pacto de estado contra la violencia de género fue aprobado por Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

En diciembre del 2017, los distintos Grupos Parlamentarios, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias, ratificaron el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Este Pacto de Estado supuso la unión de un gran número de instituciones, organizaciones y personas expertas en la formulación de medidas para la erradicación de la violencia sobre las mujeres. El Pacto implica incidir en todos los ámbitos de la sociedad y se estructura en 10 ejes de trabajo:

1. La ruptura del silencio mediante el fomento de las acciones de sensibilización de la sociedad y de la prevención de la violencia de género.
2. La mejora de la respuesta institucional a través de la coordinación y el trabajo en red, entre las autoridades y organismos responsables.
3. El perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección que se ofrece a las mujeres víctimas de la violencia de género y a sus hijos e hijas.
4. La intensificación de la asistencia y protección de menores.
5. El impulso de la formación de los distintos agentes para garantizar la mejor respuesta asistencial.
6. La mejora del conocimiento como complemento indispensable para contribuir de forma eficaz a la lucha contra todos los tipos de violencia contra las mujeres incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio de Estambul aportando datos más fiables, completos y detallados sobre sus formas, incidencia, causas y consecuencias.
7. Recomendaciones a Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otras instituciones, como agentes colaboradores necesarios para conseguir erradicar la violencia sobre las mujeres por razón de género.
8. La visualización y atención de las formas de violencia de género fuera del contexto de pareja o ex pareja.
9. El compromiso económico con las políticas para la erradicación de la violencia sobre las mujeres.
10. El seguimiento del Pacto de Estado facilitando la información necesaria a la Comisión de Seguimiento del Pacto.

Se propone la constitución, como Comisión Permanente no legislativa del Congreso de los Diputados, de una Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto. Con este fin se incluirá la creación de esta comisión parlamentaria en la futura modificación de la LO 1/2004. En tanto no se produzca esta modificación, la creación de la Comisión deberá acordarse por el procedimiento previsto en el artículo 50 del Reglamento de la Cámara.

3. LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

3.1. INTRODUCCIÓN

En España, los cambios demográficos y sociales de las últimas décadas están produciendo un incremento progresivo de la población con edades superiores a los 65 años. La población de edad avanzada cada año se ve incrementada, consecuencia de la baja tasa de natalidad como por el aumento de la esperanza de vida. La población de este grupo de edad se ha duplicado en los últimos 30 años. Por su parte la población mayor de 80 años de edad se ha duplicado en sólo 20 años.

Ante estas características demográficas de envejecimiento poblacional cada vez más acusado y las situaciones de falta de salud o enfermedad, hacen que esta situación requiera la intervención de los poderes públicos para tratar de dar respuesta a través de servicios sociales adecuados a estas necesidades.

La propia Constitución contempla como uno de los principios rectores de la política social y económica (artículo 49), el deber de los poderes públicos de realizar una *"política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos"*.

Por su parte el artículo 50, dispone que los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica a las personas de la tercera edad, mediante pensiones adecuadas. Asimismo se promoverán servicios sociales para atender sus necesidades específicas.

La Unión Europea, ya en el año 2002, estableció tres criterios que debían regir las políticas de dependencia de los estados miembros:

- Universalidad
- Alta calidad
- Sostenibilidad en el tiempo

En nuestro país, el desarrollo normativo de la dependencia como nuevo elemento dentro del Estado de Bienestar, se articuló a través de la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**.

La norma articula el sistema de la dependencia en torno a un instrumento básico: el **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)**. Éste se define como el conjunto de servicios y prestaciones económicas destinados a la promoción de la autonomía personal, la atención y protección a las personas en situación de dependencia, a través de servicios públicos y privados concertados debidamente acreditados, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

3.2. OBJETO DE LA LEY

El objeto de la ley es la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Para lograr este objetivo prevé la creación del ya citado Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en igualdad de condiciones y prestaciones para los ciudadanos en cualquier parte del territorio.

Este sistema exigirá la coordinación de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y en los casos que corresponda la participación de las Entidades Locales.

Titulares: son titulares de los derechos previstos en la Ley de Dependencia, los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

- Encontrarse en situación de dependencia, en alguno de los grados establecidos.
- Para los menores de 3 años, se estará a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera.
- Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia.

Para las personas que carezcan de la nacionalidad española, pero que por el contrario reúnan los requisitos anteriores, se tendrá en cuenta lo establecido en la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, así como lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales suscritos por España.

El **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia** garantiza las condiciones básicas; sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas; optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

La integración en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de centros y servicios no supondrá alteración alguna en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

El Sistema de Atención a la Dependencia consta de distintos **niveles de protección**:

- El nivel de protección mínimo, establecido por la Administración General del Estado.
- El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas, a través de los Convenios específicos
- El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

3.3. COOPERACIÓN DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEPENDENCIA

La existencia de diferentes funciones asignadas a las Administraciones públicas en los distintos niveles territoriales exige un esfuerzo de coordinación entre todas ellas en la prestación de estos servicios.

Para ello, la Ley crea el **Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**. El Consejo está adscrito al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), dentro de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Se crea el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

Como funciones del Consejo Territorial podemos destacar las siguientes:

- Acordar el Marco de cooperación interadministrativa.
- Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios.
- Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas.
- Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- Acordar los baremos.
- Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos.
- Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.

Corresponde también al Consejo Territorial conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las diversas políticas sociales ejercidas por la AGE y CC.AA.

3.4. GRADOS DE DEPENDENCIA

El Artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, define Dependencia como: "Estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal".

Los distintos grados en que se pueden clasificar la situación de dependencia vienen establecidos en el artículo 26 de la Ley 39/2006 y son los siguientes:

- **Grado I. Dependencia moderada:** cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

- **Grado II. Dependencia severa:** cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

- **Grado III. Gran dependencia:** cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Los dictámenes técnico-facultativos para el reconocimiento de grado serán emitidos por los órganos técnicos competentes dependientes de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a quienes hubieran sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de discapacidad y por los equipos de valoración y orientación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales en su ámbito competencial

Los órganos de valoración se trasladarán al domicilio o lugar de residencia de la persona solicitante a fin de evaluarla, así como examinar directamente el entorno en el que desarrollan sus actividades de la vida diaria y las condiciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales.

Excepcionalmente, los órganos de valoración podrán determinar la valoración en unas instalaciones diferentes al domicilio de la persona solicitante

3.5. LAS PRESTACIONES DEL SAAD:

Las prestaciones de atención a la dependencia podrán ser: de servicios y económicas.

Estas prestaciones se destinan, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

Las prestaciones de servicios tienen carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas, mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se incorporará una prestación económica. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante.

Catálogo de servicios

El catálogo de servicios comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, entre los que se encuentran:

- Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- Servicio de Tele-asistencia.

- Servicio de ayuda a domicilio que comprenderá la atención de las necesidades del hogar así como los cuidados personales.
- Servicio de centro de Día y de Noche
- Servicio de atención residencial

Prestaciones económicas:

Las prestaciones económicas de la dependencia pueden ser:

- Prestación económica vinculada al servicio.
- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
- Prestación económica de asistencia personal.

La prestación económica vinculada al servicio, tendrá carácter periódico, se reconocerá, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente comunidad autónoma. Estará, en todo caso, vinculada a la adquisición de un servicio por parte de la persona dependiente y se otorgarán en función del Plan Individual de Atención (PIA).

Las Administraciones Públicas competentes supervisarán, en todo caso, el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.

4. EL GOBIERNO ABIERTO. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

4.1 EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES

4.1.1 Concepto

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) define el gobierno abierto como el *“conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza Pública y buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, incluyendo en la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones así como en la implementación de políticas públicas”*.

Citando al catedrático de ciencia política, D. Manuel Villoria: *“un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas ante la sociedad y promueva políticas de participación ciudadana, junto con otras de eficiencia en la gestión pública basadas en las ideas de colaboración y cooperación generadoras de conocimiento; todo ello, mediante el uso de las Tecnologías de la información y las comunicaciones”*.

La mayoría de los autores sitúan el origen del gobierno abierto en el año 2009, al principio de la crisis económica, con la declaración que hizo el ex presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, cuando firmó un memorándum ejecutivo sobre *“Transparencia y Gobierno Abierto”*, en el que se comprometía a crear *“un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la*

democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental”.

Pocos años después, en 2011, se creaba la **Alianza para el Gobierno Abierto** (OGP, por sus siglas en inglés), como una iniciativa de interés general internacional para asegurar que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Se trata, en esencia, de mejorar la calidad del gobierno y de los servicios de los que son receptores los ciudadanos.

La alianza se constituyó formalmente el 20 de septiembre de 2011, impulsada por ocho gobiernos considerados fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos), quienes firmaron la Declaración de gobierno abierto y anunciaron planes de acción.

Actualmente la alianza cuenta con 75 países miembros, España entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. El objetivo de esta Alianza es reforzar los vínculos que unen a los ciudadanos con sus gobernantes, mediante el establecimiento de vías de diálogo más adecuadas para que los ciudadanos puedan ser más partícipes en el desarrollo de las políticas públicas.

La Alianza provee de una plataforma internacional para comprometerse a reformas en los países y que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde su fundación, la OGP ha ido incrementando el número de sus miembros. En todos ellos, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto.

En nuestro país, el compromiso de la Alianza se ve reflejado, entre otras muchas medidas de acción, en la incorporación, dentro de las competencias de la AGE, de las correspondientes al gobierno abierto, integradas actualmente en la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Hasta la actualidad, se han elaborado y desarrollado tres Planes de Gobierno Abierto, y está en proceso de elaboración el IV Plan de Gobierno Abierto.

III Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019.

El Tercer Plan de Gobierno Abierto tenía tres objetivos básicos:

- Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos.
- Asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de Gobierno abierto acordes con la realidad del Estado Español.
- Fortalecer los cimientos del Gobierno Abierto y sentar bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan.

Para lograr estos objetivos recoge 20 medidas estructuradas en torno a cinco grandes ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación.

Cabe mencionar que la Educación en Gobierno Abierto surge como un compromiso adquirido por España en el Tercer Plan de Acción 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto. Se trata de un proyecto cuyo objetivo es fomentar en niños y jóvenes competencias sociales y cívicas para el ejercicio de una ciudadanía democrática, en la que se exija a las

Administraciones Públicas transparencia y rendición de cuentas, y se ejerza una actitud responsable de colaboración y participación activa en los asuntos públicos.

El proyecto está dirigido a docentes y alumnos de Educación Primaria, Secundaria y Bachillerato, e incluye la elaboración de guías educativas de Gobierno Abierto, la formación de docentes y la implantación de proyectos educativos en centros de Primaria, Secundaria, Bachillerato, etc.

La Educación en Gobierno Abierto ha sido considerada una buena práctica por la OCDE y se ha publicado en el Observatorio de Innovación en el Sector Público.

4.1.2 Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2021.

El IV Plan de Gobierno Abierto de España, en fase muy avanzada de preparación, es un conjunto de actuaciones a las que se compromete la Administración General del Estado, en colaboración con otras Administraciones Públicas y con la Sociedad Civil, para avanzar en el Gobierno Abierto.

Objetivos generales:

- Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr mejores resultados y una mayor calidad democrática.
- Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, mediante el desarrollo de acciones orientadas a su mejora y a la evaluación de los resultados de los planes y programas públicos.
- Construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de los ciudadanos.
- Sensibilizar a la sociedad y a los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica.

Está previsto que las actuaciones se desarrollen durante el segundo semestre de 2020.

4.2. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas.

Teniendo muy presente el principio de legalidad de los artículos 9.1 y 3 y 103.1 de la Constitución al que debe someterse la Administración, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya tenía muy en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas.

Pero fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al dar un paso más allá: consagró el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), clarificó e integró el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundizó en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello, con el objetivo de mejorar el cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica, que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

El Título II de la citada Ley regula la actividad de las Administraciones Públicas y contiene normas que aluden al acceso electrónico de los ciudadanos a éstas:

► **El derecho/deber a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un punto general electrónico de la Administración:** artículo 14 LPACA. En este caso, la Ley configura dos supuestos diferentes:

- En el caso de las personas físicas, éstas tienen derecho a elegir el canal con el que quieren comunicarse con la Administración, para ejercer sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones. Es decir, si quieren usar medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a ello, en los supuestos mencionados en el apartado siguiente. El medio elegido por la persona podrá ser modificado por ella en cualquier momento.
- La Ley prevé que existan determinadas personas o entidades, que están obligadas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas para realizar cualquier trámite. Entre ellas:
 - Las personas jurídicas.
 - Las entidades sin personalidad jurídica.
 - Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
 - Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
 - Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

El Punto de Acceso General (PAG) es un **portal web** de la Administración General del Estado cuya URL es <https://administracion.gob.es>. La Orden HAP 1949/2014, de 13 de Octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.

La titularidad del Punto de Acceso General corresponde al Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Su gestión corresponde a la Dirección General de Gobernanza Pública, que la ejerce a través de la Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, con el apoyo técnico y en coordinación con la Secretaría General de Administración Digital.

Constituye un **punto único de acceso para el ciudadano** a información de interés de carácter horizontal de los Departamentos Ministeriales y Organismos públicos vinculados o dependientes, así como a información sobre empleo público, ayudas, subvenciones, becas y normativa de interés de las Administraciones Públicas y de la Unión Europea (UE).

Da acceso a los sitios web oficiales de los Departamentos ministeriales, organismos autónomos, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, así como a sus sedes electrónicas.

Ofrece, tanto a ciudadanos como a empresas, acceso a los procedimientos y servicios electrónicos de las Administraciones Públicas agrupados por materias, así como a información sobre el funcionamiento y organización de las Administraciones Públicas y el Estado.

Este portal también dispone de un servicio de atención personalizada: un buzón de atención y un servicio de webchat en línea. Otros canales de atención son: el teléfono 060 y las redes sociales.

► **El Derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas.**

Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

Si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

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

Uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo:

Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en la LPACA (DNI electrónico, certificado electrónico, etc.)

Ahora bien, existen una serie de trámites que, por su especial trascendencia, requieren además una firma expresa por parte de los interesados:

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

► **El Derecho a la obtención y utilización de medios de identificación y firma electrónica. Artículo 9 LPACA.**

Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el DNI o documento identificativo equivalente.

Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes:

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

► **El Registro Electrónico: artículo 16 LPACA.**

El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado es un registro para la presentación de documentos para su tramitación con destino a cualquier órgano administrativo de la Administración General del Estado, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Además, a través del Registro Electrónico se podrán presentar documentos para su remisión telemática a otras Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc.) que estén integradas en el Sistema de Interconexión de Registros.

Para realizar el registro debes disponer de DNI electrónico o Certificado electrónico.

Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos.

También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

El directorio de sedes electrónicas muestra la relación de todas las sedes electrónicas y de sus organismos dependientes. Está regulado en el 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.

En la **sede electrónica** de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el cada Registro Electrónico.

Se puede consultar la relación de los portales web de los Ministerios y organismos dependientes en el submenú web públicas del portal web del Punto de Acceso General.

Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 LPACA (AGE, CC.AA, Entidades locales, Sector Público Institucional).
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

► **Las notificaciones electrónicas en el procedimiento: artículo 41 y ss de la LPACAP.**

La práctica de las notificaciones por parte de las Administraciones públicas se realizará preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

► **La sede electrónica: artículo 38 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

Se entiende por sede electrónica la dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

4.3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Según la Comisión Europea, la Administración electrónica supone el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, y reforzar el apoyo a las políticas públicas.

El concepto tuvo su origen en la Comunicación de la Comisión Europea, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

En el marco estratégico europeo, los ámbitos de Sociedad de la Información, TIC e innovación quedaron fijados en 2010 por la política “Europa 2020”, piedra angular de las líneas generales a seguir por la Unión Europea y los países miembros en esta década para recuperar el camino del crecimiento económico y bienestar social.

Una de las iniciativas emblemáticas de “Europa 2020” es la **Agenda Digital**: hoja de ruta de aplicación de las TIC para contribuir a la recuperación económica y procurar la transformación hacia una auténtica “Sociedad Digital”.

A nivel nacional, y siguiendo las tendencias marcadas por la Unión Europea, tras modificaciones puntuales en normas previas, la regulación más completa de la Administración electrónica se desarrolló mediante la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Tal y como hacíamos referencia en el apartado anterior, dicha norma ha sido derogada tras la entrada en vigor de la Ley 30/2015, de 1 de octubre.

Otro hito importante a nivel nacional lo supuso el Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado (AGE) y sus Organismos Públicos (OO.PP) constituye el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos así como los hitos para el desarrollo gradual de la Administración Digital, que servirán como base para que los distintos Ministerios elaboren sus planes de acción sectoriales para la transformación digital en su ámbito de actuación, bajo el liderazgo de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como órgano responsable de la implantación de los medios y servicios compartidos.

El Gobierno ha aprobado, en Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, el Plan de transformación digital a iniciativa de la Comisión de Estrategia TIC, y aunque la Agenda Digital para España contemplaba una serie de pautas para la digitalización de la Administración hasta 2015, los resultados de la CORA y lo establecido en el artículo 9 del RD 806/2014, (en vigor) sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la AGE, requieren continuar la labor emprendida con un nuevo planteamiento estratégico que acelere la transformación digital de la Administración.

Es a partir de este acuerdo cuando se comenzó a denominar 'Administración Digital' a la 'Administración Electrónica'

Uno de los principales elementos catalizadores de la Administración electrónica fueron las denominadas leyes “*siamesas*”: la que regula las relaciones de la Administración con los ciudadanos, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y por otro lado, la que regula las relaciones internas de las Administraciones, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ambas leyes constituyen un hito fundamental para la Administración electrónica, al convertir en universal el derecho de los ciudadanos a relacionarse con todas las Administraciones de manera electrónica. Las citadas normas están pensadas para dar

respuesta a las necesidades de una sociedad del siglo XXI, promueven una Administración más eficiente, eficaz, más cercana y más transparente. .

Además de previsiones y modificaciones normativas, se han puesto en marcha un conjunto de soluciones, infraestructuras y servicios comunes que facilitan la implantación de la administración electrónica en las diferentes Administraciones públicas, siendo algunos ejemplos especialmente representativos:

- La Red SARA para la interconexión de todas las Administraciones Públicas.
- Cl@vey Suite@firma, para la identidad y firma electrónica. Servicio de autenticación, Single SignOn y autorización de empleados públicos para aplicaciones internas de las AA.PP
- Plataforma @firma para la validación y firma electrónica.
- Plataforma de intermediación de datos para la sustitución de los certificados en soporte papel. De este modo, el ciudadano no tendrá que aportar documentos acreditativos de su identidad, residencia, título educativo, catastrales, etc., en los trámites que inicie.
- Registros electrónicos e interconexión e intercambio de registros entre Administraciones Públicas. Es la infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las AAPP. De forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de registro utilizada, siempre que esté certificada en la Norma SICRES 3.0

Su implantación permite eliminar el tránsito de papel entre administraciones, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión del papel, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro. Actualmente, el órgano responsable es el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (Secretaría General de Administración Digital).

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

BIBLIOGRAFÍA

J. Sánchez Ortega (2015). Administración Electrónica. Revista Enfoques, Volumen XIII, número 23, 2015, páginas 67-84.

V. Colás Gil (2019). La Administración Electrónica. Guía para Alcaldes y Concejales

Página Web del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades:
www.inmujer.gob.es

Página Web del IMSERSO: www.imserso.es

Página Web del Portal de Transparencia: transparencia.gob.es

Página Web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública
<https://www.mptfp.gob.es/portal/index.html>

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE Administración General del Estado

CC.AA Comunidades Autónomas

LO Ley Orgánica

LPACAP Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

PAG Punto de Acceso General

PIA Plan Individual de Atención

TIC Tecnologías de la Información y Comunicaciones

TREBEP Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

UE Unión Europea

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 14

LA UNIÓN EUROPEA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS. EVOLUCIÓN, TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS, FINES Y PERSPECTIVAS. EVOLUCIÓN DE SU COMPOSICIÓN. PAÍSES CANDIDATOS Y CANDIDATOS POTENCIALES

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LA UNIÓN EUROPEA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2. NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS

2.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA

2.2. OBJETIVOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA

3. EVOLUCIÓN, TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS. FINES Y PERSPECTIVAS

4. FUENTES

MATERIAL NO OFICIAL

1. LA UNIÓN EUROPEA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Hasta poco después del final de la 2ª Guerra Mundial, el funcionamiento del Estado y la vida política se basaban casi exclusivamente en las constituciones y las legislaciones nacionales, las cuales fijaban en los Estados democráticos europeos las normas de comportamiento que debían observar tanto los ciudadanos y los partidos políticos como el mismo Estado y sus instituciones. Fue principalmente el total desmoronamiento de Europa, unido a la decadencia económica y política del viejo continente, lo que creó las condiciones para un nuevo comienzo y dio un renovado impulso a la idea de un nuevo ordenamiento europeo.

La organización que se convertiría en la UE se creó en ese periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica con la idea de que, a medida que aumentara la interdependencia económica entre los países, disminuirían las posibilidades de conflicto.

La primera piedra para la creación de la U.E. la puso el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, con ocasión de su Declaración de 9 de mayo de 1950, en la que expuso el plan que había elaborado junto con Jean Monnet, destinado a la unificación de la industria europea del carbón y del acero. Con ello se pretendía poner en marcha, en cierto modo, una iniciativa histórica en favor de una «Europa organizada y viva», «indispensable para la civilización» y sin la cual «no puede salvaguardarse la paz en el mundo».

Las Comunidades Europeas (CECA, CEE y Euratom) nacieron de la lenta progresión de la idea europea, inseparable de los sucesos que sacudieron el continente. Después de la Segunda Guerra Mundial, las industrias de base, en particular la siderurgia, necesitaban una reorganización. El futuro de Europa, amenazado por el enfrentamiento Este-Oeste, pasaba por una reconciliación franco-alemana.

En 1958 se creó, pues, la Comunidad Económica Europea (CEE), que en un principio establecía una cooperación económica cada vez más estrecha entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

Desde entonces se han unido a ellos otros 22 miembros, creando un enorme mercado único (también conocido como "mercado interior") que sigue avanzando hasta lograr todo su potencial.

Lo que comenzó como una unión meramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes políticos, desde el clima hasta el medio ambiente y desde la salud hasta las relaciones exteriores y la seguridad, pasando por la justicia y la migración. El cambio de nombre de Comunidad Económica Europea (CEE) a Unión Europea (UE), en 1993, no hizo sino reflejar esta transformación.

La novedad de las Comunidades Europeas desde sus orígenes y de la actual UE respecto de las asociaciones de Estados tradicionales radica en que los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía a favor de la UE, a la que han dotado de competencias propias, independientes de los Estados miembros. En el ejercicio de sus competencias, la UE está facultada para adoptar actos jurídicos que, por sus efectos, son equivalentes a los actos de soberanía de los Estados miembros.

Se puede sistematizar la creación de la Comunidades europeas en las siguientes fases:

1. El mencionado llamamiento que lanzó el 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, puede considerarse el punto de partida de la Europa comunitaria. La elección del carbón y del acero era, en esa época, altamente simbólica. En efecto, a principios de los años 1950, el carbón y la siderurgia eran industrias fundamentales, base de la potencia de un país. Además del evidente interés económico, la puesta en común de los recursos franceses y alemanes complementarios debía señalar el final del antagonismo entre estos dos países.

Esta iniciativa fue favorablemente acogida por Francia, Italia, Alemania y los países del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo), que el 18 de abril de 1951 firmaron el Tratado de París, por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Dicho Tratado entró en vigor el 23 de julio de 1952 con una vigencia de 50 años. El Tratado aseguraba esencialmente:

- la libre circulación de los productos y el libre acceso a las fuentes de producción;
- la vigilancia permanente del mercado para evitar disfunciones que hicieran necesaria la instauración de cuotas de producción;
- el respeto de las reglas de competencia y de transparencia de los precios;
- el apoyo a la modernización del sector y a la reconversión.

2. Después de la firma del Tratado de París, en un momento en que Francia se oponía a la reconstitución de una fuerza militar alemana en un marco nacional, René Pleven, asesorando a Schuman, imaginó un proyecto de ejército europeo. La **Comunidad Europea de Defensa (CED)**, negociada en 1952, debía ir acompañada de una **Comunidad Política Europea (CPE)**. Ambos proyectos fueron abandonados como consecuencia de la negativa de la Asamblea Nacional francesa a autorizar la ratificación del Tratado el 30 de agosto de 1954.

3. Los esfuerzos de reactivación de la construcción europea tras el fracaso de la CED, se concretaron con ocasión de la Conferencia de Mesina (junio de 1955) en el doble ámbito de la unión aduanera y de la energía atómica. Condujeron a la firma del Tratado CEE (Tratado de la Comunidad Económica Europea) y del Tratado CEEA (Tratado de la Comunidad Europea de la energía atómica o Euratom). Ambos tratados fueron firmados en Roma el 25 de marzo de 1957, por los mismos países firmantes del Tratado de París, y entraron en vigor el 1 de enero de 1958 con vigencia indefinida.

a. Las disposiciones del Tratado CEE (Tratado de Roma) incluían:

- la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros;
- el establecimiento de un arancel aduanero exterior común;
- la instauración de una política común en los ámbitos de la agricultura y de los transportes;
- la creación de un Fondo Social Europeo;

- la constitución de un Banco Europeo de Inversiones;
- el desarrollo de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

Para realizar estos objetivos, el Tratado CEE estableció unos principios directores y delimitó el marco de la acción legislativa de las instituciones comunitarias. Se trataba de las políticas comunes: política agrícola común (artículos 38 a 43), política de transportes (artículos 74 y 75) y política comercial común (artículos 110 a 113).

El mercado común debía permitir la libre circulación de las mercancías y la movilidad de los factores de producción (libre circulación de los trabajadores y de las empresas, libre prestación de servicios, liberación de los movimientos de capitales y la libre competencia.

b. El Tratado Euratom contemplaba unos objetivos muy ambiciosos y, en particular, «*la creación y el crecimiento rápido de industrias nucleares*». Sin embargo, debido al carácter complejo y delicado del sector nuclear, que afecta a intereses vitales de los Estados miembros (defensa e independencia nacional), el Tratado Euratom tuvo que limitar sus ambiciones.

4. En el Convenio sobre determinadas instituciones comunes, que se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma, se estableció que la Asamblea Parlamentaria (futuro Parlamento europeo) y el Tribunal de Justicia serían comunes. El Convenio expiró el 1 de mayo de 1999. Quedaban por fusionar los «ejecutivos», que es lo que hicieron el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, conocido como «Tratado de Fusión», y el Convenio de 9 de abril de 1965, que permitió completar la unificación de las instituciones.

A partir de ese momento, cabe destacar la preeminencia de la CEE sobre las comunidades sectoriales CECA y Euratom. Se trata del triunfo del carácter general de la CEE frente a la coexistencia de dos organizaciones con competencias sectoriales, y del establecimiento de sus instituciones.

La década de los 60 fue un buen momento para la economía, favorecido, entre otras cosas, porque los países de la UE dejan de percibir derechos de aduana por las transacciones comerciales entre sí. También acuerdan ejercer un control conjunto de la producción alimentaria para que, de este modo, todo el mundo tenga suficiente para comer. Esto da pronto lugar a un excedente de producción agrícola.

El 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran en la Unión Europea, con lo que el número de Estados miembros aumenta a nueve. Ese mismo año, tiene lugar la guerra árabe-israelí, que da lugar a una crisis de la energía y a problemas económicos en Europa. En los dos años siguientes tienen lugar el derrocamiento del régimen de Salazar en Portugal y la muerte del general Franco en España. La política regional de la UE empieza a transferir grandes cantidades de dinero para la creación de empleo e infraestructuras en las zonas más pobres. El Parlamento Europeo aumenta su influencia en los asuntos de la UE y, en 1979, es elegido por primera vez por sufragio universal. En la década de 1970 se intensifica la lucha contra la contaminación. La UE adopta nuevas disposiciones para

proteger el medio ambiente e introduce por primera vez el concepto de "quien contamina, paga".

Desde el 1 de enero de 1981 Grecia pasa a ser el décimo miembro de la UE y, cinco años más tarde, se suman España y Portugal, desde el 1 de enero de 1986. En 1986 se firma el Acta Única Europea, tratado que constituye la base de un amplio programa de seis años, destinado a eliminar las trabas a la libre circulación de mercancías a través de las fronteras de la UE, y que da así origen al "mercado único". El 9 de noviembre de 1989 se produce un vuelco político histórico cuando se derriba el muro de Berlín y, por primera vez en 28 años, se abre la frontera entre las dos Alemanias, la del este y la del oeste, lo que llevará a su unificación en octubre de 1990.

En 1993 culmina la creación del mercado único con las "**cuatro libertades**" de circulación: mercancías, servicios, personas y capitales. La década de 1990 es también la de dos tratados: el de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) en 1993 y el de Ámsterdam en 1999. Los ciudadanos se preocupan por la protección del medio ambiente y por la actuación conjunta en asuntos de seguridad y defensa. El 1 de enero de 1995 ingresan en la UE tres países más: **Austria, Finlandia y Suecia**. Los acuerdos firmados en Schengen, pequeña localidad de Luxemburgo, permiten gradualmente al ciudadano viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras. Millones de jóvenes estudian en otros países con ayuda del Programa Erasmus de la UE. La comunicación se hace más fácil a medida que se extiende el uso de las comunicaciones electrónicas.

En enero de 2002, el euro se convierte en la nueva moneda de muchos europeos. Cada vez más países lo adoptan durante la década de los 2000. El 11 de septiembre de 2001 se convierte en sinónimo de "guerra del terror", tras el secuestro y colisión de varios aviones contra edificios de Nueva York y Washington. Los países de la UE comienzan a colaborar más estrechamente contra la delincuencia y el terrorismo. Cuando, el 1 de mayo de 2004, **diez nuevos países ingresan en la UE** -Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta-, **seguidos por Bulgaria y Rumanía** el 1 de enero de 2007, las divisiones políticas entre la Europa del este y del oeste se dan por zanjadas definitivamente. La crisis financiera sacude la economía mundial en septiembre de 2008. El Tratado de Lisboa, que aporta instituciones modernas y métodos de trabajo más eficientes a la UE, es ratificado por todos los Estados miembros de la UE antes de su entrada en vigor en 2009.

Para hacer frente a la crisis bancaria, la UE ayuda a varios países y establece la "**unión bancaria**" para crear un sector bancario más seguro y fiable. El 1 de julio de 2013 **Croacia** se convierte en el 28º miembro de la UE. El cambio climático sigue teniendo un lugar destacado en la agenda y los dirigentes acuerdan reducir las emisiones nocivas. En 2014 se celebran las elecciones europeas y los euroescépticos ganan escaños en el Parlamento Europeo. Se establece una nueva política de seguridad a raíz de la anexión de Crimea por parte de Rusia. Aumenta el extremismo religioso en Oriente Próximo y en diversos países y regiones de todo el mundo, dando lugar a revueltas y guerras que llevan a muchas personas a huir de sus hogares y buscar refugio en Europa. La UE no solo se enfrenta al dilema de cómo atenderlos, sino que también es objetivo de varios ataques terroristas.

El Consejo de Europa:

Mención separada de la UE, merece el **Consejo de Europa**, la organización política fundada el 5 de mayo de 1949, que hoy cuenta con 47 Estados miembros, entre los que se incluyen todos los Estados miembros actuales de la UE. En el Estatuto del Consejo de Europa no se menciona la intención de formar una federación o unión, ni se prevé la transferencia o fusión de partes de la soberanía nacional. En todas las cuestiones fundamentales, el Consejo de Europa adopta sus decisiones con arreglo al principio de la unanimidad. Según dicho principio, cada Estado puede vetar la adopción de resoluciones. De esta forma, el Consejo de Europa es, por su propia estructura, un órgano de cooperación internacional.

En el marco del Consejo de Europa se han adoptado *numerosos convenios* en materia de economía, cultura, política social y Derecho. El más importante y también más conocido es el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales**, de 4 de noviembre de 1950 (Convenio Europeo de Derechos Humanos o CEDH), al que se han adherido hasta la fecha los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. Con este Convenio no solo se estableció un criterio mínimo, de gran importancia práctica, para la protección de los derechos humanos en los Estados signatarios, sino también un sistema de tutela judicial a cuyo amparo se puedan condenar las violaciones de los derechos humanos cometidas en los Estados miembros a través de los órganos establecidos en Estrasburgo en virtud del Convenio: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

2. LA UNIÓN EUROPEA. NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS

2.1 La naturaleza jurídica de la Unión Europea

Con base en sentencias del Tribunal de Justicia, cabe destacar los siguientes elementos que constituyen en conjunto los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la UE:

- la estructura institucional, que garantiza que la formación de la voluntad en la UE también lleve la impronta o reciba la influencia del interés general europeo, es decir, de los intereses de la Unión que se recogen en los objetivos europeos;
- la transferencia de competencias a las instituciones de la Unión, que va más allá que en el caso de las demás organizaciones internacionales y se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados;
- el establecimiento de un ordenamiento jurídico propio, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;
- la aplicabilidad directa del Derecho de la Unión, según la cual las disposiciones del Derecho de la Unión surten pleno efecto de modo uniforme en todos los Estados miembros y conceden derechos e imponen obligaciones tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos;
- la primacía del Derecho de la Unión, mediante la cual se garantiza que el Derecho de la Unión no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de conflicto, el primero prevalezca sobre la segunda.

- De esta forma, **la UE resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la UE.**

Asimismo, las características de la UE ponen de manifiesto los *puntos en común* y las *diferencias con otras organizaciones de Derecho internacional* de tipo ordinario, por una parte, y con *estructuras estatales de tipo federal*, por otra.

La UE no es aún una estructura acabada, sino más bien un «sistema en gestación» cuya apariencia definitiva aún no puede preverse.

Con las organizaciones tradicionales de Derecho internacional, la UE únicamente tiene en común que también ella ha sido creada mediante tratados internacionales. Pero la UE ya se ha alejado mucho de estas raíces del Derecho internacional. **Los actos fundacionales de la UE han conducido a la creación de una Unión independiente, provista de competencias y derechos de soberanía propios.** Los Estados miembros han renunciado parcialmente a su soberanía en favor de dicha Unión, a la cual le han conferido tal soberanía para que vele por el interés común.

Estas diferencias entre la UE y las organizaciones internacionales convencionales la asemejan a una estructura estatal. En particular, la renuncia parcial a la soberanía de los Estados miembros a favor de la UE se ha considerado un indicio de que la UE ya presenta una estructura de tipo federal. Esta interpretación no tiene en cuenta, sin embargo, que las instituciones de la UE solo poseen las competencias establecidas para alcanzar los objetivos que se recogen en los Tratados de la Unión y tan solo en determinadas materias. Por ello, no pueden escoger sus objetivos libremente como los Estados y satisfacer todas las necesidades a las que debe hacer frente en la actualidad un Estado moderno. **La UE carece tanto de la competencia universal que caracteriza a un Estado como de la facultad para dotarse de nuevas competencias (la denominada «competencia de las competencias»).**

Por esa razón, la UE no es una organización internacional «clásica» ni tampoco una estructura estatal, sino una entidad de poder que hay que situar entre estos dos modelos tradicionales de organización estatal. En la jerga jurídica se ha acuñado el término de «organización supranacional» para describir esta posición particular.

2.2 Objetivos y valores de la UE.-Los objetivos de la Unión Europea son (art.3 TUE Tratado de Maastricht, o Tratado de la Unión Europea):

- Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos;
- Ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores;
- Favorecer un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, una economía de mercado altamente competitiva con pleno empleo y progreso social, y la protección del medio ambiente;
- Combatir la exclusión social y la discriminación;
- Promover el progreso científico y tecnológico;
- Reforzar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros;

- Respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística;
- Establecer una unión económica y monetaria con el euro como moneda.

Los valores de la UE a lo que ya hace referencia el Preámbulo del TUE, son los recogidos en el artículo 2 del mismo: respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respecto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad en la que prevalecen la inclusión, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Estos valores forman parte integrante del modo de vida europeo:

- Dignidad humana. La dignidad humana es inviolable. Debe ser respetada y protegida y constituye la auténtica base de los derechos fundamentales.
- Libertad. La libertad de circulación otorga a los ciudadanos el derecho a circular y residir libremente dentro de la Unión. Las libertades individuales, como el respeto de la vida privada, la libertad de pensamiento, de religión, de reunión, de expresión y de información, están protegidas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.
- Democracia. El funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa. Ser ciudadano europeo significa también gozar de derechos políticos. Todos los ciudadanos adultos de la UE tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo. Los ciudadanos de la UE tienen derecho de sufragio activo y pasivo en su país de residencia o en su país de origen. En las elecciones nacionales del Estado de residencia, el derecho de sufragio activo y pasivo se limita a las elecciones municipales.
- Igualdad. La igualdad significa que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos ante la ley. El principio de igualdad entre hombres y mujeres sustenta todas las políticas europeas y es la base de la integración europea. Se aplica en todos los ámbitos. El principio de la igualdad de retribución por un trabajo igual se introdujo en el Tratado en 1957. Aunque sigue habiendo desigualdades, la UE ha logrado avances considerables.
- Estado de Derecho. La UE se basa en el Estado de Derecho. Todas sus actividades se rigen por los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por los países miembros. El Derecho y la justicia son defendidos por un poder judicial independiente. Los países miembros han conferido al Tribunal Europeo de Justicia la competencia de pronunciarse de manera definitiva y sus sentencias han de ser respetadas por todos.
- Derechos humanos. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE protege los derechos humanos, entre ellos el derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, el derecho a la protección de los datos personales, y el derecho de acceso a la justicia.

Estos objetivos y valores constituyen la base de la Unión Europea y se establecen en el Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

En 2012 la UE recibió el **premio Nobel de la paz** por su contribución al avance de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa.

3. EVOLUCIÓN, TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS, FINES Y PERSPECTIVAS

El Plan Schumann se hizo realidad con la conclusión del **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)**, el 18 de abril de 1951 (Tratado de París), y su entrada en vigor el 23 de julio de 1952, con seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) *Yo lo dejaría. Esta Comunidad se estableció por un período limitado de cincuenta años y se «integró» en la Comunidad Europea el 23 de julio de 2002 al expirar su Tratado constitutivo. Como complemento a este Tratado, unos años más tarde, los mismos países creaban, mediante los **Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE)** y la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM)**, que iniciaron sus actividades con la entrada en vigor de los Tratados el 1 de enero de 1958.

La primera gran reforma de los Tratados constitutivos se lleva a cabo mediante la firma del el Acta Única Europea (AUE), firmado en la Haya el 28 de febrero de 1987 y con entrada en vigor el 1 de julio de 1987.

La fundación de la Unión Europea por medio del **Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea)** inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa. Este Tratado, que fue firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, pero que no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993 debido a algunos obstáculos en el procedimiento de ratificación, se autodefine como «una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Contiene el acto fundacional de la Unión Europea, aunque sin llegar a su completo desarrollo. La Unión Europea no vino a sustituir a las Comunidades Europeas, sino que las combinó con nuevas políticas y formas de cooperación bajo una rúbrica común. Metafóricamente hablando, aquello condujo al establecimiento de los tres pilares sobre los que se asentó la Unión Europea:

El primer pilar lo constituían las Comunidades Europeas: CEE (que pasó a llamarse Comunidad Europea), CECA (hasta 2002) y CEEA (o EURATOM) y proporcionaba un marco que permitía a las instituciones comunitarias ejercer, en los ámbitos regulados por el Tratado, las competencias que habían sido objeto de una transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros. La Comunidad tenía como misión asegurar el buen funcionamiento del mercado único, así como, entre otras cosas, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comunidad perseguía estos objetivos, dentro de los límites de las competencias que le habían sido confiadas, mediante el establecimiento de un mercado común y de las medidas conexas contempladas en el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), así como mediante el establecimiento de la política económica y de la moneda única previstas en el artículo 4. La acción de la Comunidad debía respetar el principio de proporcionalidad y, en los ámbitos que no fueran de su competencia exclusiva, el principio de subsidiariedad (art. 5 del TCE).

Cabe recalcar que la importancia de este primer pilar es su naturaleza de pilar de integración, en el que los Estados miembros ceden parte de su soberanía en favor de la UE, a diferencia los pilares que vemos a continuación donde prima la cooperación supranacional.

El segundo pilar consistía en la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC). La Unión tenía la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental.

Los Estados miembros estaban obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Tenía, entre otros, los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El tercer pilar se refería a la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (CAJI). La Unión tenía el cometido de elaborar una acción común en estos ámbitos según un método de carácter intergubernamental con objeto de ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Abarcaba los siguientes ámbitos:

- normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles;
- lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
- cooperación judicial en materia civil y penal;
- creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales;
- lucha contra la inmigración irregular;
- política común de asilo.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Al instaurar una Unión Europea, el Tratado de Maastricht supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». La Unión Europea se fundó sobre la base de las Comunidades Europeas, completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado de la Unión Europea (TUE). La Unión disponía de un marco institucional único, compuesto por el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, que, al ser en aquel entonces las únicas instituciones de la Unión en sentido estricto, ejercían sus competencias de conformidad con lo dispuesto en los Tratados. El Tratado estableció asimismo un Comité Económico y Social y un Comité de las Regiones, ambos con funciones consultivas. De conformidad con el procedimiento dispuesto en el Tratado, se crearon un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que completaron la lista de instituciones financieras, sumándose a las ya existentes del grupo BEI, a saber, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

La primera evolución de la UE se materializó con **el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza**, que entraron en vigor el 1 de mayo de 1999 y el 1 de febrero de 2003, respectivamente. El objetivo de estas reformas era conservar la capacidad de actuación de la UE con vistas a una ampliación que incorporaría a muchos nuevos Estados miembros. Por consiguiente, ambos Tratados implicaron, en primer lugar, reformas institucionales, si bien en comparación con reformas anteriores no destacó la voluntad política de profundización en la integración europea.

El **Tratado de Ámsterdam**, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE), los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

En cuanto a los objetivos, se consideró especialmente importante alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible y un elevado nivel de empleo. Se reforzó la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial, mediante la definición de objetivos y tareas precisas. Se reforzó al Parlamento europeo con más competencias. Además, el Tratado de Ámsterdam fijó en 700 el número máximo de diputados al Parlamento Europeo, aunque este número fue incrementado en las reformas posteriores.

En las conferencias intergubernamentales (CIG) de Maastricht y Ámsterdam ya se había abordado una serie de problemas institucionales («los restos de Ámsterdam»), pero no se habían resuelto de forma satisfactoria el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la ampliación de la votación por mayoría cualificada.

De abordar tales cuestiones se ocupó una nueva CIG (que concluyó su trabajo en Niza en diciembre del año 2000), en el seno de la cual se alcanzó un acuerdo sobre aquellas cuestiones institucionales pendientes que debían resolverse antes de la ampliación. Tal acuerdo fue el precursor del Tratado de Niza.

El **Tratado de Niza**, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y tenía, por su parte, el objetivo de hacer que las instituciones de la Unión fueran más eficaces y legítimas y de preparar a la Unión para la importante ampliación que se avecinaba.

El Tratado de Niza, sin embargo, solo pudo preparar de manera parcial a la Unión Europea para las importantes ampliaciones al este y al sur que tuvieron lugar en 2004 y en 2007.

Las críticas que suscitó la falta de profundización en la unión política de los Estados miembros de la UE, impulsaron un debate sobre el futuro de la UE y su configuración institucional que desembocó en la **Declaración sobre el futuro de la Unión Europea**. En dicha Declaración, la UE se comprometió a ser más democrática, transparente y eficaz, y a abrir el camino a una Constitución.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, también denominado Constitución Europea, constituía un paso más en el proceso de integración comunitario. La Constitución Europea proponía sustituir, derogándolos, todos los Tratados vigentes. El Tratado fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, si bien para entrar en vigor era necesaria su ratificación por cada uno de los Estados miembros. Desde el principio, la ratificación de la Constitución Europea tropezaría con numerosas dificultades. Tras referéndums negativos en Francia y en los Países Bajos, el proceso de ratificación fue abandonado formalmente en junio de 2007.

En su lugar, se elaboró un Tratado de Reforma, siguiendo fielmente la tradición de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, que introduce en los Tratados vigentes de la UE modificaciones básicas para potenciar la capacidad de actuación de la UE en el interior y en

el exterior, reforzar la legitimación democrática y, en general, mejorar la eficacia de la actuación de la UE. Siguiendo asimismo la buena tradición europea, dicho Tratado de Reforma fue bautizado como el **Tratado de Lisboa**, en alusión al lugar en que se firmó. La elaboración del Tratado de Lisboa se llevó a cabo con suma rapidez. Este hecho se debe, en particular, a que en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007 los propios jefes de Estado o de Gobierno establecieron en detalle en las conclusiones del mismo en qué forma y en qué medida se debían incorporar a los Tratados vigentes las modificaciones acordadas para el Tratado Constitucional. En este caso, procedieron de forma totalmente atípica y no se limitaron, como solía ser habitual, a formular pautas generales que posteriormente debían ser puestas en práctica por una conferencia intergubernamental, sino que elaboraron ellos mismos la estructura y el contenido de los cambios previstos, especificando con frecuencia incluso la redacción precisa de una norma concreta.

Cabe citar, en particular, entre los puntos más conflictivos, la delimitación de las competencias de la UE y de los Estados miembros, el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, el nuevo papel de los parlamentos nacionales en el proceso de integración, y la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Derecho de la Unión, así como posibles avances en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. Por consiguiente, la Conferencia Intergubernamental convocada en 2007 disponía de un margen de maniobra limitado y solo estaba facultada para poner en práctica los aspectos técnicos de las modificaciones deseadas. De este modo, los trabajos de la Conferencia Intergubernamental se pudieron dar por concluidos los días 18 y 19 de octubre de 2007, y fueron aprobados en esa misma fecha en la reunión informal del Consejo Europeo celebrada en Lisboa.

Finalmente, **el Tratado fue firmado el 13 de diciembre de 2007 por los jefes de Estado o de Gobierno de los aún veintisiete Estados miembros de la UE de aquel entonces (Croacia no ingresó en la UE hasta 2013) en Lisboa**. No obstante, incluso en el caso de este Tratado, el procedimiento de ratificación resultó sumamente complicado. Si bien, se logró concluir con éxito el procedimiento de ratificación, de modo que el Tratado de Lisboa pudo entrar en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Mediante el Tratado de Lisboa se fusionan la Unión Europea y la Comunidad Europea para formar una única *Unión Europea*. El término «Comunidad» será sustituido de forma universal por el concepto «Unión». La Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea. Sin embargo, el Derecho de la Unión continúa siendo determinado por los siguientes *tres Tratados*:

- Tratado de la Unión Europea
- Tratado de la Comunidad Europea, que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

A estos se suma la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016).

De acuerdo con el artículo 1 del Tratado de la UE, La Unión se fundamenta en este Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico.

Los cuatro textos mencionados son, pues, los **textos constitutivos** comunitarios actuales.

El propio Tribunal de Justicia de la UE señala que estos Tratados forman la "constitución material" de la Unión Europea. Han sido reformados en numerosas ocasiones por medio de los **tratados modificativos**, el último de los cuales fue el Tratado de Lisboa.

1. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (TRATADO UE O TUE)

El Tratado UE (versión consolidada de 2016) es el texto base de inspiración de los principios constitucionales de la Unión;

Se divide en los siguientes seis títulos:

- I. Disposiciones comunes ,
- II. Disposiciones sobre los principios democráticos,
- III. Disposiciones sobre las instituciones,
- IV. Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas,
- V. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común y
- VI. Disposiciones finales.

2. TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (TFUE)

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se deriva del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE). El TFUE sigue, en lo esencial, la estructura del Tratado CE. Los principales cambios tienen por objeto la acción exterior de la Unión y la introducción de nuevos capítulos, en particular sobre la política energética, la cooperación policial y judicial en materia penal, el espacio, el deporte y el turismo.

3. TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGÍA ATÓMICA

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado CEEA o Euratom) ha sufrido solo algunas modificaciones puntuales. Los distintos cambios específicos han sido recogidos en protocolos anejos al Tratado de Lisboa.

El Tratado UE y el TFUE tienen el *mismo valor jurídico*, por lo que no existe ninguna relación de subordinación de uno respecto del otro. Esta aclaración jurídica expresa es necesaria porque el grado de regulación en ambos Tratados y la nueva denominación del anterior Tratado CE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) sugieren que el Tratado UE

constituye algún tipo de ley constitucional o tratado básico, mientras que el TFUE parece ser concebido más bien como un Tratado de ejecución. Asimismo, el Tratado UE y el TFUE no tienen carácter constitucional formal. La terminología utilizada en los Tratados refleja este cambio respecto al proyecto constitucional: no se utiliza el término «Constitución», el «ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» pasa a llamarse «alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» y se abandonan las denominaciones «ley» y «ley marco». Del mismo modo, no figura en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera o himno). La primacía del Derecho de la UE no se recoge de forma expresa en una norma del Tratado, sino que se infiere, como venía siendo habitual, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta cuestión.

A la CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE se refiere el artículo 6 de las versiones consolidadas del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento de la UE (2016/C 202/01). El artículo 6.1 establece que:

“Artículo 6 (antiguo artículo 6 TUE):

1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones”.

Además, se añadió un apartado al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea con objeto de abordar los casos en los que, sin existir una vulneración evidente de los derechos fundamentales, existiera un «riesgo claro» de que pudiera llegar a producirse dicha violación. El Consejo, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento, determina la existencia de tal riesgo y dirige recomendaciones adecuadas al Estado miembro en cuestión. Se proclamó una Carta de los Derechos Fundamentales no vinculante.

Estos elementos de la protección de los derechos fundamentales por parte de la Unión han sido desarrollados continuamente por el Tribunal de Justicia y se han complementado con otros derechos fundamentales mediante el reconocimiento de principios jurídicos generales, para cuya concreción el Tribunal de Justicia se apoya por una parte en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, y por otra en los tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos de los que son signatarios los Estados miembros. Esto se refiere en particular al Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH), que fija unas

orientaciones esenciales para la determinación del contenido de los derechos fundamentales de la Unión con respecto a las exigencias de protección. Sobre esta base, el Tribunal de Justicia ha reconocido, por ejemplo, el derecho a la propiedad, la libertad profesional, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de opinión, el derecho general a la personalidad, la protección de la familia (por ejemplo, en el ámbito del derecho de reagrupamiento familiar de los trabajadores migrantes), la libertad económica, la libertad de religión y confesión, así como una serie de derechos fundamentales procesales, como el principio de audiencia judicial, el principio derivado del Derecho consuetudinario referente al mantenimiento de la confidencialidad de la correspondencia con el abogado (denominado «legal privilege»), el principio «non bis in idem» o la obligación de motivar los actos jurídicos de la Unión, todos ellos derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento de la Unión.

Especial importancia reviste el principio de igualdad de trato que aparece una y otra vez en los litigios. En su definición más general, este precepto consiste en no tratar de forma diferente situaciones comparables, a menos que este trato esté objetivamente justificado. Sin embargo, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia este precepto no prohíbe que se impongan a los ciudadanos o a los productos nacionales normas más estrictas que a los nacionales de otros Estados miembros o a los productos de importación (esta situación se denomina jurídicamente «discriminación inversa»). Se considera que esta situación es consecuencia de la limitación de las competencias de la Unión, que comprenden por principio únicamente las actividades transfronterizas. En cambio, las disposiciones sobre la fabricación y la comercialización de productos nacionales y sobre el estatuto jurídico de los ciudadanos en su país solo entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE en tanto se haya llevado a cabo una armonización a escala de la Unión.

Gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión dispone asimismo de un vasto catálogo de principios de Estado de Derecho asimilables a los derechos fundamentales

El Protocolo nº14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), que entró en vigor, el 1 de junio de 2010, permite no solo a los Estados sino también a las organizaciones internacionales, como la Unión Europea, convertirse en signatarios del Convenio, por lo que abrió el camino de la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Esta adhesión todavía requiere la ratificación de todos los Estados Parte del CEDH, así como de la propia Unión Europea. Las negociaciones entabladas entre el Consejo de Europa y representantes de la Unión llevaron, en abril de 2013, a la conclusión de un proyecto de acuerdo, que, no obstante, fue considerado incompatible con el artículo 6 del TUE por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su dictamen 2/2013. Por tanto, serán necesarias nuevas negociaciones para que la adhesión pueda ser una realidad.

En cualquier caso, el ordenamiento de la Unión en materia de derechos fundamentales no se formó sino sobre la base de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, iniciada sin embargo relativamente tarde, en el año 1969. Anteriormente, el Tribunal de Justicia había desestimado todas las demandas relativas a los derechos fundamentales señalando que no le correspondía ocuparse de problemas propios del Derecho constitucional nacional. El Tribunal de Justicia tuvo que revisar esta postura, entre otras

cosas a la vista de la primacía, defendida por él mismo, del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional, ya que dicha primacía solo puede imponerse si el Derecho de la Unión garantiza por sí mismo la protección de los derechos fundamentales en la misma medida en que lo hacen las constituciones nacionales.

EVOLUCIÓN DE SU COMPOSICIÓN. PAÍSES CANDIDATOS Y CANDIDATOS POTENCIALES.

La Unión Europea está compuesta actualmente por veintisiete Estados miembros (tras la reciente salida del Reino Unido, el 31 de enero de 2020: en primer lugar, los seis Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea, a saber, *Bélgica, Alemania* (ampliada al territorio de la antigua República Democrática Alemana a raíz de la reunificación de los dos Estados alemanes el 3 de octubre de 1990), *Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos*.

El 1 de enero de 1973 se adhirieron a la Comunidad *Dinamarca* (si bien Groenlandia, cuya población se pronunció, por escasa mayoría, en un referéndum celebrado en febrero de 1982 contra la permanencia de esta isla en la Comunidad Europea, ya no forma parte de la Unión), *Irlanda* y el *Reino Unido*; en *Noruega*, el referéndum de octubre de 1972 impidió su adhesión.

La denominada «ampliación hacia el sur» de la UE se inició con la adhesión de *Grecia* el 1 de enero de 1981 y concluyó con el ingreso de *España y Portugal* el 1 de enero de 1986. Tras esta ampliación, el 1 de enero de 1995 se produjo la adhesión de *Austria, Finlandia y Suecia* a la UE. El ingreso de Noruega fracasó —al igual que veintidós años antes— en el marco de un referéndum en el que los votantes volvieron a pronunciarse, con un escaso margen del 52,4 % de los votos, en contra de la pertenencia de Noruega a la UE. El 1 de mayo de 2004 ingresaron en la UE los países bálticos —*Estonia, Letonia y Lituania*—, los países de Europa Central y Oriental —*Chequia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia*—, así como las dos islas mediterráneas: *Chipre y Malta*. Apenas dos años después prosiguió la ampliación hacia el este con la adhesión de *Bulgaria y Rumanía* el 1 de enero de 2007.

Croacia ha sido el último Estado en adherirse a la UE, al formalizar su ingreso el 1 de julio de 2013. Con ello, aumentó el número de Estados miembros de la UE a veintiocho.

La UE también está abierta a la *adhesión* de otros Estados, siempre que cumplan con los **criterios de adhesión** establecidos por el Consejo Europeo en 1993 en Copenhague:

- criterios políticos: estabilidad institucional, democracia, Estado de Derecho, garantía de los derechos humanos, así como respeto y protección de las minorías;
- criterios económicos: la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, capaz de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE;
- criterios jurídicos: la capacidad para asumir las obligaciones vinculadas a la adhesión a la UE, incluida la aceptación de los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El procedimiento de adhesión consta de **tres fases** que deben recibir la aprobación de todos los Estados miembros actuales de la UE:

1ª. Se plantea a un país la perspectiva de la adhesión.

2ª. El país pasa a ser candidato oficial en cuanto cumple los requisitos de adhesión, lo cual sin embargo no significa que se inicien las negociaciones oficiales.

3ª. Se entablan con el país candidato las negociaciones formales de adhesión, en las que se acuerdan las modalidades y procedimientos para la incorporación de la legislación vigente de la UE.

Una vez concluidas las negociaciones y las reformas correspondientes de manera satisfactoria para ambas partes, los resultados y las condiciones de la adhesión se recogen en un Tratado de Adhesión,, todo Tratado de Adhesión debe ser «ratificado» por los Estados miembros de la UE y por el país candidato.

Actualmente son países candidatos a la adhesión: Turquía, Macedonia, Montenegro, Serbia y Albania. Islandia también lo era hasta que en marzo de 2015 retiró oficialmente su candidatura. También existen dos países considerados como candidatos potenciales, se trata de Bosnia y Herzegovina y de Kosovo.

Por otra parte, **también se prevé la posibilidad de retirada de la UE**: el Tratado de la Unión Europea introdujo una cláusula de retirada que permite a cualquier Estado miembro salir de la Unión. La retirada no queda supeditada a ninguna condición: solo se requiere concluir un acuerdo entre la UE y el Estado miembro en cuestión sobre las modalidades de la retirada o, en su defecto, deberán transcurrir dos años a partir de la notificación de la intención correspondiente para que la retirada surta efecto, en el caso de que no se haya podido celebrar dicho acuerdo. Esta opción ha sido ya puesta en práctica. El 23 de junio de 2016, un 52 % de los británicos votó en contra de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.

La activación del procedimiento de retirada (artículo 50 del TUE) tuvo lugar mediante carta de la Primera Ministra británica, Theresa May, el 28 de marzo de 2017. Con ello, se inicia oficialmente el proceso de salida. El 14 de noviembre de 2018, la UE y Reino Unido pactan un Acuerdo de Retirada (AR) y la Declaración Política sobre la relación futura. Sin embargo, el Parlamento británico rechaza tres veces el AR, lo que motiva la concesión de tres prórrogas sucesivas para la salida del RU: a medianoche del **31 de enero de 2020** en Bruselas (23.00 horas de Londres) el **Reino Unido abandonó oficialmente la UE**. El 3 de febrero la Comisión Europea presentó el Mandato de Negociación de la futura relación UE-RU.

Aunque la última modificación de los Tratados prevé la salida de la UE de un Estado miembro a petición propia, no se prevé, en cambio, la exclusión de un Estado miembro de la UE en contra de su voluntad declarada, ni siquiera en caso de incumplimiento grave y reiterado del Tratado.

BIBLIOGRAFÍA

<https://europa.eu/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/>

<https://europarl.europa.eu>

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CED Comunidad Europea de Defensa

CEDH Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

CEE Comunidad Económica Europea

CPE Comunidad Política Europea

CEEA o EURATOM Comunidad Europea de la Energía Atómica

EUROPOL Oficina Europea de Policía

TCE Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE Tratado de la Unión Europea

PESC Política Exterior y de Seguridad Común

RU Reino Unido

UE Unión Europea

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 15

Las competencias de la Unión Europea. El principio de atribución. La Comitología. Las cooperaciones reforzadas. La política de competencia y el régimen de ayudas de Estado. Especial referencia a las políticas agraria y pesquera de la Unión Europea

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

INDICE

1. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

2. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN

3. LA COMITOLÓGÍA

4. LAS COOPERACIONES REFORZADAS

5. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL RÉGIMEN DE AYUDAS DEL ESTADO. ESPECIAL REFERENCIA A LAS POLÍTICAS AGRARIA Y PESQUERA DE LA UNIÓN EUROPEA.

MATERIAL NO OFICIAL

1. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Las competencias de la Unión Europea. (Artículo 5 del Tratado de la UE)

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el **principio de atribución**. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad**.

2. En virtud del **principio de atribución**, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (Artículo 4.1 del TUE).

3. En virtud del **principio de subsidiariedad**, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del **principio de proporcionalidad**, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

Artículo 5 del Tratado de la UE:

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el **principio de atribución**. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad**.

2. En virtud del **principio de atribución**, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (Artículo 4.1 del TUE).

3. En virtud del **principio de subsidiariedad**, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del **principio de proporcionalidad**, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa modificando el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, pasando a denominarse, este último, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Las competencias que tiene la UE son las que le otorgan los Estados miembro en los Tratados de acuerdo con el principio de atribución. Por lo tanto, las competencias no atribuidas corresponden a los Estados miembros.

El Título I del TFUE determina las “Categorías y ámbitos de competencia de la UE”, dividiéndolas en las siguientes categorías:

- **competencias exclusivas (artículo 3 del TFUE)**: solo la UE puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros solo pueden hacerlo si disponen de una autorización por parte de la UE.
- **competencias compartidas (artículo 4 del TFUE)**: tanto la UE como los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, de tal manera que los Estados

miembros ejercen la competencia cuando la UE no la ejerce o haya decidido no ejercerla. Según la Declaración nº18, en el Tratado de Lisboa, los Estados miembros pueden solicitar la derogación de un acto legislativo en base a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

- **competencias de coordinación (artículo 5 del TFUE).** La UE puede tomar medidas o iniciativas para garantizar la coordinación de políticas de los Estados miembros.
- **competencias de apoyo (artículo 6 del TFUE).** La UE solo puede apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros.

Artículo 3 del Tratado del TFUE.

1. La Unión dispondrá de **competencia exclusiva** en los ámbitos siguientes:
 - a) la unión aduanera;
 - b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;
 - c) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro;
 - d) la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común;
 - e) la política comercial común.
2. La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

Artículo 4 del Tratado del TFUE.

1. La Unión dispondrá de **competencia compartida** con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6.

2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:

- a) el mercado interior;
- b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado;
- c) la cohesión económica, social y territorial;
- d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;
- e) el medio ambiente;
- f) la protección de los consumidores;
- g) los transportes;
- h) las redes transeuropeas;
- i) la energía;
- j) el espacio de libertad, seguridad y justicia;
- k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado.

3. En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

4. En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

Artículo 5 del Tratado del TFUE.

1. Los Estados miembros **coordinarán** sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas.

Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

2. La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.

3. La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

Artículo 6 del Tratado del TFUE.

La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de **apoyar, coordinar o complementar** la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:

- a) la protección y mejora de la salud humana;
- b) la industria;
- c) la cultura;
- d) el turismo;
- e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte;
- f) la protección civil;
- g) la cooperación administrativa.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

2. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN

2. El principio de atribución.

Bajo este principio fundamental de la legislación de la Unión Europea (UE), establecido en el artículo 5 del TUE, la UE actúa únicamente dentro de los límites de las competencias que los países de la UE le han atribuido en los Tratados. Estas competencias están definidas en los artículos 2 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así, las competencias no atribuidas a la UE por los Tratados siguen correspondiendo a los países de la UE.

Mientras que el principio de atribución regula los límites de las competencias de la UE, el uso de estas competencias se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conferral.html?locale=es>

En el marco de las competencias no exclusivas de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad, consagrado en el TUE, define las condiciones en las que la Unión Europea tiene prioridad de acción con respecto a los Estados miembros

El principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad se define en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Garantiza que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano y que se verifique de manera constante que las acciones que se emprendan a escala comunitaria estén justificadas en relación con las posibilidades disponibles a escala nacional, regional o local.

Concretamente, es un principio según el cual la Unión Europea (UE), salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, solo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a escala nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado al principio de proporcionalidad, en virtud del cual la acción de la UE no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Existen dos protocolos anexados al Tratado de Lisboa que son claves:

-el Protocolo nº 1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales, que los anima a una mayor participación en las actividades de la UE y exige que los documentos y propuestas de la UE se les transmitan sin demora para su examen antes de que el Consejo tome una decisión;

-el Protocolo nº 2, que exige que la Comisión tenga en cuenta la dimensión regional y local de todos los proyectos de acto legislativo y que se pronuncie sobre el respeto del principio de subsidiariedad. El actual Protocolo permite que los parlamentos nacionales se opongan a una propuesta en base a la vulneración de este principio. En estos casos la Comisión puede mantener, modificar o retirar la propuesta, que también puede ser bloqueada por el Parlamento Europeo o el Consejo.

En caso de incumplimiento del principio de subsidiariedad, tanto el Comité de las Regiones como los países de la UE podrán someter el acto aprobado al Tribunal de Justicia de la UE.

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html>

El Acta Única Europea de 1986, que supuso la primera modificación de los tratados fundacionales de la CECA, EURATOM y CEE, introdujo el criterio de subsidiariedad en las políticas medioambientales (artículo 130.R.4). Pero fue el Tratado de Maastricht de 1993 el que adoptó el principio de subsidiariedad al incluir el nuevo artículo 3B en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), que a partir de Maastricht pasó a denominarse Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

Este nuevo artículo 3B incluye el siguiente párrafo: *En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.*

Pero el vigente Tratado de Lisboa de 2009 en su artículo 5.3 del TUE amplía en contenido del anterior artículo 3B al contemplar, además de la dimensión nacional, la dimensión regional y local. De acuerdo con este artículo 5.3 deben cumplirse tres condiciones para que las instituciones de la UE tengan en cuenta el principio de subsidiariedad: que no se disponga de competencia exclusiva, que los Estados miembros a nivel nacional, regional o local no puedan alcanzar los objetivos que pretende la iniciativa y que puedan alcanzarse mejor a nivel de la UE debido a la dimensión o efectos que pueda tener la acción pretendida.

Además, este Tratado de Lisboa incluye el Protocolo nº2 que establece el procedimiento por el que los Parlamentos nacionales ejercen el control del principio de subsidiariedad que les otorga el artículo 5.3 párrafo segundo y el artículo 12 letra b). Este Protocolo nº2 sustituye al *“Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”* incluido en el Tratado de Ámsterdam de 1999.

Se trata de un procedimiento *ex-ante* mediante el cual cualquier Parlamento de los Estados miembros (nacional y autonómico en el caso de España) puede dirigir un dictamen motivado a los presidentes del Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo de la UE, donde exponen las razones por las que un acto legislativo o bien conforme al principio de subsidiariedad o bien no se ajusta a dicho principio. Los Parlamentos de los Estados miembros a partir de la fecha en la que se comunica el proyecto de acto legislativo disponen de un plazo de ocho semanas para comunicar el dictamen motivado.

Aunque los dictámenes motivados no son vinculantes, existe un procedimiento por el que la institución impulsora del acto legislativo (normalmente la Comisión Europea o bien la iniciativa ciudadana) puede decidir retirar, modificar o mantener la iniciativa de acuerdo con lo que se denominan *“tarjeta amarilla”* o *“tarjeta naranja”*. En el primer caso la propuesta de iniciativa deberá volverse a estudiar cuando el número de dictámenes motivados sean al menos un tercio de los votos que tienen atribuidos los Parlamentos nacionales (dos votos en los parlamentos de una sola cámara y dos votos en los parlamentos bicamerales). El umbral será del 25% cuando se trate de iniciativas legislativas de cooperación policial o judicial de carácter penal. Hay varios precedentes de activación de este tipo de tarjeta.

El caso de *“tarjeta naranja”* puede ocurrir cuando dentro del procedimiento legislativo ordinario la mayoría simple de los Parlamentos nacionales emitan un dictamen no conforme con el principio de subsidiariedad y la institución impulsora de la iniciativa legislativa decida mantener la propuesta. Entonces la propuesta legislativa se remitirá a las dos instituciones con poder legislativo (Parlamento Europeo y Consejo de la UE) que deben resolver en primera lectura, siendo la propuesta rechazada si la mayoría del Parlamento Europeo o el 55% de los miembros del Consejo de la UE consideran que no es conforme al principio de subsidiariedad.

Comisión Mixta para la Unión Europea del Parlamento español.

Los Parlamentos nacionales reciben directamente de la Comisión Europea y al mismo tiempo que el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, los proyectos de actos legislativos elaborados por la Comisión Europea. También reciben directamente del Parlamento Europeo los proyectos legislativos generados por éste, mientras que reciben a través del Consejo de la UE, los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones. Los Parlamentos nacionales reciben también las resoluciones legislativas del PE y las posiciones del Consejo de la UE inmediatamente después de su adopción, así como los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo de la UE, incluidas las actas de las sesiones en las que éste delibere sobre proyectos de actos legislativos (artículo 12 TUE y Protocolos nº1 y nº2). Los proyectos de actos legislativos deben incluir una ficha con informaciones que permitan evaluar el impacto financiero y el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional.

La Comisión Europea o el Consejo de la UE, en su caso, remiten una carta comunicando la fecha del inicio del plazo de ocho semanas del que disponen los Parlamentos nacionales para evaluar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y durante el cual pueden dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de la UE y de la Comisión Europea un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad (Protocolo nº2). Cuando las propuestas se basen en el artículo 352 del TFUE la Comisión debe indicarlo expresamente a los Parlamentos nacionales.

Conforme al artículo 6 de la [Ley 8/1994 por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea](#), tan pronto reciba una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la Comisión Mixta la remitirá a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas, un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa. Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

Una vez aprobado el acto legislativo y publicado en el Diario Oficial de la UE, si los Parlamentos nacionales consideran que no se respeta el principio de subsidiariedad, pueden, a través de sus Gobiernos, impugnarlo ante el Tribunal de Justicia de la UE. El Comité de las Regiones también podrá interponer ante el TJUE recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta (artículo 8 del Protocolo nº2).

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoUE/Enlace_sCMUE/PrinSubParlNac

Principio de proporcionalidad.

Al igual que sucede con el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad regula el ejercicio de las competencias de la Unión Europea. Su finalidad es establecer las acciones de las instituciones de la UE dentro de unos límites específicos. En virtud de esta norma, la acción de la UE debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En otras palabras, el contenido y la forma de la acción deben guardar proporción con la finalidad que se persigue.

El principio de proporcionalidad está consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Los criterios para aplicarlo se recogen en el protocolo (Nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo a los Tratados.

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html?locale=es>

El principio de proporcionalidad adviene a considerar que el contenido y la forma de las acciones que se pretendan llevar a nivel de la UE no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

3. LA COMITOLOGÍA

3. La Comitología.

El término «comitología» se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el legislador de la Unión Europea (UE) con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Dichos comités de comitología están presididos por un funcionario de la Comisión y ofrecen una opinión sobre los actos de ejecución propuestos por la Comisión.

El Reglamento (UE) nº 182/2011 establece los principios generales relativos a los mecanismos de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. Pone en práctica el artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre los actos de ejecución.

En virtud del Reglamento, los comités utilizan dos tipos de procedimientos:

- de examen y consultivo.

El legislador de la UE elige el procedimiento para un comité, que depende de la naturaleza de las competencias de ejecución que se establecen en el Reglamento de base, la Directiva o la Decisión

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html>

Actos de ejecución. Los principales responsables de ejecutar la legislación de la UE son los Estados miembros. No obstante, en los ámbitos en los que se requieran condiciones uniformes de ejecución como la fiscalidad, la política comercial común o la política agrícola común y la política pesquera común entre otras, la Comisión Europea (o el Consejo de la UE en casos específicos debidamente justificados) puede adoptar un acto de ejecución.

El Reglamento (UE) nº 182/2011 de 16 de febrero de 2011 tiene por objeto establecer normas y principios generales que regulan los mecanismos aplicables en los casos de que un “acto de base”, es decir un acto jurídicamente vinculante de la Comisión Europea, requiera que la adopción de actos de ejecución por la Comisión Europea esté sometida al control de los Estados miembros (artículo 1 del Reglamento).

La comitología se aplica si le han sido otorgadas a la Comisión Europea competencias de ejecución en un acto jurídicamente vinculante o “acto de base”. El mismo acto jurídico también establece que la Comisión Europea estará asistida por un comité a la hora de definir las medidas contenidas en el correspondiente acto de ejecución.

La comitología no es obligatoria para todos los actos de ejecución. Algunos pueden ser adoptados por la Comisión Europea sin consultar a un comité (por ejemplo, en la concesión de subvenciones inferiores a un determinado importe).

Normalmente, antes de adoptar un acto de ejecución, la Comisión Europea debe consultar a un comité en el que estén representados todos los Estados miembros. El comité permite a los Estados miembros supervisar el trabajo de la Comisión Europea cuando adopte un acto de ejecución, procedimiento denominado “Comitología”.

De acuerdo con el programa "Legislar mejor" de la Comisión Europea, los ciudadanos y otras partes interesadas pueden presentar comentarios sobre el proyecto de texto de un acto de ejecución durante las 4 semanas anteriores al voto del comité pertinente para aceptarlo o rechazarlo.

El “acto de base”, según la naturaleza o las repercusiones que pueda tener el acto de ejecución, podrá indicar que se aplique bien el procedimiento consultivo o bien el procedimiento de examen.

El procedimiento de examen se aplicará principalmente para actos de ejecución de alcance general o medidas que puedan tener un impacto significativo como: la fiscalidad, la política comercial común, el medio ambiente, la seguridad o la protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales y las plantas, así como en los actos de ejecución en el ámbito de la política agrícola común y la política pesquera común.

En este tipo de procedimiento de examen, el respectivo comité emitirá su dictamen de acuerdo con la mayoría indicada en el artículo 16 del TUE y en el artículo 238 del TFUE. Así, la Comisión Europea debe adoptar el acto de ejecución si una mayoría cualificada (el 55% de los Estados miembros que representen como mínimo al 65% de la población total de la UE) vota a favor de la propuesta. Pero la Comisión Europea no puede adoptar el acto de ejecución si una mayoría cualificada vota en contra. En el caso de que no haya mayoría cualificada ni a favor ni en contra del acto propuesto, la Comisión Europea puede adoptarlo o presentar una nueva versión modificada.

El procedimiento consultivo se aplicará para todos los demás actos de ejecución no contemplados en el caso del procedimiento de examen, excepto en los casos debidamente justificados que podrá aplicarse el consultivo frente al de examen. En el procedimiento consultivo, el dictamen del comité se adoptará por mayoría simple de los miembros que lo componen y la Comisión Europea decidirá sobre el acto de ejecución a adoptar según los debates y el dictamen del comité.

Si la Comisión Europea no puede adoptar el acto de ejecución propuesto, fundamentalmente porque el comité de comitología ha votado en contra, puede remitir el asunto al **comité de apelación**, donde la Comisión Europea intenta obtener un mayor apoyo a su propuesta. La comisión adoptará el acto de ejecución si el dictamen del comité de apelación es favorable y no podrá adoptarlo si es desfavorable.

NOTA: Sobre el funcionamiento y otros asuntos de la comitología, consultar el Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 (DOUE L 55/13 de 28 de febrero de 2011).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=ES>

Además del control que ejercen los Estados miembros a través de los comités de comitología, las competencias de ejecución de la Comisión Europea están sujetas al control adicional del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, que tienen:

- **derecho de información:** todas las medidas propuestas por la Comisión Europea y debatidas en los comités deben al mismo tiempo notificarse al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE.
- **derecho de control:** si las medidas de la Comisión Europea se refieren a un acto legislativo aprobado por el procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo y/o el Consejo de la UE pueden formular objeciones al acto de ejecución propuesto si excede las competencias de la Comisión Europea definidas en el acto inicial. En ese caso, la Comisión Europea está obligada a revisar el acto propuesto atendiendo a esta observación y decidir si mantiene la propuesta, la modifica o la retira.

Dada la distribución de competencias en el Estado español de las autonomías, en los comités de ejecución de la Comisión Europea previstos en el Reglamento (UE) 182/2011, España dispone de unas reglas sobre la **participación de las Comunidades Autónomas** en los referidos comités. La asignación de la representación autonómica se realiza en el seno de la

Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE). La duración de la representación en cada comité será de cuatro años correspondiendo a dos CCAA por un período de dos años. Actualmente la distribución se corresponde con el período 2018-2021. <https://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=List.list&NewSearch=1>

Dichas reglas determinan que la representación del Estado en las reuniones del comité corresponde al representante de la Administración General del Estado. Asimismo, ostentará la condición de portavoz y será quien proceda a emitir el voto en los casos que sea requerido. La participación del representante autonómico será de acuerdo con los términos acordados previamente entre las representaciones estatal y autonómica.

NOTA: Aunque no forma parte de la comitología, las CC.AA. también participan en las formaciones de cinco Consejos de la UE y en sus grupos de trabajo. La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) adoptó el 9 de diciembre de 2004 el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones y en los grupos de trabajo del Consejo de la UE.

Este Acuerdo ha sido modificado con posterioridad por los Acuerdos de la CARUE de 2 de julio de 2009 y 7 de febrero de 2011, que han ampliado la participación autonómica a las formaciones de Competitividad-Consumo y Educación, Juventud, Cultura y Deporte, en lo relativo a esta última materia. Por lo tanto, la representación efectiva de las CC.AA. es en los cinco Consejos de la UE siguientes: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Competitividad-Consumo.»

El 10 de diciembre de 2018 la CARUE adoptó un acuerdo por el que se modifica el acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE. Uno de los principales acuerdos fue establecer un sistema de rotación de la participación de las Comunidades Autónomas basado en el orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía, que se aplica desde 1 de enero de 2020.

En el caso de la formación de Pesca, todas las Comunidades Autónomas participan en el sistema de rotación, si bien las Comunidades Autónomas sin litoral podrán ceder su participación a la siguiente a la que corresponda de acuerdo con el turno de rotación. Al ser las Comunidades Autónomas costeras un número par, y con el fin de que se produzca rotación por semestres, al iniciarse cada nuevo ciclo, el orden de representación se invertirá.

Actos delegados. Es un tipo de disposición que la Comisión Europea adopta en virtud de una delegación otorgada a través de un acto legislativo. La facultad de la Comisión Europea para adoptar actos delegados está sometida a unos límites estrictos:

- el acto delegado no puede modificar los elementos esenciales del acto legislativo.
- el acto legislativo debe definir los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes.
- el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE pueden revocar la delegación o formular objeciones al acto delegado.

De acuerdo con el programa "Legislar mejor" de la Comisión Europea, los ciudadanos y otras partes interesadas pueden presentar comentarios sobre el proyecto de texto de un acto delegado durante un período de 4 semanas.

Una vez que la Comisión Europea haya adoptado el acto, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE disponen generalmente de 2 meses para formular objeciones. Si no lo hacen, el acto delegado entra en vigor. Los actos adoptados contienen una "exposición de motivos" que resume los comentarios recibidos y cómo se han incorporado.

El **comité de apelación** funciona de manera similar a los demás comités de comitología: está compuesto por representantes de los Estados miembros, pero a un nivel de representación más elevado. Está presidido por la Comisión Europea y tiene las mismas normas de votación.

Al elaborar una nueva propuesta legislativa, la Comisión Europea consulta a comités formados por representantes de las partes interesadas (por ejemplo, grupos de consumidores, en el caso de la legislación alimentaria) y del sector privado o por expertos de los gobiernos nacionales. Se aseguran de que la Comisión Europea conozca las preocupaciones de los destinatarios de una posible normativa.

El Consejo de la UE cuenta con la ayuda de comités y grupos de trabajo que preparan sus decisiones. La existencia de algunos comités se establece en tratados (comité de seguridad interior, artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), mientras que otros se establecen caso por caso. Los comités están compuestos por representantes de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión Europea.

Cuando la UE adopta un texto legislativo, sienta unos principios generales de obligado cumplimiento. Para aplicar estos principios, pueden ser necesarias medidas de ejecución más completas, en cuyo caso el texto prevé la creación en el seno de la Comisión Europea de un comité que tome las decisiones pertinentes. Dichos comités están compuestos por expertos designados por los Estados miembros y presididos por la Comisión Europea.

La Comisión Europea ha creado un registro de grupos de expertos de la institución y otras entidades similares que le ofrecen asesoramiento y conocimientos especializados, compuestos por representantes de cada Estado miembro, que pueden reunirse periódicamente o de manera ocasional.

- la elaboración de propuestas legislativas e iniciativas políticas
- la preparación de actos delegados
- la aplicación de la legislación, los programas y las políticas de la UE
- en caso necesario, la preparación previa de actos de ejecución antes de su presentación al comité según lo establecido en el Reglamento (UE) n.º 182/2011.

Dentro del programa "Legislar mejor" de la Comisión Europea, el **programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme)** se ha integrado plenamente en el proceso de toma de decisiones. La Comisión Europea evalúa o revisa la legislación vigente y procede a un análisis sistemático cuyo objeto es determinar cualquier oportunidad de reducir la carga administrativa y los costes, protegiendo al mismo

tiempo los objetivos de las políticas. También tiene por objeto hacer que la legislación de la UE sea más sencilla y más fácil de comprender.

El REFIT se tiene en cuenta a la hora de elaborar los programas de trabajo anuales de la Comisión Europea que presentan nuevas iniciativas y una revisión de la calidad de la legislación vigente de la UE. Mediante evaluaciones de impacto, se valoran los posibles beneficios y el ahorro de cada nueva propuesta. Las repercusiones de la legislación de la UE se analizan mediante evaluaciones retrospectivas y los puntos de vista de los interesados se recogen a través de consultas.

La plataforma REFIT hace posible que las autoridades nacionales, los ciudadanos y otras partes interesadas participen en la mejora de la legislación de la UE. Pueden hacer sugerencias sobre cómo reducir las cargas reglamentarias y administrativas de la legislación, sugerencias que después son analizadas por la propia plataforma REFIT y la Comisión Europea.

4. Cooperación Reforzada. (Título IV. Artículo 20 del TUE).

1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del TFUE.

4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

El título III del TFUE se dedica a las cooperaciones reforzadas en sus artículos 326 a 334.

A destacar el artículo 329.1 que dice: Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados.

La autorización contemplada en el párrafo primero para llevar a cabo una cooperación reforzada será concedida por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

La propuesta es de competencia exclusiva de la Comisión Europea una vez determinados Estados miembros se dirigen a la Comisión Europea una propuesta de cooperación reforzada. El Parlamento Europeo solo tiene la potestad de aprobación y el Consejo de la UE la decisión por mayoría cualificada de la propuesta de la Comisión Europea.

El artículo 329.2 establece el procedimiento en el caso de una solicitud de cooperación reforzada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), donde los Estados miembros interesados realizan la solicitud al Consejo de la UE y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad emite un dictamen que envía al Parlamento Europeo título informativo y el Consejo de la UE debe aprobarla por unanimidad. Existe un procedimiento similar para iniciar una cooperación estructurada en el ámbito de la política de defensa introducido por el Tratado de Lisboa.

En resumen, la cooperación reforzada es un procedimiento que permite a un mínimo de nueve Estados miembros establezcan una integración o cooperación avanzada en un ámbito de las estructuras europeas sin la participación de los demás países de la UE. De este modo, pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes a los establecidos para aquellos que no participan en la cooperación reforzada.

Este procedimiento está diseñado para superar la parálisis, cuando una propuesta es bloqueada por un único país o por un pequeño grupo de países que no desean participar en la iniciativa. Sin embargo, no permite una ampliación de las competencias más allá de las recogidas en los tratados europeos.

Desde febrero de 2013, este procedimiento se está utilizando en los ámbitos de la ley aplicable al divorcio y las patentes, además de estar aprobado para el ámbito de un impuesto sobre las transacciones financieras.

Otros conceptos que se han venido utilizando a nivel comunitario son:

El concepto de Europa «a la carta» designa la idea de un método de integración europea diferenciada según el cual los distintos Estados miembros están en condiciones de seleccionar el sector político en el cual quisieran participar.

LA UE seguiría conservando un número mínimo de objetivos comunes. Sin embargo, los diferentes Estados miembros se integrarían en grados distintos (geometría variable) o a distintas velocidades (velocidad variable). El concepto de Europa «a la carta» ya es una realidad, al haber algunos Estados miembros que forman parte de la zona del euro y otros que no.

El concepto Europa «de distintas velocidades» designa la idea de un método de integración diferenciada según el cual la continuación de objetivos comunes se debe a un grupo de Estados miembros capaces y deseosos al mismo tiempo de progresar, e implica la idea de que otros les seguirán posteriormente.

El concepto «Europa de “geometría variable”» es el término utilizado para describir la idea de un método de integración diferenciado en la Unión Europea. Reconoce que puede haber diferencias irreconciliables entre los Estados miembros y que debería haber un medio para resolver dicha situación de estancamiento.

Esto permitiría seguir una meta concreta a los grupos de estados miembros que lo deseen, al tiempo que permite abstenerse de hacerlo a los que se opongan.

5. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL RÉGIMEN DE AYUDAS DEL ESTADO

5. La política de competencia y el régimen de ayudas de Estado.

Un mercado donde el juego de la competencia es libre es un mercado en el que las empresas, independientes entre ellas, ejercen la misma actividad y compiten para atraer a los consumidores. Es decir, es un mercado donde cada empresa está sometida a la presión competitiva de las demás. Una competencia efectiva ofrece de este modo un entorno competitivo a las empresas y también numerosas ventajas a los consumidores (precios reducidos, mejor calidad, mayor elección).

La política europea de competencia tiene por objeto garantizar la existencia de una competencia libre y leal en la Unión Europea. Las normas de competencia de la UE (artículos 101 a 109 del TFUE se articulan en torno a cinco ejes principales:

- la prohibición de los acuerdos y las prácticas empresariales anticompetitivas y de los abusos de posición dominante que puedan obstaculizar la competencia en el mercado común (normas antimonopolio);
- el control preventivo de las operaciones de concentración de dimensión europea (para garantizar que el tamaño considerable en el mercado de la UE de la operación de concentración propuesta no tenga como resultado una restricción de la competencia);
- el control de las ayudas otorgadas por los Estados miembros que puedan falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones;
- la apertura a la competencia de sectores controlados anteriormente por monopolios públicos como los mercados de las telecomunicaciones, de los transportes o de la energía;
- la cooperación con autoridades de competencia fuera de la UE.

La Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia velan por el respeto de las normas de competencia de la UE. Su cooperación, por medio de la Red Europea de Competencia (REC), garantiza la aplicación efectiva y coherente de estas normas.

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competition.html>

El capítulo 1 del Título VII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula las normas sobre competencia que por una parte son aplicables a las empresas (Sección primera, artículos del 101 a 106) y por otra las ayudas otorgadas por los Estados miembros (Sección Segunda, artículos 107 a 109).

Están prohibidos, según el artículo 101 del TFUE, los acuerdos entre empresas o asociaciones de las mismas que sean contrarios a la libre competencia y que afecten al comercio entre los Estados miembros. Así mismo, está prohibido el abuso de posición dominante por parte de las empresas (artículo 102). La Comisión Europea controla las operaciones de concentración

y de absorción de dimensión comunitaria y puede prohibirlas en determinados casos (Reglamento (CE) n.º 139/2004 sobre concentraciones). Las normas de competencia se aplican también a las empresas públicas, los servicios públicos, los servicios de interés general y servicios de interés económico general.

Ayudas de Estado

Se entiende por ayuda estatal el apoyo que presta una autoridad pública (nacional, regional o local) a determinadas empresas o producciones por medio de recursos públicos. Las empresas beneficiarias de este tipo de ayudas resultan favorecidas con respecto a sus competidores.

Quedan prohibidas las ayudas otorgadas de manera selectiva por los países de la Unión Europea (UE) o a través de fondos estatales en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre países de la UE o falseen la competencia en virtud del artículo 107 del Tratado sobre el funcionamiento de la UE (TFUE).

No obstante, podrán autorizarse las ayudas estatales cuando se justifiquen por objetivos de interés general: ayudas destinadas al desarrollo de las regiones desfavorecidas, a los servicios de interés económico general, a la promoción de las pequeñas y medianas empresas, a la investigación y el desarrollo, a la protección del medio ambiente, a la formación, al empleo y a la cultura. Los países de la UE deberán informar a la Comisión Europea de las ayudas que conceden, salvo en determinados supuestos.

De acuerdo con el artículo 108 del TFUE, la Comisión Europea se encarga de controlar las medidas adoptadas por los países de la UE en materia de ayudas estatales, tanto si se encuentran en fase de proyecto como si ya han entrado en vigor, con objeto de asegurarse de que no falseen la competencia.

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/state_aid.html

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Existen cuatro criterios acumulativos para la presencia de ayuda estatal: que la ayuda sea otorgada por un Estado miembro o mediante fondos estatales; que favorezca a una o más empresas; que la ayuda falsee o tenga el potencial de falsear la competencia; y que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

La prohibición de las ayudas de Estado son las ayudas a cargo de los fondos públicos como las subvenciones, préstamos en condiciones favorables o garantías en forma de avales a los préstamos. La participación del Estado en empresas públicas que afecten a la competencia y al comercio entre Estados miembros también están incluidas en este supuesto de ayudas de Estado.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 107 considera ayudas compatibles con el mercado interior y por tanto, automáticamente admisibles determinadas ayudas de carácter social o las que se destinen a reparar daños causados por desastres naturales. Y podrán ser compatibles otras ayudas a las que se refiere el apartado 3 del artículo 107.

En el control de las ayudas de Estado se aplican por un lado a las ayudas *de minimis* y desde 2008 a una exención general por categorías mediante el Reglamento (CE) n.º 800/2008 aplicable hasta el 31 de diciembre de 2013 y cuyo ámbito de aplicación se ha ampliado en 2014, 2017 y 2018.

Y desde enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020 es aplicable Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*. El artículo 3 determina que estarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108.3 las ayudas contempladas en el Reglamento que no reúnen todos los criterios del artículo 107.1 del TFUE. Este Reglamento 1407/2013 permite que las empresas con problemas financieros no queden excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento y, por tanto, se les permite recibir ayudas *de minimis*. A destacar que el importe total de las ayudas de *minimis* concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de 200.000 euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales.

El artículo 1 del Reglamento 1407/2013 especifica que las ayudas son aplicables a las empresas de todos los sectores excepto a las empresas de los sectores de la pesca y acuicultura cuyas ayudas de *minimis* están reguladas por el Reglamento 717/2014. También están exceptuadas las empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas cuyas ayudas de *minimis* están reguladas por el Reglamento 1408/2013 modificado por el Reglamento 2019/316. A determinadas empresas de transformación y comercialización de productos agrícolas o empresas vinculadas con la exportación a terceros países o Estados miembros.

En noviembre de 2018, el Consejo de la UE aprobó el Reglamento 2018/1911 modificando el Reglamento 2015/1588 sobre las exenciones aplicadas a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales. En este marco el Reglamento 1388/2014 declara determinadas categorías de ayudas a empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y la acuicultura compatibles con el mercado interior. Y el Reglamento 702/2014, modificado por el Reglamento 2019/289, declara determinadas categorías de ayudas en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales compatibles con el mercado interior.

A raíz de la crisis económica y financiera, se publicó la Comunicación sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación bancaria») (DO C 216 de 30.7.2013, p. 1), que afecta a las decisiones adoptadas sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE. En otras comunicaciones se hace referencia a cuestiones como la recapitalización de las instituciones financieras, el tratamiento de los activos cuyo valor haya sufrido un deterioro, o la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración.

6. Especial referencia a las políticas agraria y pesquera de la Unión Europea.

6. Especial referencia a las políticas agraria y pesquera de la Unión Europea.

Base jurídica. Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El artículo 39 apartado 1 del TFUE establece los objetivos de la PAC:

- a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Se trata de objetivos que son a la vez económicos artículo 39, apartado 1, letras a), c) y d) y sociales artículo 39, apartado 1, letras b) y e), con los que se pretende proteger los intereses de los productores y los consumidores. En la práctica, los objetivos de la PAC no han cambiado desde el Tratado de Roma, aunque sí lo han hecho las normas relativas al procedimiento decisorio. El Tratado de Lisboa ha reconocido el «procedimiento legislativo ordinario» de la política agrícola común, en sustitución del procedimiento de consulta.

Conviene señalar que, según jurisprudencia consolidada, los objetivos de la PAC no se pueden alcanzar simultáneamente en su totalidad. Por tanto, el poder legislativo de la Unión dispone de un amplio margen de discreción en la elección de los instrumentos y el alcance de las reformas, en función de la evolución de los mercados y las prioridades establecidas por las instituciones europeas en un

El Tratado de Roma estableció el procedimiento para la elaboración y la aplicación de la PAC, que se basaba en: una propuesta de la Comisión Europea; el dictamen del Parlamento Europeo y, de ser necesario, del Comité Económico y Social Europeo; y la decisión del Consejo de la UE, adoptada por mayoría cualificada. Por tanto, se trataba de un procedimiento de mera consulta al Parlamento Europeo, que no se modificó hasta 2010.

Ese año, el TFUE (artículo 42, párrafo primero, y artículo 43, apartado 2) reconoció el «procedimiento legislativo ordinario» para la PAC, en sustitución del procedimiento de consulta, lo que consolidó la función de auténtico colegislador del Parlamento Europeo en el ámbito agrícola. El nuevo Tratado plantea problemas de interpretación, ya que incluye excepciones al procedimiento ordinario.

Así, el artículo 42, párrafo segundo, prevé, en el marco de las normas sobre la competencia, que El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar la concesión de ayudas:

- a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por las condiciones estructurales o naturales
- b) en el marco de programas de desarrollo económico.

Asimismo, el artículo 43, apartado 3, prevé que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas

La Política Pesquera Común (PAC) y la Política Pesquera Común (PPC), según el artículo 4 apartado 2 letra d) del TFUE es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, pero la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la PPC es una competencia exclusiva de la UE según artículo 3 apartado 1 letra d) del TFUE.

Por lo tanto, según el artículo 5 apartado 3 y el artículo 12 del TUE las instituciones deben aplicar el principio de subsidiariedad en los asuntos que no sean de su competencia exclusiva.

Y los Parlamentos nacionales pueden remitir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de la UE y de la Comisión Europea un dictamen motivado relativo a la conformidad de un proyecto de acto legislativo en materia agrícola o pesquera con el principio de subsidiariedad.

Por otra parte, el «sistema de cooperaciones reforzadas», creado en virtud del artículo 20 del TUE pasa a ser aplicable a la PAC. A este respecto, algunos Estados miembros (en este caso, un mínimo de nueve) podrían optar por suscribir compromisos agrícolas complementarios entre ellos, ya que la PAC es cada vez más flexible en lo que respecta a la aplicación de los mecanismos comunes.

BIBLIOGRAFÍA

<https://eur-lex.europa.eu>

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CARUE Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea

CE Comunidad Europea

CC.AA Comunidades Autónomas

CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE Comunidad Económica Europea

CEEA o EURATOM Comunidad Europea de la Energía Atómica

PAC Política Agrícola Común

PESC Política Exterior y de Seguridad Común

PPC Política Pesquera Común

REFIT Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación

TCE Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

TFUE Tratado Funcionamiento Unión Europea

UE Unión Europea

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 16

LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO EUROPEO, EL PARLAMENTO EUROPEO, LA COMISIÓN EUROPEA, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA, EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS. OTROS ÓRGANOS: EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

2. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO EUROPEO, EL PARLAMENTO EUROPEO, LA COMISIÓN EUROPEA, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA, EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS

2.1. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.2. EL CONSEJO EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.3. EL PARLAMENTO EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.4. LA COMISIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.6. EL BANCO CENTRAL EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.7. EL TRIBUNAL DE CUENTAS. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

3. OTROS ÓRGANOS: EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES

3.1. EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL

3.2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Dispone el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)

1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son:

- El Parlamento Europeo
- El Consejo Europeo
- El Consejo (de la UE)
- La Comisión Europea
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- El Banco Central Europeo
- El Tribunal de Cuentas

2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas.

La Unión Europea está formada, por tanto, por siete instituciones, cada una de ellas actúan dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados y mantendrán entre sí una cooperación leal.

El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos de los 27 Estados miembros. Desde el 1 de febrero de 2020, tras la salida del Reino Unido de la UE está constituido por 705 diputados. Tiene su sede en Estrasburgo (Francia), Bruselas (Bélgica) y Luxemburgo.

El Consejo Europeo lo constituyen los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea. Tiene su sede en Bruselas.

El Consejo de la UE está formado por un representante de cada uno de los 27 Estados miembros con rango de ministro y cuenta con 10 formaciones. Tiene su sede en Bruselas, aunque las sesiones de abril, junio y octubre se celebran en Luxemburgo

La Comisión Europea está constituida por un nacional de cada uno de los 27 Estados miembros, ostentando uno de ellos el cargo de Presidente y otro el de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El actual Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores es el español Josep Borrell. Tiene su sede en Bruselas.

El Tribunal de Justicia de la UE lo forman el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. El Tribunal de Justicia está compuesto por 27 jueces y está asistido por 11 abogados generales. El Tribunal General está compuesto por dos jueces por Estado miembro. Tiene su sede en Luxemburgo.

El Banco Central Europeo (BCE) tiene tres órganos de gobierno. El Consejo General está formado por el presidente del BCE, el vicepresidente del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 27 Estados miembros. El Consejo de Gobierno está formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 19 países de la zona del euro. El Comité Ejecutivo compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros. Tiene su sede en Frankfurt.

El Tribunal de Cuentas Europeo está formado por un nacional de cada uno de los Estados miembros y el Presidente es elegido entre los miembros del Tribunal. Tiene su sede en Luxemburgo.

Las instituciones europeas tienen sus sedes repartidas entre Bruselas (Bélgica), Estrasburgo (Francia), Frankfurt (Alemania) y Luxemburgo. Sin embargo, para estar más cerca de los ciudadanos cuentan con representaciones y oficinas en cada uno de los Estados miembros, agencias especializadas en los ámbitos donde la Unión Europea tiene competencias y puntos de información europea. Así en Madrid y Barcelona hay oficinas de información del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

En Bilbao está la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA), en Vigo la Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA) y en Alicante la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO). En Barcelona está Fusion for Energy (F4E), en Sevilla tenemos el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) y el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión europea y en Torrejón de Ardoz el Centro Europeo de Satélites (SatCen).

2. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO EUROPEO, EL PARLAMENTO EUROPEO, LA COMISIÓN EUROPEA, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA, EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS

2.1. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Dispone el artículo 16 del TUE

- 1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.*
- 2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.*
- 3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.*
- 4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.*

Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5. Las disposiciones transitorias relativas a la definición de la mayoría cualificada que serán de aplicación hasta el 31 de octubre de 2014, así como las aplicables entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, se establecerán en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias.

6. El Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará de conformidad con el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.

El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.

7. Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.

8. El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.

9. La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El Consejo de la UE fue creado en 1958 bajo la denominación de “Consejo de la Comunidad Económica Europea” siendo miembros los Ministros o los Secretarios de Estado de cada uno de los 27 Estados miembros en función del tema que se vaya a tratar. Cada Ministro/Secretario de Estado tiene competencias para asumir compromisos en nombre de su Gobierno en relación con las actuaciones acordadas en las reuniones, ya que representan a los Gobiernos de los Estados miembros. El Consejo de la UE se reúne para debatir, modificar y adoptar la legislación comunitaria y coordinar las políticas de la UE. Tiene su sede en Bruselas, aunque las sesiones de abril, junio y octubre se celebran en Luxemburgo.

En el marco institucional único de la Unión, el Consejo ejerce las competencias que le confieren el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y los artículos 237 a 243 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, «TFUE»).

El Consejo de la UE cuenta con 10 formaciones.

- El Consejo de Agricultura y Pesca (AGRIPESCA), está formado por los ministros de agricultura y los ministros de pesca de todos los Estados miembros. Las sesiones suelen celebrarse 1 vez al mes.
- El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), constituido por los ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros. Las reuniones del ECOFIN se celebran una vez al mes.

Los ministros de economía y finanzas de los países de la zona del euro coordinan sus políticas económicas en el marco del Eurogrupo, cuyas reuniones se producen un día antes que las del ECOFIN. Los acuerdos alcanzados en las reuniones del Eurogrupo se adoptan oficialmente el día después en el Consejo, por votaciones en las que solo participan los ministros de la eurozona.

- El Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), está compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros. Dependiendo del orden del día, en el Consejo también pueden reunirse: los ministros de Defensa (política común de seguridad y defensa), los ministros de Desarrollo (cooperación para el desarrollo) o los ministros de Comercio (política comercial común). El CAE suele reunirse al menos una vez al mes. Las sesiones del CAE son presididas por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. No obstante, cuando el CAE trata temas de política comercial común, lo preside el representante del Estado miembro de la UE que ejerce la presidencia rotatoria semestral del Consejo de la UE.
- El Consejo de Asuntos Generales (CAG), está formado principalmente por los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros. Coordina la preparación de las reuniones del Consejo Europeo. Cuenta con el apoyo del Comité de Representantes Permanente (COREPER) que actúa como “embajadores nacionales” ante la UE. Las sesiones se celebran una vez al mes.
- El Consejo de Competitividad (COMPET), reúne a los ministros encargados de comercio, economía, industria, investigación e innovación o espacio de todos los Estados miembros. Las sesiones se celebran al menos cuatro veces al año.
- El Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EJCD), está formado por los ministros responsables de educación, cultura, juventud, medios de comunicación y deporte de todos los Estados miembros. El Consejo de EJCD se reúne tres o cuatro veces al año, dos de ellas en su composición completa.
- El Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO), reúne a los ministros encargados de empleo, asuntos sociales, sanidad y protección de los consumidores de todos los Estados miembros. Normalmente se celebran cuatro sesiones del Consejo EPSCO al año. Por lo general, dos de esas sesiones se dedican exclusivamente a temas de empleo y de política social.
- El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), está formado por los ministros de Justicia y de Interior de todos los Estados miembros. El Consejo JAI se suele reunir cada tres meses.
- El Consejo de Medio Ambiente (ENVI) está formado por los ministros encargados de asuntos expresamente relacionados con el medio ambiente de todos los Estados miembros. El Consejo de ENVI celebra cuatro sesiones al año.
- El Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía (TTE). Los ministros de Transporte se reúnen normalmente cuatro veces al año, los ministros de Energía se reúnen tres o cuatro veces al año y los ministros de Telecomunicaciones se reúnen dos veces al año.

Las sesiones de los diferentes Consejos de la UE las preside el Ministro del Estado miembro que ejerce la presidencia rotatoria semestral. No obstante, hay una excepción, que es la antes mencionada de la Presidencia del CAE.

Los Estados miembros que ejercen la Presidencia colaboran estrechamente en grupos de tres, denominados «tríos». Este sistema fue instaurado por el Tratado de Lisboa en 2009. El trío fija los objetivos a largo plazo y elabora un programa común con los temas y principales asuntos que abordará el Consejo de la UE en un periodo de 18 meses. Con arreglo a este programa, cada uno de los tres países elabora su programa semestral con mayor detalle. Programa de 18 meses del Consejo, del 1 de enero de 2019 al 30 de junio de 2020

En 2019 y primer semestre de 2020 el trío lo conforman las presidencias rumana, finlandesa y croata. El siguiente trío está formado por Alemania durante el segundo semestre de 2020 (julio a

diciembre) y en 2021 serán Portugal durante el primer semestre (enero a junio) y Eslovenia durante el segundo semestre (julio a diciembre). La Decisión (UE) 2016/1316 del Consejo de 26 de julio de 2016 establece el orden en que los Estados miembros deberán ejercer la Presidencia del Consejo a partir del 1 de julio de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2030. También establece el orden de presidencias en grupos de tres Estados miembros (trío). España ejercerá la Presidencia del Consejo durante el segundo semestre de 2023, formando trío con Bélgica y Hungría.

La Presidencia del Consejo de la UE tiene dos cometidos principales:

1. Planificar y presidir las sesiones del Consejo de la UE y las reuniones de sus órganos preparatorios

La Presidencia preside las sesiones de las diferentes formaciones del Consejo de la UE (a excepción de la de Asuntos Exteriores) y las reuniones de los órganos preparatorios, entre los que se cuentan comités permanentes, como el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), Comité Especial de Agricultura (CSA), grupos de trabajo y comités encargados de temas específicos. También organiza diversas reuniones formales e informales en Bruselas y en el país que ejerce la Presidencia rotatoria.

2. Representar al Consejo de la UE en las relaciones con otras instituciones de la UE

La Presidencia representa al Consejo de la UE en las relaciones con otras instituciones de la UE, en particular con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Su cometido es intentar llegar a acuerdos sobre expedientes legislativos mediante diálogos tripartitos (trilogos), reuniones informales de negociación y reuniones del Comité de Conciliación.

La Presidencia trabaja en estrecha coordinación con el presidente del Consejo Europeo y con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Apoya a ambos en su labor y en ocasiones puede estar llamada a desempeñar determinadas funciones en nombre del Alto Representante, como representar al Consejo de Asuntos Exteriores ante el Parlamento Europeo o presidir el Consejo de Asuntos Exteriores cuando este trate cuestiones de la política comercial común.

El Consejo de la UE es junto al Parlamento Europeo el principal órgano de decisión.

- **Función legislativa:** Sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación de la Unión en forma de reglamentos y directivas, bien conjuntamente con el Parlamento Europeo, con arreglo al artículo 294 del TFUE (procedimiento legislativo ordinario), o bien solo, previa consulta al Parlamento Europeo. El Consejo toma, asimismo, decisiones individuales, formula recomendaciones no vinculantes (artículo 288 del TFUE) y emite resoluciones. El Consejo y el Parlamento establecen las normas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión o reservadas para el propio Consejo (artículo 291, apartado 3, del TFUE).

- **Negocia y adopta actos legislativos,** en la mayoría de los casos junto con el Parlamento Europeo mediante el procedimiento legislativo ordinario. Este procedimiento se utiliza en ámbitos de actuación en que la UE posee una competencia exclusiva o compartida con los Estados miembros. En tales casos, el Consejo de la UE legisla a partir de propuestas presentadas por la Comisión Europea.

- El Consejo nombra, por mayoría cualificada desde la adopción del Tratado de Niza, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.
- **Coordina la actuación de los Estados miembros.** Al Consejo de la UE le incumbe coordinar la actuación de los Estados miembros en ámbitos específicos, como:
 - **Las medidas económicas y presupuestarias:** el Consejo de la UE coordina las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros para reforzar la gobernanza económica en la UE, supervisa las políticas presupuestarias y fortalece el marco presupuestario; asimismo, se ocupa de los aspectos jurídicos y prácticos del euro, los mercados financieros y los movimientos de capital.
 - **educación, cultura, juventud y deporte:** el Consejo de la UE adopta marcos de actuación de la UE y planes de trabajo en los que se establecen las prioridades para la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea.
 - **política de empleo:** el Consejo de la UE elabora directrices y recomendaciones anuales para los Estados miembros basadas en las conclusiones del Consejo Europeo relativas a la situación del empleo en la UE.
- **Impulsa la política exterior y de seguridad común de la UE,** basándose en las directrices fijadas por el Consejo Europeo. En este ámbito también se incluyen la ayuda al desarrollo y la humanitaria, la defensa y el comercio. Junto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo de la UE garantiza la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la UE.

El Tratado de Lisboa confirió personalidad jurídica a la Unión Europea, que vino a sustituir a la Comunidad Europea. Por otro lado, el nuevo Tratado eliminó la estructura de los tres pilares. Los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior pasaron a ser políticas de la Unión completamente integradas, que se rigen generalmente por el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, en materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo sigue actuando según unas normas específicas cuando debe adoptar posiciones comunes y acciones comunes o celebrar convenios.

La antigua fórmula de la troika ha sido sustituida por un sistema nuevo: bajo la presidencia permanente del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ahora el Consejo de Asuntos Exteriores debe colaborar estrechamente con la Comisión. Sigue contando con la asistencia de su Secretaría General y del Servicio Europeo de Acción Exterior.

- **Celebra acuerdos internacionales.** El Consejo de la UE otorga mandatos a la Comisión Europea para que negocie en nombre de la UE acuerdos entre la Unión Europea y países terceros y organizaciones internacionales. Al final de las negociaciones, el Consejo de la UE decide la firma y celebración del acuerdo de que se trate, basándose en la propuesta de la Comisión Europea. El Consejo de la UE también adopta la decisión definitiva por la que se celebra el acuerdo, una vez que el Parlamento Europeo ha dado su aprobación (necesaria en ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión) y todos los Estados miembros de la UE lo han ratificado. Estos acuerdos pueden abordar ámbitos muy amplios, como el comercio, la cooperación y el desarrollo, o cuestiones específicas, como los textiles, la pesca, las aduanas, el transporte, la ciencia y la tecnología, etc.
- **Adopta el presupuesto de la Unión Europea** junto con el Parlamento Europeo.

El ejercicio presupuestario coincide con el año civil. Normalmente, el presupuesto se adopta en diciembre y se ejecuta a partir del 1 de enero del año siguiente

• **Política económica:** El Consejo coordina las políticas económicas de los Estados miembros y, sin perjuicio de las competencias del BCE, toma decisiones políticas en el ámbito monetario. Los miembros del Eurogrupo se rigen por reglas específicas y eligen a un presidente por un mandato de dos años y medio. Por norma general, los ministros de Finanzas del Eurogrupo se reúnen el día anterior a la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros. El Consejo ejerce asimismo determinadas funciones de gobernanza económica en el marco del Semestre Europeo. Al inicio del ciclo, en otoño, examina las recomendaciones específicas para la zona del euro, basándose en el estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, y en junio y julio adopta las recomendaciones específicas por país, tras su aprobación por el Consejo Europeo.

Los debates y votaciones del Consejo de la UE son públicos. Para aprobar las decisiones es necesario contar con una mayoría cualificada que debe cumplir una doble condición:

El 55% de los Estados (es decir, 15 países de los 27 miembros) que representen, como mínimo, al 65% de la población total de la UE.

Cuando el Consejo de la UE no actúe a propuesta de la Comisión Europea o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo de la UE que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados miembros.

Para bloquear una decisión, son necesarios al menos 4 países (que representen, como mínimo, al 35% de la población total de la UE).

Para las decisiones en temas sensibles como la política exterior y la fiscalidad deben recibir la aprobación de todos los países, es decir unanimidad. Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad.

Las cuestiones administrativas y de procedimiento se adoptan por mayoría simple de los Estados miembros.

La Secretaría General del Consejo (SGC) es un órgano administrativo encargado de asistir tanto al Consejo de la UE como al Consejo Europeo. Contribuye a la organización y la coherencia de la labor del Consejo de la UE, así como a la aplicación del programa de 18 meses que elabora cada trío de Presidencias del Consejo de la UE.

Además, el Servicio Jurídico de la SGC emite dictámenes para el Consejo de la UE y sus comités, con objeto de garantizar que los actos del Consejo de la UE sean legales y estén correctamente redactados.

El Consejo nombra, por mayoría cualificada desde la adopción del Tratado de Niza, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.

2.2. EL CONSEJO EUROPEO.

Dispone el artículo 15 del TUE

1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.

2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

3. El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.

5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

6. El Presidente del Consejo Europeo:

a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;

b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;

c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;

d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.

El Consejo Europeo se creó en 1974 como foro informal de debate entre los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y con el tiempo fue adquiriendo la función de órgano encargado de establecer los objetivos y las prioridades de la UE.

Con el Tratado de Maastricht de 1992, el Consejo Europeo adquirió un estatus oficial y el cometido de imprimir impulso a la UE y definir sus orientaciones políticas generales.

Y en 2009 con el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo pasó a ser una de las siete instituciones oficiales de la UE. El Tratado de Lisboa convirtió al Consejo Europeo en una institución de pleno derecho de la Unión (artículo 13 del TUE). Sus tareas consisten en dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y en definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15 del TUE). El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (en adelante, «el Consejo») acordaron compartir la sección II del presupuesto de la Unión (artículo 43, letra b), del Reglamento Financiero), por lo que el presupuesto general consta solo de diez secciones y no de once, a pesar de que el Consejo Europeo y el Consejo son instituciones distintas.

Los miembros del Consejo Europeo son los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea. Cuando se tratan cuestiones de asuntos exteriores, en las reuniones del Consejo Europeo también participa el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El presidente del Parlamento Europeo asiste a la apertura de cada reunión para exponer los puntos de vista del Parlamento Europeo. En función de las cuestiones que vayan a tratarse, puede invitarse a asistir a las reuniones a otras personas, como el presidente del Banco Central Europeo.

Las reuniones se denominan cumbres de la UE y se celebran con carácter ordinario trimestralmente y con carácter extraordinario cuando el presidente del Consejo Europeo considera que hay que tratar asuntos urgentes. El presidente del Consejo Europeo es elegido por el propio Consejo Europeo por un período de dos años y medio, renovable por una vez y es el que convoca y preside las cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno.

Desde 2016, los jefes de Estado o de Gobierno también se han reunido en un formato a 27, es decir, sin el Reino Unido. Estas reuniones eran, al principio, informales, antes de que el Reino Unido notificara formalmente su retirada de la Unión en el marco del artículo 50 del TUE en marzo de 2017. Tras la notificación se celebraron varias reuniones formales del «Consejo Europeo (artículo 50)» de la UE-27 en paralelo a las reuniones normales.

Asimismo, los miembros del Consejo Europeo se reúnen en un formato de «conferencias intergubernamentales»: las conferencias de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocan para debatir y acordar modificaciones de los Tratados de la Unión. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, este era el único procedimiento para la revisión de los Tratados. Es lo que hoy se denomina «procedimiento de revisión ordinario». La conferencia intergubernamental, convocada por el presidente del Consejo Europeo, decide las modificaciones de los Tratados por unanimidad

El Consejo Europeo define las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. No es una de las instituciones legislativas de la UE y, por lo tanto, no negocia ni adopta legislación. Lo que hace es establecer el programa de actuación de la UE, normalmente adoptando en sus reuniones unas “Conclusiones” en las que delimita las cuestiones de interés y las medidas que han de tomarse.

El Consejo Europeo desempeña un importante cometido en determinados procedimientos de nombramiento de cargos de alta responsabilidad de la UE. Así, se encarga de:

- elegir al presidente del Consejo Europeo por mayoría cualificada. El presidente ocupa el cargo por un mandato de dos años y medio renovable una vez. El actual presidente del Consejo Europeo tomó posesión del cargo el 1 de diciembre de 2019, es el ex primer ministro del Reino de Bélgica Charles Michel.
- proponer al presidente de la Comisión Europea de acuerdo con el procedimiento que determina el artículo 17 del TUE. Así, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo debe proponer un candidato al puesto de presidente de la Comisión Europea. Y el Parlamento Europeo debe aprobar al candidato propuesto por mayoría de sus miembros (después del Brexit un mínimo de 353 diputados). Si el candidato propuesto no obtiene la aprobación de la mayoría en votación parlamentaria, el Consejo Europeo debe proponer un nuevo candidato. y debe hacerlo en el plazo de un mes desde la primera votación fallida en el Parlamento Europeo.
- nombrar al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad por mayoría cualificada. El procedimiento se fija en el artículo 18 del TUE.
- nombrar oficialmente al colegio de comisarios en su conjunto. El Parlamento vota sobre el colegio de comisarios (el presidente de la Comisión Europea, el alto representante y los demás comisarios) mediante el procedimiento de aprobación (mayoría de votos emitidos). Una vez que el Parlamento Europeo ha dado su aprobación, el Consejo Europeo nombra oficialmente a la Comisión Europea. La decisión del Consejo Europeo exige una mayoría cualificada y el procedimiento se recoge en el artículo 17 del TUE.

- nombrar a los seis miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (BCE), que comprende al presidente, al vicepresidente y a otros cuatro miembros. El Consejo Europeo toma su decisión basándose en una recomendación del Consejo de la UE. También consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE (formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales de los diecinueve países de la zona del euro). El Consejo Europeo decide entonces mediante una votación por mayoría cualificada. Este procedimiento se recoge en el artículo 283 del TFUE.

Otras funciones del Consejo Europeo

- Política exterior y de seguridad

La política exterior y de seguridad constituye, desde principios de la década de 1990, un elemento primordial de las cumbres del Consejo Europeo. Las decisiones que ha tomado en este ámbito se refieren, en particular, a:

1. la seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo;
2. la política europea de vecindad y las relaciones con Rusia;
3. las relaciones con los países mediterráneos y Oriente Próximo.

En la reunión celebrada en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió reforzar la PESC mediante el desarrollo de infraestructuras militares y civiles para la gestión de crisis. En su reunión celebrada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad.

En su reunión en Bruselas de los días 22 y 23 de junio de 2016, el Consejo Europeo acordó la necesidad de poner en marcha una cooperación estructurada permanente (CEP) a fin de reforzar la seguridad y la defensa europeas. Se creó la CEP mediante una Decisión del Consejo de 11 de diciembre de 2017. Participan en ella todos los Estados miembros de la Unión, a excepción de Dinamarca y Malta.

- Ampliación

El Consejo Europeo ha establecido los términos para cada ronda de ampliación de la Unión. En Copenhague, en 1993, sentó las bases para una nueva oleada de adhesiones (los criterios de Copenhague). En las reuniones de los años siguientes, se precisaron los criterios de adhesión y las reformas institucionales previas.

El Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de diciembre de 2002) decidió que, a partir del 1 de mayo de 2004, se haría efectiva la adhesión a la Unión de Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Rumanía y Bulgaria se adhirieron a la Unión el 1 de enero de 2007.

El 3.10.2005, reunido en Luxemburgo, el Consejo aprobó un marco de negociaciones con Croacia y Turquía con vistas a su adhesión a la Unión. El Tratado de adhesión de Croacia se firmó el 9 de diciembre de 2011, y la adhesión de este país tuvo lugar el 1 de julio de 2013.

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Dispone el Artículo 18 del TUE:

1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

2. El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.

3. El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

4. El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.

El Alto Representante es nombrado por un período de cinco años por el Consejo Europeo por mayoría cualificada (con el acuerdo del presidente de la Comisión Europea). El nombramiento también está sujeto al voto de aprobación del Parlamento Europeo, de acuerdo con el artículo 17 del Tratado de la UE. Esto se debe a que el alto representante es también uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea y el nombramiento de la Comisión Europea en su conjunto necesita el consentimiento del Parlamento Europeo.

Para el desempeño de sus funciones, cuenta con la ayuda del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado en virtud del Tratado de Lisboa y se basa en el artículo 27 del TUE. Está compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como del personal enviado en comisión de servicios desde servicios diplomáticos de los países de la UE. Otras tareas incluyen liderar la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

2.3. PARLAMENTO EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

Dispone el artículo 14 del TUE:

1. *El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión.*

2. *El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.*

El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero.

3. *Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años.*

4. *El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.*

Los orígenes del Parlamento Europeo se remontan a la Asamblea Común de la CECA, que pasó a ser la asamblea común de las tres comunidades europeas supranacionales que existían entonces y adoptaría más tarde el nombre de «Parlamento Europeo». Con el tiempo, la institución, cuyos miembros son elegidos por sufragio directo desde 1979, se ha transformado profundamente: de una asamblea integrada por miembros designados ha pasado a ser un parlamento elegido que marca la agenda política de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo es el órgano legislativo de la UE. Es elegido por sufragio directo por los votantes de la UE cada cinco años. La Decisión y el Acto relativos a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo se firmaron el 20 de septiembre de 1976 en Bruselas. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el Acto entró en vigor en julio de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979. Las últimas elecciones se celebraron en mayo de 2019. Después del Brexit los miembros del Parlamento Europeo se han reducido de 751 a 705 (de los 76 europarlamentarios del Reino Unido, 46 se mantendrán en reserva para futuras ampliaciones y 27 se han distribuido entre diferentes Estados miembros).

Los 27 escaños que la salida del Reino Unido ha dejado vacíos se han repartido entre 14 Estados ligeramente infrarrepresentados en relación a su población. La distribución ha sido España y Francia (+5), Italia y Holanda (+3), Irlanda (+2), Polonia, Rumanía, Suecia, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Croacia y Estonia (+1). Los otros 13 Estados miembros mantienen la representación actual.

El número de eurodiputados por cada país es aproximadamente proporcional a su población, pero siguiendo una proporcionalidad decreciente: ningún país puede tener menos de 6 ni más de 96 eurodiputados y después del Brexit el número total no puede ser superior a 705 (704 más el Presidente).

Los diputados al Parlamento Europeo se agrupan por afinidades políticas y no por nacionalidades. Después de las elecciones de 2019 se han constituido siete grupos políticos, siendo necesarios 25 miembros para constituir un grupo político. En cada grupo debe estar representada al menos la cuarta parte de los Estados miembros. Los diputados tienen prohibido pertenecer a más de un grupo político. Algunos diputados no pertenecen a ningún grupo político; forman parte de los no inscritos.

El Parlamento Europeo tiene tres funciones (competencias) principales: legislativas, de supervisión y presupuestarias.

En competencias legislativas tiene que: aprobar la legislación de la UE, junto con el Consejo de la UE a partir de las propuestas de la Comisión Europea; decidir sobre acuerdos internacionales; decidir sobre ampliaciones; y revisar el programa de trabajo de la Comisión Europea y pedirle que elabore propuestas de legislación.

En competencias de supervisión tiene que: ejercer el control democrático de todas las instituciones de la UE; elegir al Presidente de la Comisión Europea y aprobar la propuesta de colegio de comisarios. Posibilidad de aprobar una moción de censura, que obligue a la Comisión Europea a dimitir; aprobar la gestión del presupuesto, es decir, la aprobación de la manera en que se han gastado los presupuestos de la UE; examinar las peticiones de los ciudadanos; debatir la política monetaria con el BCE; y formular preguntas a la Comisión Europea y al Consejo de la UE.

En cuanto a las competencias presupuestarias: El Parlamento sigue siendo una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (artículo 314 del TFUE). Participa en el proceso presupuestario desde la fase de preparación, en particular, en el establecimiento de las orientaciones generales y la naturaleza de los gastos. Aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución (artículo 318 del TFUE). Aprueba asimismo la gestión en la ejecución del presupuesto (artículo 319 del TFUE).

Por último, el Parlamento también tiene que dar su aprobación al marco financiero plurianual o MFP (artículo 312 del TFUE). El MFP 2014-2020 ha sido el primero adoptado con arreglo a las disposiciones del TFUE.

Otras competencias

- El Parlamento puede interponer recursos ante el Tribunal de Justicia en caso de violación del Tratado por parte de otra institución.
- Cuando los ciudadanos de la Unión ejercen su derecho de petición, dirigen sus peticiones al presidente del Parlamento Europeo (artículo 227 del TFUE).
- En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento es el encargado de elegir al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 228 del TFUE)

El Parlamento Europeo funciona con sesiones plenarias y sesiones en comisiones. Los asuntos de agricultura se tratan en la Comisión AGRI (Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural) y los de pesca en la Comisión PECH (Comisión de Pesca).

En sesión plenaria, se aprueba la legislación, todos los diputados del Parlamento Europeo se reúnen para la votación final de la legislación propuesta y de las propuestas de modificación. Normalmente se celebran en Estrasburgo durante cuatro días al mes, pero a veces hay sesiones adicionales en Bruselas.

En las comisiones se prepara la legislación. El Parlamento Europeo cuenta con 20 comisiones y dos subcomisiones, cada una de las cuales se ocupa de un ámbito político determinado. Las comisiones examinan las propuestas de legislación y los eurodiputados y grupos políticos pueden presentar enmiendas o proponer rechazar un proyecto de normativa.

Sobre la base del artículo 213 del Reglamento interno, cada comisión o delegación elige su propia mesa, constituida por un presidente y hasta cuatro vicepresidentes.

Y en cuanto a la salida del Reino Unido de la UE, el período de transición comenzó el 1 de febrero y expirará a finales de diciembre de 2020. Cualquier acuerdo sobre la futura relación UE-Reino Unido deberá concluirse completamente antes de esa fecha para que entre en vigor el 1 de enero de 2021. El período de transición puede extenderse una vez por uno o dos años, pero la decisión de hacerlo debe ser tomada por el Comité Conjunto UE-Reino Unido antes del 1 de julio de 2020.

El Parlamento Europeo tendrá que aprobar cualquier acuerdo de relación futura. Si dicho acuerdo se refiere a las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, entonces los Parlamentos nacionales también deberán ratificarlo.

La mayoría de las comisiones permanentes del Parlamento Europeo se coordinan con las comisiones homólogas a escala nacional con motivo de las reuniones bilaterales o multilaterales y las visitas de presidentes o ponentes.

Los contactos entre los grupos políticos del Parlamento Europeo y los grupos equivalentes de los Parlamentos nacionales se desarrollan de forma variable en función de los partidos políticos o el país de que se trate.

La cooperación administrativa se lleva a cabo principalmente en forma de cursillos de formación en los servicios del Parlamento Europeo y de intercambios de funcionarios. Las oficinas de la mayoría de los representantes de los Parlamentos nacionales están situadas en el mismo edificio del Parlamento Europeo en el que se encuentra la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales. El intercambio recíproco de información sobre el trabajo parlamentario, sobre todo en materia de legislación, cobra cada vez más importancia gracias especialmente a las modernas tecnologías de la información, como la red IPEX, basada en una plataforma electrónica de intercambio de datos y comunicación.

2.4. COMISIÓN EUROPEA

Dispone el artículo 17 del TUE:

1. La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.

2. Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.

3. El mandato de la Comisión será de cinco años.

Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia.

La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 18, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.

4. La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes.

5. A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.

Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este sistema será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 244 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

6. El Presidente de la Comisión:

- a) definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;
- b) determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;
- c) nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión.

Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo 18, si se lo pide el Presidente.

7. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.

El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el párrafo segundo del apartado 3 y en el párrafo segundo del apartado 5.

El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.

8. La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.

La Comisión Europea fue creada en 1958. Los miembros que la constituyen, forman el “Colegio de Comisarios” siendo uno por cada Estado miembro. La Comisión es la institución de la UE que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa e importantes poderes ejecutivos en ámbitos como la competencia y el comercio exterior. Es el principal órgano ejecutivo de la UE y está formada por un colegio de comisarios compuesto por un representante por Estado miembro. La Comisión supervisa la aplicación del Derecho de la Unión y el respeto de los Tratados por los Estados miembros; además, preside los comités competentes para la aplicación del Derecho de la UE. Se ha sustituido el antiguo sistema de comitología por nuevos instrumentos jurídicos, a saber, los actos de ejecución y los actos delegados.

El Colegio de Comisarios está compuesto por el presidente de la Comisión Europea, ocho vicepresidentes (incluidos tres vicepresidentes ejecutivos y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) y 18 comisarios, cada uno de los cuales es responsable de una cartera.

Para la designación del presidente de la Comisión Europea, el Consejo Europeo presenta al Parlamento Europeo un candidato de acuerdo con los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y para obtener la designación se precisa el apoyo de la mayoría de los diputados del Parlamento Europeo.

Para la elección del resto de miembros del Colegio de Comisarios, el candidato a presidente elige a los posibles vicepresidentes y comisarios a propuesta de los países miembros. La lista de candidatos debe recibir la aprobación de los dirigentes nacionales reunidos en el Consejo Europeo.

Posteriormente, cada candidato comparece ante el Parlamento Europeo para explicar su planteamiento y responder a las preguntas de los diputados. Es lo que se conoce como examen de idoneidad que tiene lugar mediante audiencia pública en la Comisión parlamentaria según la función de la cartera que le hayan confiado el Presidente de la Comisión Europea.

Una vez que terminen las audiencias, el Parlamento Europeo votará a la nueva Comisión Europea en su conjunto (forma colegiada). Sin este voto del Parlamento Europeo, los comisarios no pueden iniciar su mandato. Este proceso fortalece la legitimidad de las acciones del futuro ejecutivo de la UE. Por último, el Consejo Europeo lo designa por mayoría cualificada. El mandato de la actual Comisión Europea termina el 31.10.2024.

El Colegio de Comisarios se reúne, por regla general, al menos una vez por semana (normalmente los miércoles excepto cuando hay sesión plenaria del Parlamento Europeo en Estrasburgo que la reunión se adelanta al martes). Este procedimiento semanal de toma de decisiones se denomina "procedimiento oral". Además de las reuniones semanales, si lo exigen las circunstancias, el presidente de la Comisión Europea puede convocar reuniones extraordinarias para debatir sobre asuntos particulares o atender a acontecimientos concretos.

El presidente fija el orden del día, de acuerdo con el programa de trabajo anual de la Comisión Europea. El comisario responsable del área en cuestión se encarga de presentar cada punto del orden del día. A continuación, todos los comisarios presentes deciden de manera colectiva ("colegiada"). Este principio de colegialidad permite que todos los miembros del Colegio de Comisarios deciden de manera colectiva y responden de sus decisiones ante el Parlamento Europeo. Cada uno de los miembros tienen el mismo peso y todos son igualmente responsables de las decisiones tomadas. Los comisarios no tienen facultades de decisión propias, salvo habilitación en determinadas circunstancias.

Esta colegialidad garantiza: la calidad de las decisiones, pues para cada propuesta debe consultarse a todos los comisarios; la independencia institucional, pues las decisiones se adoptan sin presiones partidistas y; el reparto de responsabilidades políticas entre todos los comisarios, aun en caso de decisión por mayoría.

El Colegio también puede decidir mediante votación. En ese caso, para aprobarse, la decisión debe contar con el voto mayoritario de sus miembros (14 de 27), es decir por mayoría simple. Cada comisario tiene un voto, que solo puede emitir en persona.

Los vicepresidentes actúan en representación del presidente y coordinan los trabajos en sus respectivos ámbitos de competencia conjuntamente con varios comisarios. Los comisarios apoyan a los vicepresidentes a la hora de presentar propuestas al colegio.

Una vez adoptada una propuesta se pasa a la Dirección General, cuyo director general responde ante el comisario competente mediante una propuesta legislativa. Esta propuesta legislativa se envía al Colegio de Comisarios para que la aprueben en su reunión semanal. La propuesta, ya oficial, se remite al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo, abriendo así la siguiente fase del procedimiento legislativo europeo (procedimiento legislativo ordinario). Al mismo tiempo, se invita a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros a pronunciarse sobre la propuesta y emiten el correspondiente dictamen de subsidiariedad.

Las iniciativas legislativas que aprueba el Colegio de Comisarios son a través del procedimiento oral o del procedimiento escrito, de acuerdo con el grado de importancia de la iniciativa. Así mediante el procedimiento oral tiene lugar un debate entre los comisarios, que deben aprobar la iniciativa. Los comisarios pueden aprobar por escrito una nueva iniciativa utilizando el procedimiento escrito. Solo se puede recurrir a él si el servicio jurídico y todos los servicios consultados durante la fase de planificación y propuesta están de acuerdo.

La Comisión Europea, además de proponer la mayoría de las iniciativas legislativas también tiene otras funciones como:

- La gestión de las políticas europeas y asignar los fondos de la UE, fijando las prioridades de gasto de la UE conjuntamente con el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo; elaborando los presupuestos anuales para que el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE los aprueben; o supervisando cómo se gasta el dinero bajo el control del Tribunal de Cuentas.
- Garantizar, de forma conjunta con el Tribunal de Justicia, que la legislación de la UE se aplique correctamente en todos los países miembros.
- Representar a los Estados miembros ante los organismos internacionales, sobre todo en cuestiones de política comercial y ayuda humanitaria o negociar acuerdos internacionales en nombre de la UE.

La Comisión elabora el proyecto de presupuesto, que se somete al Consejo y al Parlamento de conformidad con el artículo 314 del TFUE. Cada año, cada institución de la Unión, a excepción de la Comisión, elabora un estado de previsiones de sus ingresos y gastos, que remite a la Comisión antes del 1 de julio (artículo 39, apartado 1, del Reglamento Financiero). Asimismo, cada órgano creado en virtud de los Tratados que esté dotado de personalidad jurídica y que reciba una contribución con cargo al presupuesto remite a la Comisión un estado de previsiones a más tardar el 31 de enero de cada año. A continuación, la Comisión remite los estados de previsiones de las agencias de la Unión al Parlamento y al Consejo y propone el importe de la contribución para cada órgano de la Unión y el número de empleados que considera necesarios para el ejercicio siguiente.

El presidente de la Comisión Europea define la orientación general sobre las prioridades y ello permite a los comisarios fijar conjuntamente los objetivos estratégicos y así publicar el programa de trabajo anual. El programa de trabajo de la Comisión presenta el plan de actuación para los próximos 12 meses y expone la manera de transformar las prioridades políticas en medidas concretas.

La Comisión Europea antes de proponer una nueva política o nueva legislación: describe la iniciativa en una hoja de ruta o evaluación del impacto inicial; estudia sus posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales mediante una evaluación de impacto; recaba la opinión de los ciudadanos y las partes interesadas, por ejemplo mediante consultas públicas. Los ciudadanos pueden sugerir nuevas políticas o legislación de la UE a través de la iniciativa ciudadana europea (cuando una iniciativa alcanza el millón de firmas, la Comisión decide qué medidas adoptar).

Mediante la Plataforma REFIT -La plataforma REFIT reúne a la Comisión, las autoridades nacionales y otras partes interesadas para mejorar la legislación actual de la UE y su aplicación, en el contexto del programa REFIT. El trabajo de los miembros de la plataforma incluye examinar las sugerencias recibidas a través del formulario online "Aligerar la carga" y formular recomendaciones a la Comisión- la Comisión Europea evalúa y mejora las políticas y la legislación para alcanzar los objetivos de manera más eficaz y eficiente.

Las principales tareas de la plataforma REFIT serán:

- invitar y recopilar sugerencias para la reducción de la carga reglamentaria del Miembro Estados y partes interesadas.
- evaluar el mérito de estas sugerencias en términos de su potencial para reducir carga regulatoria derivada de la legislación de la UE (o su implementación en Nivel de los Estados miembros) sin afectar los objetivos legislativos perseguidos.
- acordar, sobre esta base, las sugerencias que se deben llamar la atención de los servicios de la Comisión y/o las autoridades nacionales, regionales o locales responsable al comunicar puntos de vista sobre ellos.

- comunicar el resultado de los servicios de la Comisión o las autoridades de los Estados miembros consideración de las sugerencias de vuelta al interesado.

La plataforma constará de dos grupos permanentes, uno para expertos de los Estados miembros (grupo gubernamental) y uno para representantes de empresas, interlocutores sociales y civiles sociedad (grupo de partes interesadas). El primero estará compuesto por 27 expertos de alto nivel (uno de cada Estado miembro) y el último de hasta 20 personas de negocios (incluidas las PYME), representantes de los interlocutores sociales, las ONG y los países económicos y sociales Comité y el Comité de las Regiones.

2.5. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Base jurídica del Tribunal de Justicia es el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 251 a 281 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); artículo 136 del Tratado Euratom; Protocolo nº3, anejo a los Tratados sobre el Estatuto del Tribunal de justicia de la UE. El Reglamento 2015/2422 que modifica el protocolo nº3.

Dispone el artículo 19 del TUE:

1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

2. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales.

El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.

Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 253 y 254 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.

3. El TJUE se pronunciará, de conformidad con los Tratados:

a) sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;

b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;

c) en los demás casos previstos por los Tratados.

El TJUE es una de las siete instituciones de la UE. Está integrado por dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia propiamente dicho y el Tribunal General. Es competente para la jurisdicción de la Unión Europea. Estos tribunales garantizan la correcta interpretación y aplicación del Derecho primario u originario y del Derecho secundario o derivado de la Unión Europea en su territorio. Controlan la legalidad de los actos de las instituciones de la UE y determinan si los Estados miembros han cumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho primario

u originario y del Derecho secundario o derivado. Asimismo, el Tribunal de Justicia interpreta el Derecho de la UE a petición de los jueces nacionales.

En cuanto a la composición del TJUE el número de miembros viene determinado por el artículo 19 del TUE y artículo 252 del TFUE, siendo un juez por Estado miembro. Los 27 jueces del TJUE están asistido por ocho abogados generales, cuyo número puede ser aumentado por el Consejo de la UE si el TJUE lo solicita. Los jueces del TJUE eligen de entre ellos un presidente y un vicepresidente por un período de tres años renovable.

Según el artículo 253 del TFUE y artículo 19 del TUE, los jueces y los abogados generales deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o ser jurisconsultos de reconocida competencia. Deben ofrecer asimismo absolutas garantías de independencia.

El procedimiento de designación (artículo 253 del TFUE) determina que los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros tras consultar con un comité que evalúa la idoneidad de los candidatos (artículo 255 del TFUE).

La duración del mandato es de seis años (artículo 253 del TFUE y Estatuto), con una renovación parcial cada tres años, en la que se renuevan de modo alternativo la mitad de los jueces y de los abogados generales. Los jueces y los abogados generales salientes pueden ser designados de nuevo.

Según el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE, los jueces y los abogados generales gozan de inmunidad de jurisdicción. Después de haber cesado en sus funciones, continúan gozando de inmunidad respecto de los actos realizados por ellos con carácter oficial. Solo pueden ser relevados de sus funciones por decisión unánime del Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia tiene las siguientes competencias:

- **Recursos directos** contra Estados miembros o contra una institución, órgano u organismo de la UE. El TJUE dicta sentencia sobre los recursos interpuestos contra los Estados o instituciones que hayan incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la UE.

Recursos directos contra los Estados miembros por incumplimiento de una obligación son interpuestos por la Comisión Europea, tras un procedimiento previo (art 258 TFUE): oportunidad de que el Estado presente sus observaciones y dictamen motivado; o por un Estado miembro contra otro, después de haber sometido el asunto a la Comisión Europea (art 259 TFUE).

El Tribunal de Justicia debe confirmar que el Estado ha incumplido sus obligaciones, en cuyo caso se le exige que ponga fin de inmediato a la infracción. Si la Comisión Europea recurre al TJUE y este declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una sanción pecuniaria (suma a tanto alzado o multa coercitiva), cuyo importe será determinado por el TJUE sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea (art 260 TFUE).

- **Recursos de anulación y por omisión** interpuestos contra las instituciones de la UE cuando el demandante solicita la anulación de una medida presuntamente contraria al Derecho de la UE (artículo 263 del TFUE) o cuando, en violación de dicho Derecho, una institución, órgano u organismo de la UE se haya abstenido de pronunciarse (artículo 265 del TFUE).

Pueden interponer recursos los Estados miembros, las propias instituciones o cualquier persona física o jurídica si el recurso se refiere a una medida (en particular, un reglamento, directiva o decisión) aprobada por una institución, órgano u organismo de la UE y de la que dicha persona sea destinataria.

El TJUE declara la nulidad del acto o constata que ha habido una omisión, en cuyo caso la institución imputada estará obligada a adoptar las medidas necesarias para acatar la sentencia del TJUE (artículo 266 del TFUE).

Otros recursos directos que vayan dirigidos contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo o del Consejo de la UE, o de ambas instituciones conjuntamente, excepto en tres supuestos o contra un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión Europea con arreglo al apartado 1 del artículo 331 TFUE.

- **Recursos indirectos.** Se refieren a cuestiones relativas a la validez planteadas ante un órgano jurisdiccional nacional (artículo 267 del TFUE - cuestiones prejudiciales). Por lo general, los tribunales nacionales aplican ellos mismos el Derecho de la UE cuando un asunto así lo exige. Sin embargo, cuando se plantee una cuestión relativa a la interpretación de dicho Derecho ante un órgano jurisdiccional nacional, este podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma (cuestión prejudicial). Si se trata de un órgano jurisdiccional de última instancia, éste está obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión acerca de la interpretación o validez de una disposición del Derecho de la UE, generalmente en forma de decisión judicial, de conformidad con las normas procesales nacionales. La Secretaría notifica el planteamiento de esta cuestión a las partes en el procedimiento nacional, así como a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión Europea. Todos ellos disponen de dos meses para presentar sus observaciones escritas al Tribunal de Justicia.

En cuanto a la competencia en segunda instancia, el Tribunal de Justicia es competente para conocer de los recursos de casación que se limiten a cuestiones de Derecho y vayan dirigidos contra las sentencias y los autos del Tribunal General. Los recursos de casación no tienen efecto suspensivo. Cuando se admita y estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General y resolverá él mismo el litigio, o devolverá el asunto al Tribunal General, que estará vinculado por la resolución del Tribunal de Justicia.

El artículo 254 del TFUE estipula que el número de jueces será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El artículo 48 del Protocolo nº3, modificado por el Reglamento 2016/1192 estipula que el Tribunal General estará compuesto por 47 jueces a partir del 1 de septiembre de 2016 y por dos jueces por Estado miembro a partir del 1 de septiembre de 2019. Los jueces son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros tras consultar con un comité responsable de emitir una opinión sobre la idoneidad de los candidatos para ejercer las funciones de juez. La duración de su mandato es de seis años y es renovable. Los jueces podrán ser llamados a desempeñar las funciones de Abogado General, ya que, al contrario del TJUE, el Tribunal General no cuenta con abogados generales permanentes.

Los requisitos, el procedimiento y las características del mandato son idénticas a las del TJUE (artículo 19 del TUE). Los jueces eligen a su presidente de entre sus miembros por un período de tres años, y a su secretario por un mandato de seis años, aunque el Tribunal General hace uso de los servicios del Tribunal de Justicia para sus necesidades administrativas y lingüísticas.

El Tribunal General establece su Reglamento de Procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. El Tribunal General actúa en salas de tres o cinco jueces. Su Reglamento de Procedimiento determina cuándo actúa en Pleno, en Gran Sala o como órgano unipersonal. Más del 80 % de los asuntos sometidos al Tribunal General son juzgados por una sala de tres jueces. El Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión Europea), pueden crear

tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas.

El TFUE establece que el Tribunal General es competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272 del TFUE, a menos que sean interpuestos por los Estados miembros, las instituciones de la UE o el Banco Central Europeo, en cuyo caso es el Tribunal de Justicia quien tiene competencia exclusiva (art 51 Estatuto del TJUE).

En general, las resoluciones dictadas por el Tribunal General en primera instancia pueden ser objeto de recursos de casación ante el Tribunal de Justicia, que deben sin embargo limitarse a cuestiones de Derecho y realizarse en un plazo de dos meses.

El Tribunal General es competente para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales (artículo 267 del TFUE) en las materias determinadas por el Estatuto (artículo 256, apartado 3, del TFUE). No obstante, dado que no se ha dispuesto nada nuevo en el Estatuto, el Tribunal de Justicia es quien tiene competencia exclusiva en las cuestiones prejudiciales.

2.6. EL BANCO CENTRAL EUROPEO

La base jurídica son los artículos 3 y 13 del TUE; en los artículos 3, apartado 1, letra c), 119, 123, 127 a 134, 138 a 144, 219 y 282 a 284 del TFUE; Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del SEBC y del Banco Central Europeo (BCE); Protocolo n.º 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Protocolo n.º 16 sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; anexos al TUE y al TFUE.

Dispone el artículo 282 del TFUE:

1. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.
2. El SEBC estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta.
3. El Banco Central Europeo tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.
4. El Banco Central Europeo adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos 127 a 133 y 138 y a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del BCE. Con arreglo a dichos artículos, los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de éstos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario.
5. En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional; el Banco podrá emitir dictámenes.

El BCE es la institución central de la Unión Económica y Monetaria y desde el 1 de enero de 1999 se encarga de ejecutar la política monetaria de la zona del euro. El BCE y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión conforman el SEBC, cuyo objetivo principal es mantener la estabilidad de precios. Desde el 4 de noviembre de 2014, el BCE desempeña funciones específicas en materia de políticas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS).

En su calidad de supervisor bancario, tiene también un papel consultivo en la evaluación de los planes de resolución de las entidades de crédito. El BCE supervisa directamente a los bancos más grandes, mientras que los supervisores nacionales siguen siendo responsables del control de los demás. Las funciones principales del BCE y de los supervisores nacionales son comprobar que los bancos cumplen las normas bancarias de la UE y dar solución a problemas a tiempo.

La *independencia* del BCE se consagra en el artículo 130 del TFUE, en el que se establece lo siguiente: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano».

El BCE y los bancos centrales nacionales (BCN) de los Estados miembros conforman el SEBC, mientras que el Eurosistema engloba al BCE y a los BCN de los Estados miembros de la Unión cuya moneda es el euro. El TFUE no hace referencia al Eurosistema sino al SEBC, ya que se concibió partiendo de la premisa de que todos los Estados miembros de la UE acabarían por adoptar el euro. En cuanto a los Estados miembros que todavía no han adoptado el euro (por estar acogidos a una excepción o a una cláusula de no participación), algunas disposiciones del Tratado que hacen referencia al SEBC no son aplicables, por lo que la referencia general que el Tratado hace al SEBC se aplica en la práctica fundamentalmente al Eurosistema.

Los órganos rectores del BCE son el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General. El SEBC está regido por los órganos rectores del BCE.

El Consejo de Gobierno del BCE está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los BCN de los Estados miembros de la zona del euro. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, de los Estatutos del BCE, el Consejo de Gobierno adopta las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones. Formula la política monetaria y establece las directrices necesarias para su ejecución. El Consejo de Gobierno adopta el Reglamento del BCE, ejerce funciones de asesoramiento y decide de qué manera estará representado el SEBC en el ámbito de la cooperación internacional (artículo 12, apartados 3 a 5, de los Estatutos del BCE). El Consejo de Gobierno también puede delegar determinadas competencias en el Comité Ejecutivo (artículo 12, apartado 1, de los Estatutos del BCE). Generalmente se reúne dos veces al mes.

Con la adhesión de Lituania a la zona del euro el 1 de enero de 2015 se activó un sistema por el cual los gobernadores de los BCN se turnan para ejercer su derecho de voto en el Consejo de Gobierno. Los gobernadores de los países que ocupan la posición primera a quinta (según el tamaño de sus economías y de sus sectores financieros) disponen de cuatro votos. Los demás (actualmente, catorce) disponen de once. Para ejercer sus derechos de voto, los gobernadores se turnan siguiendo una rotación mensual. Los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tienen derechos permanentes de voto.

De conformidad con los Tratados, entre sus principales responsabilidades se encuentran la gestión de la política monetaria de la zona del euro. El Reglamento del MUS atribuye al BCE, a partir de noviembre de 2014, determinadas funciones de supervisión de las entidades de crédito.

El Comité Ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros, designados por el Consejo Europeo mediante mayoría cualificada a partir de una recomendación del Consejo de la Unión Europea una vez consultados el Parlamento Europeo y el Consejo de Gobierno. Su mandato es de ocho años y no puede renovarse.

Dicho órgano es responsable de la gestión ordinaria del BCE y ejecuta la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. Imparte las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales. El Comité Ejecutivo se encarga de la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno.

El Consejo General se constituye como tercer órgano rector del BCE solo en caso de que haya Estados miembros de la Unión que aún no hayan adoptado el euro. Está compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de los BCN de todos los Estados miembros. Los demás miembros del Comité Ejecutivo pueden participar (aunque sin derecho a voto) en las reuniones del Consejo General (artículo 44, apartado 2, de los Estatutos del BCE).

Conforme al artículo 127, apartado 1, del TFUE, el principal objetivo del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. Sin contradecir este objetivo, el SEBC también apoya las políticas económicas generales de la UE a fin de contribuir a realizar los objetivos de la UE, que se describen en el artículo 3 del TUE. El SEBC actúa de conformidad con el principio de una economía de mercado abierta, con libre competencia y que respeta los principios definidos en el artículo 119 del TFUE. Las principales funciones que lleva a cabo el SEBC (artículo 127, apartado 2, del TFUE; artículo 3 de los Estatutos del BCE) son: definir y ejecutar la política monetaria de la UE; realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 del TFUE; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

El BCE tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en euros. Los Estados miembros pueden realizar emisiones de monedas en euros, para las cuales será necesaria la aprobación del BCE en cuanto al volumen de emisión (artículo 128 del TFUE).

En los artículos 139 a 144 del TFUE se establecen disposiciones especiales para los Estados miembros obligados, en virtud del Tratado, a adoptar el euro pero que todavía no reúnen las condiciones para hacerlo («Estados miembros acogidos a una excepción»). Algunas disposiciones de los Tratados no se les aplican, entre ellas, los objetivos y funciones del SEBC y la emisión del euro. Dos Estados miembros se acogieron a una cláusula de exclusión voluntaria, pero después del Brexit solo Dinamarca no está obligada a sumarse a la zona del euro (Protocolo n.º 16).

A partir de noviembre de 2014, el BCE se encarga de la supervisión de todas las entidades de crédito (bien directamente en el caso de los bancos más grandes, o bien indirectamente en el caso de otras entidades de crédito) en los Estados miembros pertenecientes al Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y coopera estrechamente en esta función con las demás entidades que conforman el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF).

El Consejo de Supervisión del BCE está compuesto por un presidente, un vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante en el MUS. El Parlamento Europeo debe aprobar los nombramientos del presidente y el vicepresidente por parte del BCE. Las decisiones del Consejo de Supervisión se adoptan por mayoría simple.

2.7. EL TRIBUNAL DE CUENTAS

La base jurídica del TCE son los artículos 285 a 287 del TFUE.

Dispone el artículo 285 del TFUE:

La fiscalización, o control de cuentas de la Unión, será efectuada por el Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

El Tribunal de Cuentas Europeo se encarga de la fiscalización de las finanzas de la UE. Como auditor externo de la UE, contribuye a mejorar la gestión financiera de esta y actúa como guardián independiente de los intereses financieros de sus ciudadanos.

Está compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del TCE deben pertenecer o haber pertenecido en sus respectivos Estados a instituciones de control externo o estar especialmente cualificados para esta función y ofrecer absolutas garantías de independencia.

Los miembros del TCE son nombrados por el Consejo de la UE, por mayoría cualificada, a propuesta del Estado miembro al que corresponde el puesto, y previa consulta al Parlamento Europeo. El mandato es de seis años, renovable. El TCE elige a un presidente de entre sus miembros, por un período de tres años renovable. Los miembros del TCE gozan de los mismos privilegios e inmunidades aplicables a los jueces del Tribunal de Justicia y ejercen sus funciones con plena independencia.

El TCE se estructura en cinco salas competentes para ámbitos específicos del gasto y para los ingresos. Cada sala tiene dos ámbitos de competencia: en primer lugar, adoptar informes especiales, informes anuales específicos y dictámenes; y, en segundo lugar, preparar proyectos de observaciones para los informes anuales sobre el presupuesto general de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo y proyectos de dictamen para su adopción por el TCE en pleno. Además de las salas, existen dos comités horizontales: *el Comité de control de calidad de la auditoría y el Comité administrativo*.

El TCE es competente para el examen de cualquiera de las cuentas de ingresos o gastos de la UE o de cualquier organismo de la UE. La fiscalización del TCE es permanente y puede efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado. Normalmente se lleva a cabo a partir de la documentación contable. En los Estados miembros, el control se efectúa en colaboración con los órganos o servicios nacionales competentes, que tienen la obligación de comunicar al TCE los documentos o información que este considere necesarios para el cumplimiento de su misión. Además, según el artículo 287, apartado 4, del TFUE, las demás instituciones pueden solicitar el **dictamen** del Tribunal de Cuentas siempre que lo consideren oportuno. El dictamen del Tribunal de Cuentas es obligatorio cuando el Consejo:

- adopta normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas;
- fija las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los recursos propios de la Unión;
- determina las normas relativas a la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y de los contables, o
- adopta medidas contra el fraude.

Finalmente, el TCE no dispone de competencias de investigación. Por tanto, remite los casos de corrupción y de malversación de fondos por parte de la delincuencia organizada a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión. El presupuesto de la UE subvenciona una gran variedad de programas y proyectos para mejorar la vida de los ciudadanos de la UE y de otros países. El uso inadecuado de los fondos del presupuesto o la evasión de los impuestos, derechos y aranceles que lo financian perjudican directamente a los ciudadanos y a todo el proyecto europeo.

La OLAF es el único organismo de la UE encargado de detectar, investigar y detener el fraude con fondos de la UE.

3. OTROS ÓRGANOS: EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES

3.1. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

La base jurídica es el artículo 13.4 TUE; los artículos 301 a 304 del TFUE; y Decisión (UE) 2015/1157 del Consejo por la que se establece la composición del Comité Económico y Social Europeo

Dispone el artículo 301 del TFUE:

El número de miembros del Comité Económico y Social no excederá de trescientos cincuenta.

El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se establezca la composición del Comité.

El Consejo establecerá las dietas de los miembros del Comité.

Es un órgano consultivo de la Unión Europea. Con la salida del Reino Unido de la UE está compuesto por 326 miembros. El Comité emite sus dictámenes previa consulta obligatoria o facultativa por la Comisión Europea, el Consejo de la UE o el Parlamento Europeo en los casos previstos por los Tratados; también puede emitir dictámenes por propia iniciativa. Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo y ejercen sus funciones con plena independencia y en interés general de la UE.

El Comité fue creado en 1957 por el Tratado de Roma para asociar a los grupos de ámbito económico y social en el establecimiento del mercado común y proporcionar un mecanismo institucional para informar a la Comisión Europea y al Consejo de la UE sobre determinadas cuestiones de alcance europeo. El Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992) ampliaron la gama de cuestiones sobre las que debe consultarse al Comité. El Tratado de Ámsterdam amplió aún más los ámbitos sobre los que debe consultarse al Comité y permitió que fuera consultado por el Parlamento Europeo.

El CESE, después de la salida del Reino Unido, está compuesto por 326 miembros de los Estados miembros correspondiendo: 24 Alemania, Francia e Italia; 21 para España y Polonia; 15 para Rumanía; 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, los Países Bajos, Portugal, la República Checa y Suecia; 9 para Croacia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania y Eslovaquia; 7 para Letonia, Eslovenia y Estonia; 6 para Chipre y Luxemburgo y 5 para Malta. (De los 24 puestos del Reino Unido se han dejado 21 vacantes para nuevas adhesiones y tres se han asignado a Estonia, Chipre y Luxemburgo).

Los miembros del CESE son nombrados por el Consejo de la UE por mayoría cualificada a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros. El Consejo de la UE consulta a la Comisión Europea acerca de los nombramientos. Los Estados miembros deben garantizar una representación adecuada de las diferentes categorías de la vida económica y social. En la práctica, los puestos se reparten por tercios entre los empresarios (Grupo I), los trabajadores (Grupo II) y las demás categorías GRUPO III (agricultores, pescadores, comerciantes, profesiones liberales, consumidores, etc.).

Los miembros del Comité son propuestos por los Gobiernos nacionales y nombrados por el Consejo de la UE para un mandato de cinco años renovable. Su última renovación tuvo lugar en octubre de 2015 para el mandato 2015-2020.

El CESE no es una institución de la UE. Para asistirle en la elaboración de sus dictámenes, dispone de secciones especializadas en los diferentes ámbitos de actividad de la UE (y puede constituir subcomités para tratar temas específicos): Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (NAT); Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social (ECO); Empleo, Asuntos Sociales y

Ciudadanía (SOC); Relaciones Exteriores (REX); Mercado Único, Producción y Consumo (INT); Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información (TEN).

Los dictámenes que emite pueden ser consultas obligatorias por parte del Consejo de la UE o de la Comisión Europea antes de tomar una decisión como en política agrícola; libre circulación de personas y servicios; política de transportes; armonización de la fiscalidad indirecta; aproximación de las legislaciones en el ámbito del mercado interior; política de empleo; política social, educación, formación profesional y juventud; salud pública; protección de los consumidores; redes transeuropeas; política industrial; cohesión económica, social y territorial; investigación y desarrollo tecnológico y espacio; medio ambiente.

Pueden tener también consultas facultativas sobre cualquier otro asunto por la Comisión Europea, el Consejo de la UE o el Parlamento Europeo, si estas instituciones lo consideran oportuno. Cuando estas instituciones consultan al Comité, ya sea de forma obligatoria o facultativa, pueden fijarle un plazo (de un mes como mínimo) para la presentación de su dictamen, transcurrido el cual pueden actuar prescindiendo del mismo (art. 304 del TFUE).

El CESE por propia iniciativa puede emitir dictámenes.

3.2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

La base jurídica es el artículo 13, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículos 300 y 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);

Dispone el artículo 305 del TFUE:

El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta.

El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se establezca la composición del Comité.

Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados para un período de cinco años. Su mandato será renovable. El Consejo adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Al término del mandato mencionado en el apartado 3 del artículo 300 en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.

Se compone de 329 miembros, que representan a las entidades regionales y locales de los Estados miembros de la Unión Europea. Emite dictámenes en los casos de consulta obligatoria contemplados en los Tratados, en los casos de consulta facultativa y por propia iniciativa si lo considera oportuno. Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercen sus funciones con plena independencia, en interés general de la UE.

Creado en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el CdR es un órgano consultivo de representación de las entidades regionales y locales de la UE. Es el portavoz de los intereses de estas entidades ante la Comisión Europea y el Consejo de la UE, a los que remite dictámenes. Sus miembros pueden ser representantes de entidades regionales, alcaldes o representantes electos o no electos de regiones y ciudades de los Estados miembros.

Su misión es implicar a las entidades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, facilitando de esta forma la participación de los ciudadanos.

Para cumplir mejor esta función, el CdR intentó durante mucho tiempo que se le reconociese el derecho de someter al Tribunal de Justicia los casos en los que se infringiese el principio de

subsidiariedad, un objetivo que consiguió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El CdR está compuesto por 329 miembros y un número idéntico de suplentes, correspondiendo 24 a Alemania, Francia, Italia; 21 para España y Polonia; 15 para Rumanía; 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal, República Checa y Suecia; 9 para Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda y Lituania; 7 para Eslovenia, Estonia y Letonia; 6 para Chipre y Luxemburgo; 5 para Malta.

El Consejo de la UE nombra, por unanimidad, a los miembros del CdR por un período de cinco años según las propuestas presentadas por cada Estado miembro interesado. El mandato es renovable. Los miembros designados deben ser titulares de un mandato electoral en una entidad regional o local, o tener responsabilidad política ante una asamblea elegida. Decisión (UE) 2015/116 del Consejo, de 26 de enero de 2015, por la que se nombran miembros y suplentes del CdR para el período comprendido entre el 26 de enero de 2015 y el 25 de enero de 2020.

El CdR designa de entre sus miembros al presidente y a la Mesa por un período de dos años y medio. Sus trabajos se realizan en seis comisiones especializadas encargadas de elaborar los proyectos de dictamen y de resolución, que, posteriormente, se presentan en sesión plenaria para su adopción. Generalmente celebra seis sesiones plenarias al año.

Presidida por el presidente de la asamblea (artículo 306 del TFUE), la función principal de la sesión plenaria es adoptar dictámenes, informes y resoluciones, adoptar proyectos de previsiones de ingresos y gastos del CdR, adoptar el programa político del CdR al principio de cada mandato, elegir al presidente, al primer vicepresidente y al resto de miembros de la Mesa, establecer comisiones políticas dentro de la institución y adoptar y revisar su Reglamento interno.

Por razones de eficiencia, el CdR comparte determinados servicios de su secretaría permanente en Bruselas con la secretaría del Comité Económico y Social Europeo (CESE).

En un determinado número de materias, el Consejo de la UE y la Comisión Europea están obligados a solicitar el dictamen del CdR antes de adoptar una decisión: educación, formación profesional y juventud (artículo 165 del TFUE); cultura (artículo 167 del TFUE); salud pública (artículo 168 del TFUE); redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía (artículo 172 del TFUE); cohesión económica y social (artículos 175, 177 y 178 del TFUE).

Si lo consideran oportuno, la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo pueden consultar al CdR sobre todo tipo de asuntos. Cuando el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE o la Comisión Europea consultan al CdR (con carácter tanto obligatorio como facultativo), pueden fijarle un plazo de respuesta (de al menos un mes con arreglo al artículo 307 del TFUE), tras cuya expiración pueden prescindir del dictamen.

El CdR por propia iniciativa puede emitir dictámenes.

El derecho a interponer un recurso en virtud del artículo 8 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa, en el caso de que los procedimientos de consulta no se hayan aplicado correctamente, permite al Comité de las Regiones instar al Tribunal de Justicia a que compruebe si un determinado acto legislativo que incide en el ámbito de competencias del Comité cumple el principio de subsidiariedad.

BIBLIOGRAFÍA

<https://eur-lex.europa.eu/>

https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_es

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGRIPESCA Consejo de Agricultura y Pesca

BCE Banco Central Europeo

CAE Consejo de Asuntos Exteriores

CAG Consejo de Asuntos Generales

CECA Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEP cooperación estructurada permanente

Comisión AGRI Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

Comisión PECH Comisión de Pesca

COMPET Consejo de Competitividad

Consejo de TTE Transporte, Telecomunicaciones y Energía

COREPER Comité de Representantes Permanentes

CSA Comité Especial de Agricultura

ECOFIN Consejo de Asuntos Económicos y Financieros

EFCA Agencia Europea de Control de la Pesca

EJCD Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte Consejo de Empleo

ENVI Consejo de Medio Ambiente

EPSCO Política Social, Sanidad y Consumidores

EUIPO Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea

IPTS Instituto de Prospectiva Tecnológica

JAI Consejo de Justicia y Asuntos de Interior

MFP marco financiero plurianual

OSHA Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo

PAC política agrícola común

PESC Política exterior y seguridad común

SatCen Centro Europeo de Satélites

SEAE Servicio Europeo de Acción Exterior

SEBC Sistema Europeo de Bancos Centrales

SGC Secretaría General del Consejo

TCE Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 17

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. DERECHO ORIGINARIO Y DERECHO DERIVADO. LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPECIAL REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO EUROPEO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS. PARTICULARIDADES DEL CASO ESPAÑO: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

- 1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA**
- 2. DERECHO ORIGINARIO Y DERIVADO**
- 3. LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPECIAL REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO.**
- 4. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO EUROPEO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS**
- 5. PARTICULARIDADES DEL CASO ESPAÑOL: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
- 6. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA**
- 7. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN**

MATERIAL NO OFICIAL

1. ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea tiene personalidad jurídica y, en consecuencia, cuenta con un ordenamiento jurídico propio, distinto del Derecho internacional. Además, el Derecho de la UE tiene un efecto directo o indirecto sobre la legislación de sus Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión Europea constituye en sí misma una fuente de Derecho. El ordenamiento jurídico se divide normalmente en Derecho primario u originario (los Tratados y los principios generales del Derecho), Derecho secundario o derivado (basado en los Tratados) y Derecho subsidiario.

Las normas de la UE tienen una jerarquía. La base del derecho de la UE lo constituyen el derecho primario u originario y el derecho secundario o derivado con un rango inferior y solo será válido cuando respete las normas de rango superior.

Los Tratados, así como los principios generales establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, se encuentran en la cima de la jerarquía de las normas, y constituyen el Derecho primario u originario. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se atribuye el mismo valor a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea se sitúan por debajo del Derecho primario u originario.

El derecho secundario o derivado son los actos jurídicos que especifica el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) -El TFUE es, junto al Tratado Euratom, el más antiguo de los tratados que fundamentan jurídicamente la actual Unión. Fue firmado en Roma en 1957 como *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, y desde entonces ha sobrevivido con diversas reformas y distintas denominaciones. Hoy en día es el texto en que se contiene con mayor detalle el marco jurídico en que se desarrollan las distintas políticas y acciones de la Unión en todos sus ámbitos y los principios constitucionales que los rigen, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de su política común de seguridad y defensa, excepcionalmente ubicadas en el TUE- y además dicho artículo determina que solo podrán adoptarse actos de ese tipo y son: Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes. Son actos jurídicos vinculantes los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones, mientras que las Recomendaciones y los Dictámenes son actos jurídicos no vinculantes.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

En la mayoría de los casos, los Tratados prevén el tipo de acto jurídico que debe utilizarse. En caso contrario, el artículo 296 del TFUE permite a las instituciones decidir el tipo de acto que debe adoptarse en cada caso y que sea conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad y dichos actos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados.

El TFUE también introduce una **jerarquía** de normas dentro del Derecho secundario o derivado, de acuerdo con el tipo de acto que se trate.

- Actos legislativos (artículo 289 del TFUE). Son actos jurídicos adoptados por un procedimiento legislativo ordinario (propuesta de la Comisión Europea adoptada de forma conjunta por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo) o por un procedimiento legislativo especial. Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos.
- Actos delegados (artículo 290 del TFUE). Son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. Son actos jurídicamente vinculantes. Tiene que ser un acto legislativo el que puede delegar en la Comisión Europea el poder para adoptar este tipo de actos no legislativos y debe fijar las condiciones en las que se produce esa delegación implicando al Parlamento Europeo o el Consejo de la UE, que si no formulan objeciones el acto delegado entra en vigor una vez adoptado por la Comisión Europea. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo *delegado* o *delegada*.
- Actos de ejecución (artículo 291 del TFUE). Son actos, en general, adoptados por la Comisión Europea, a la que se le confía la competencia de ejecución. Son actos jurídicamente vinculantes a los que recurre la Comisión Europea, bajo la supervisión de comités integrados por representantes de los Estados miembros, para establecer condiciones que garanticen una aplicación uniforme de la legislación de la UE. En algunos casos el Consejo de la UE también puede adoptar actos ejecutivos. En el título de los actos de ejecución figurará la expresión *de ejecución* y los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

El artículo 19 del TUE describe el cometido y la composición del Tribunal de Justicia de la UE y constituye la base jurídica del **Derecho subsidiario**, designando al Tribunal de Justicia de la UE como el Tribunal de última instancia para garantizar que el Derecho de la UE sea debidamente interpretado y aplicado, tanto en las solicitudes que se presenten directamente como en las solicitudes de cuestiones prejudiciales.

El **Derecho subsidiario** designa a las fuentes del derecho de la UE no escritas a diferencia de las fuentes primarias y secundarias. Y el Tribunal de Justicia de la UE utiliza estas fuentes como normas jurídicas cuando las fuentes primarias y secundarias no resuelven un determinado asunto.

2. DERECHO ORIGINARIO Y DERIVADO

Desde la entrada en vigor del tratado de Lisboa el principal método de toma de decisiones en la UE se conoce como **procedimiento legislativo ordinario** (antes denominado "codecisión"). Las propuestas legislativas, mayoritariamente formuladas por la Comisión Europea deben ser aprobadas de forma conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE (Artículo 289 del TFUE).

Todas las acciones que emprende la UE se basan en los Tratados. La legislación de la UE tiene su origen en los Tratados, que por ello recibe la denominación de "Derecho primario".

La legislación de la UE se divide en Derecho primario u originario y Derecho derivado o secundario.

El **Derecho primario u originario** lo constituye los Tratados y otras regulaciones, que a su vez constituyen la base o las reglas fundamentales de toda la actuación de la UE. Estos Tratados que son acuerdos vinculantes entre los Estados miembros establecen los objetivos de la Unión Europea, las normas que deben seguir sus instituciones, los procedimientos para la toma de decisiones y la relación entre la UE y los Estados miembros. Los Tratados se han ido modificando con el tiempo para reformar las instituciones de la UE, ampliando sus ámbitos competenciales, o para permitir la adhesión de nuevos países. Todos los Estados miembros de la UE negocian y aprueban los Tratados, que después se someten a la ratificación de los Parlamentos nacionales, en su caso previo referéndum.

El **Derecho derivado o secundario** deriva de los principios y objetivos establecidos en los Tratados y está compuesto por los actos jurídicos vinculantes: Reglamentos, Directivas y Decisiones y por los actos jurídicamente no vinculantes: Recomendaciones y Dictámenes.

► Los **Reglamentos** son actos jurídicos de alcance general, obligatorios en todos sus elementos y se aplican de manera automática y uniforme en todos los Estados miembros desde su entrada en vigor, sin necesidad de transposición al Derecho nacional.

► Las **Directivas** obligan a los Estados miembros de la UE a la consecución de un determinado resultado, pero deja a las Autoridades nacionales elegir la forma y los medios. Para alcanzar los objetivos fijados por cada Directiva, los Estados miembros deben adoptar medidas que permitan incorporarla al Derecho nacional mediante lo que se denomina "transposición". Las autoridades nacionales están obligadas a comunicar tales medidas a la Comisión Europea.

La transposición al Derecho nacional debe producirse en el plazo establecido en la propia directiva (suele ser, por lo general, de dos años). En caso de que un Estado miembro no incorpore una directiva a su Derecho interno, la Comisión Europea puede incoar un procedimiento formal de infracción contra ese Estado miembro.

La Comisión Europea debe garantizar que la legislación de la UE se aplique correctamente en todos los Estados miembros. La Comisión Europea interviene cuando un Estado miembro: no incorpora plenamente una directiva a su legislación nacional en el plazo establecido, o no aplica correctamente la normativa de la UE.

Si las autoridades de un Estado miembro no aplican correctamente la legislación de la UE, la Comisión Europea puede incoar un procedimiento formal de infracción contra ese Estado miembro. En el caso de que no se resuelva el problema, la Comisión Europea puede someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Comisión Europea puede iniciar un procedimiento formal de infracción si el Estado miembro afectado no notifica las medidas adoptadas para transponer plenamente las disposiciones de las directivas o no subsana el supuesto incumplimiento de la legislación de la UE. El procedimiento se desarrolla siguiendo una serie de etapas contempladas en los Tratados de la UE, que culminan con la adopción de una decisión formal:

- 1. La Comisión Europea envía una carta de emplazamiento solicitando más información al Estado miembro, que dispone de un determinado plazo de tiempo (por lo general, dos meses) para remitir una respuesta detallada.*
- 2. Si la Comisión Europea llega a la conclusión de que el Estado miembro no cumple sus obligaciones con arreglo a la legislación de la UE, puede enviar un dictamen motivado, es decir, una petición formal para que se dé cumplimiento a dicha legislación, en el que explica por qué considera que se está infringiendo el Derecho de la UE. La Comisión Europea también insta al Estado miembro a que le informe de las medidas adoptadas, en un determinado plazo de tiempo (unos dos meses).*
- 3. Si el Estado miembro mantiene el incumplimiento, la Comisión Europea puede optar por remitir el asunto al Tribunal de Justicia. Sin embargo, la mayoría de los asuntos se resuelven antes de llegar a este extremo.*
- 4. Cuando un Estado miembro no comunica a tiempo las medidas por las que incorpora las disposiciones de una directiva, la Comisión Europea puede pedir al Tribunal de Justicia que imponga sanciones.*
- 5. Si el Tribunal aprecia que un Estado miembro ha infringido la legislación de la UE, las autoridades nacionales están obligadas a tomar medidas para ajustarse a la sentencia del Tribunal.*

Si, a pesar de la sentencia del TJUE, el Estado miembro sigue sin corregir la situación, la Comisión Europea puede devolver el asunto al TJUE. Cuando devuelve el asunto al Tribunal de Justicia por 2ª vez, la Comisión Europea propone que este imponga sanciones económicas (una a tanto alzado por incumplimiento y otra coercitiva por día hasta cumplimiento).

Las sanciones se calculan teniendo en cuenta: la importancia de las normas infringidas y las repercusiones de la infracción para los intereses generales y particulares; el periodo durante el que no se ha aplicado la norma en cuestión y la capacidad del Estado miembro para abonar las sanciones, con el fin de garantizar que estas tengan un efecto disuasorio. El Tribunal de Justicia puede modificar en su sentencia el importe propuesto por la Comisión.

- [1] Déficit de transposición (% de todas las directivas no transpuestas).
- [2] Cambio en los últimos 6 meses (cambio en el número de directivas no transpuestas).
- [3] Directivas muy atrasadas (2 años o más).
- [4] Retraso total de transposición (en meses) para directivas vencidas.
- [5] Déficit de conformidad (% de todas las directivas transpuestas incorrectamente).

Se considera como objetivo que el déficit de transposición no debe superar el 1%, de ahí que los países que superan este porcentaje vengan con un color rojo. Y también es significativo el número de Directivas que llevan dos a mas años de retraso (sanciones).

3. LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPECIAL REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

El artículo 289 del TFUE modifica el proceso de toma de decisiones de la UE reforzando su capacidad para actuar y tomar decisiones. Este artículo hace referencia a dos tipos de procedimientos legislativos: el procedimiento ordinario y el procedimiento especial.

El **procedimiento legislativo ordinario** (antes denominado codecisión), consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, en general a propuesta de la Comisión Europea, de un Reglamento, una Directiva o una Decisión (párrafo primero del artículo 289 del TFUE).

Este procedimiento se define en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como el procedimiento legislativo más habitual de la Unión Europea. Le otorga al Parlamento Europeo la facultad de adoptar actos legislativos conjuntamente con el Consejo de la UE. Este procedimiento implica una o dos lecturas, así como un procedimiento de conciliación cuando ambas instituciones no logran un acuerdo en segunda lectura y finalmente una tercera lectura. Tiene por efecto multiplicar los contactos entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, los dos colegisladores, y la Comisión Europea.

En el procedimiento legislativo ordinario, el Consejo de la UE toma decisiones por mayoría cualificada, que a partir del 1 de noviembre de 2014 se aplica el denominado procedimiento de “doble mayoría”, de tal manera que el Consejo de la UE toma una decisión cuando se cumplen dos condiciones: una mayoría de los Estados miembros votan a favor (el 55 % en la mayoría de los casos, pero en algunos puede ser el 72 % cuando el Consejo de la UE no actúa a propuesta de la Comisión Europea o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) y además que dichos países representan al menos al 65 % de la población de la UE (artículo 238 del TFUE).

Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo se ha convertido en un colegislador en igualdad de condiciones que el Consejo de la UE, excepto en los casos previstos por los Tratados, en los que se aplican los procedimientos de consulta y de aprobación. El procedimiento legislativo ordinario implica la votación por mayoría cualificada en el Consejo de la UE.

El Tratado de Lisboa también ha aumentado el número de ámbitos políticos en los que se aplica la votación mediante este procedimiento legislativo ordinario y contribuye de este modo a ampliar las facultades del Parlamento Europeo. Este procedimiento, que inicialmente se introdujo de acuerdo con el Tratado de Maastricht utilizado en la toma de decisiones de la UE, el TFUE cambió su nombre y lo amplió para que abarcara ámbitos políticos tales como: las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (artículo 77 TFUE); cooperación judicial en materia civil (artículo 81 TFUE); cooperación judicial en materia penal (artículo 82 TFUE); cooperación policial (artículo 87 TFUE).

Los **procedimientos legislativos especiales** son una excepción al procedimiento legislativo ordinario y se utilizan en ciertos ámbitos políticos más sensibles. La base jurídica es el artículo 289.2 del TFUE. En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.

Al contrario que en el procedimiento legislativo ordinario, el TFUE no da una descripción precisa de los procedimientos legislativos especiales. Las normas aplicables a estos se definen caso por caso en función de los artículos del Tratado que establecen las condiciones para su aplicación.

La iniciativa legislativa parte de la Comisión Europea, pero en la práctica es el Consejo de la UE el único legislador. El Parlamento Europeo debe dar su aprobación a una propuesta legislativa o ser consultado al respecto.

Por el **procedimiento de aprobación** el Parlamento Europeo tiene la facultad de aceptar o rechazar una propuesta legislativa mediante votación por mayoría absoluta, pero no puede modificarla. El Consejo de la UE no puede ignorar el dictamen del Parlamento Europeo.

Como procedimiento legislativo, la aprobación se aplica cuando se adopta nueva legislación en materia de lucha contra la discriminación y otorga también un derecho de veto al Parlamento Europeo cuando se aplica la base jurídica general subsidiaria en consonancia con el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Se requiere también la aprobación del Parlamento Europeo, como procedimiento no legislativo, cuando: el Consejo de la UE adopta determinados acuerdos internacionales negociados por la UE; en casos de grave violación de los derechos fundamentales (artículo 7 del TFUE); disposiciones para retirarse de la UE (artículo 50 del TFUE) y adhesión de nuevos Estados miembros de la UE. El Marco Financiero Plurianual también requiere la aprobación del Parlamento Europeo (artículo 312 del TFUE)

Por el **procedimiento de consulta** el Parlamento Europeo puede aprobar o rechazar o proponer enmiendas a una propuesta legislativa. El Consejo de la UE no está jurídicamente obligado a tener en cuenta el dictamen del Parlamento Europeo, pero conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no debe tomar una decisión sin haberlo recibido.

El procedimiento de consulta es aplicable en diversos ámbitos, por ejemplo; cuando se adoptan **acuerdos internacionales** en el marco de la política exterior y de seguridad común, la modificación de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (artículo 308 TFUE); los recursos propios de la UE (artículo 311 TFUE); como las exenciones en el mercado interior o el derecho de competencia.

Dispone el artículo 294 del TFUE:

1. Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al procedimiento legislativo ordinario, se aplicará el procedimiento siguiente.

2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

Primera lectura

3. El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo.

4. Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo.

5. Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.

6. El Consejo informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo.

Segunda lectura

7. Si, en un plazo de tres meses a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo:

a) aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo;

b) rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado;

c) propone, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.

8. Si, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada:

a) aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado;

b) no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.

9. El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.

Conciliación

10. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que

representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.

11. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

12. Si, en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

Tercera lectura

13. Si, en este plazo, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

14. Los períodos de tres meses y de seis semanas contemplados en el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Disposiciones particulares

15. Cuando, en los casos previstos por los Tratados, un acto legislativo se someta al procedimiento legislativo ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplicarán el apartado 2, la segunda frase del apartado 6 ni el apartado 9.

En estos casos, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto de acto, así como sus posiciones en primera y segunda lecturas. El Parlamento Europeo o el Consejo podrá pedir el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento y la Comisión podrá dictaminar asimismo por propia iniciativa. La Comisión también podrá, si lo considera necesario, participar en el Comité de Conciliación de conformidad con el apartado 11.

También para una mayor comprensión se puede seguir el procedimiento en la siguiente web

4. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO EUROPEO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Dispone el artículo 93 de la CE:

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Por otro lado, el artículo 96.1 de la CE señala que:

Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

Existen una serie de principios que rigen las relaciones entre la UE y los Estados miembros como es el **principio de autonomía**, que tiene dos manifestaciones: autonomía respecto del Derecho internacional y autonomía respecto del Derecho interno de los Estados miembros.

Las consecuencias de la primera manifestación es que, a diferencia del Derecho internacional, en el Derecho comunitario no existe el principio de reciprocidad, de manera que, ante el incumplimiento de normas comunitarias por parte de un Estado miembro, otro Estado no está justificado para incumplir él también. Por otro lado, respecto del Derecho de los Estados miembros, el Derecho comunitario es autónomo respecto del Derecho interno, aunque se integra en los sistemas jurídicos nacionales sin perder su calidad de Derecho comunitario. Es decir, forma parte del Derecho que se aplica en cada Estado miembros pero no se confunde con el Derecho interno, ni obedece en su formación ni en sus efectos a las normas del procedimiento normativo interno.

El **principio de primacía** del Derecho comunitario significa que, al estar el Estado obligado a acatar las obligaciones contraídas en virtud de los Tratados Constitutivos, ha de dar prevalencia a las normas comunitarias frente a toda norma nacional, con la consecuencia de que no puede legislar en contra de lo dispuesto en una disposición comunitaria, y, si existiera una norma nacional, anterior al Derecho comunitario, contraria a éste, sería inaplicable.

El **principio de efecto directo** supone la posibilidad de que las disposiciones de los Tratados y del Derecho derivado que cumplan la condición de ser claras, precisas e incondicionales, puedan ser invocadas ante los tribunales internos de los particulares.

El **principio de responsabilidad** por incumplimiento del Derecho comunitario supone que, tal como ha establecido la jurisprudencia, el Estado responde por una violación de una norma comunitaria, tenga ésta la naturaleza que sea, e independientemente del órgano del Estado causante de la violación de una norma que haya causado un daño a un particular

En realidad la Unión Europea es más que una organización internacional ya que ejerce competencias recibidas de los Estados Miembros mediante una cesión de soberanía parcial. En España la cesión de competencias a la UE se realiza a través del artículo 93 de la CE que autoriza la celebración de tratados internacionales, en este caso, la adhesión a las Comunidades Europeas mediante la firma del Tratado de adhesión celebrado en Madrid el 12 de junio de 1985. Mediante la firma del Tratado consintió la atribución del ejercicio de competencias soberanas a favor de la UE y significó de forma consecuente el desposeimiento por parte de las instituciones internas de los poderes atribuidos a la UE.

El artículo 5.2 del TUE contempla el principio de atribución, conforme al cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. Ello también tiene reflejo en el artículo 4.1 del TUE.

Así las cosas, el artículo 93 de la CE dice: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional

el ejercicio de competencias derivadas de la CE. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

Y el artículo 96.1 de la CE dice: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.” Por lo tanto, el artículo 96 de la Constitución Española incorpora a su legislación el derecho de la UE, tanto el derecho primario u originario como el secundario o derivado.

El derecho primario u originario de la UE fue incorporado a legislación española a través del Tratado de Adhesión que entró en vigor el uno de enero de 1986, fecha en que fue publicado en el BOE el Instrumento de Ratificación del Tratado de Adhesión a todos los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CEE, CECA y EURATOM). El resto de los tratados posteriores, que forman parte del denominado derecho primario u originario (Maastricht 1993, Amsterdam 1999, Niza 2003 y Lisboa 2009) requirieron de nuevas Leyes Orgánicas de incorporación conforme al artículo 93 de la CE, ya que los mismos suponían nuevas atribuciones del ejercicio de competencias soberanas a las instituciones de la UE.

En cuanto a los actos legislativos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario y conforme al artículo 297 del TFUE se publican en el DOUE y entran en vigor en la fecha que ellos fijen, o a falta de ella, a los veinte días de su publicación. De esta forma se cumple con la obligatoriedad de publicación que imponen los artículos 96.1 de la CE y el 1.5 del Código Civil que dice: Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «BOE».

Las Directivas, al fijar objetivos y fines a cumplir por los Estados miembros, entran en vigor en el momento en que el Estado miembro las incorpora a su ordenamiento a través de la normativa adecuada de transposición dentro del plazo marcado por la Directiva.

Una vez las normas de Derecho de la UE están en vigor, éstas requieren en muchas ocasiones de desarrollo legislativo interno o de medidas de ejecución. El derecho que emana de los Tratados o los Reglamentos tienen una aplicabilidad directa, aunque en ocasiones están necesitadas de normas internas de complemento necesarias para adaptar algún órgano o servicio de la administración para su ejecución.

Por otro lado, el Derecho de la Unión recoge su primacía de igual forma por medio de la propia Constitución a través su artículo 93, obligando a las instituciones del Estado miembro a “la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. Y se ve reforzada por el artículo 96 de la CE: “Sus disposiciones (los Tratados y normas de la UE) sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados”.

5. PARTICULARIDADES DEL CASO ESPAÑOL: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Señala el artículo 2 CE:

La Constitución Española 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.

Asimismo, el artículo 137 CE dispone

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Por último, el artículo 149.1.3. CE dispone:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las Relaciones internacionales.

Cuando las normas de la UE requieren la aprobación de leyes nacionales, bien por necesidad de transposición objetivos materiales de resultado como son las Directivas o bien para la correcta ejecución interna de la ley comunitaria, hay que tener en cuenta si es competencia estatal y, por lo tanto, corresponde a las Cortes Generales o si es competencia autonómica y corresponde a los Parlamentos autonómicos la aprobación de dichas normas.

Las relaciones que mantienen las instituciones de la UE con España como Estado miembro, es similar a la que mantiene la AGE con las CA.AA. El reparto interno de competencias entre ambas administraciones no puede verse modificado por la intervención del elemento internacional y el desarrollo de la normativa europea debe seguir el cauce competencial interno. Las propias CC.AA. prevén en sus Estatutos de autonomía su competencia en el desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea en sus ámbitos competenciales.

Las CC.AA. y los Municipios a nivel comunitario tienen presencia en el Comité de las Regiones según el artículo 13 del TUE y de acuerdo con el artículo 300 ejercen funciones consultivas del Parlamento Europeo, del Consejo de la UE y de la Comisión Europea. El procedimiento de consulta se establece en el artículo 307 del TFUE.

Artículo 307 del TFUE dice:

El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno.

Si lo estimaren necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.

Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 304, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego.

Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente.

El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones.

6. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Señala el artículo 5 del TUE:

*1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el **principio de atribución**. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad**.*

*2. En virtud del **principio de atribución**, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (Artículo 4.1 del TUE).*

*3. En virtud del **principio de subsidiariedad**, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

Las competencias que tiene la UE son las que le otorgan los Estados miembros en los Tratados de acuerdo con el principio de atribución. Por lo tanto, las competencias no atribuidas corresponden a los Estados miembros.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) determina las competencias de la UE y sobre las que puede legislar, dividiéndolas en las siguientes categorías:

a) competencias exclusivas (artículo 3 del TFUE): solo la UE puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros solo pueden hacerlo si disponen de una autorización por parte de la UE. "cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar

actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión."

Es habitualmente citada por la doctrina la célebre STJ de 5 de mayo de 1981 (asunto 804/79), en que el Tribunal de Justicia expuso "los Estados miembros ya no están facultados, pues, para ejercer una competencia propia en materia de medidas... y que al ser total y definitiva la transferencia de competencia en favor de la Comunidad en esta materia, el hecho de que el Consejo no haya adoptado en los plazos señalados las medidas de conservación indicadas (...) no puede devolver en ningún caso a los Estados miembros la competencia y la libertad de actuar unilateralmente en este ámbito."

b) competencias compartidas (artículo 4 del TFUE): Respecto de este segundo grupo de competencias, el TFUE dispone en su art. 2.2 que "cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya". Es la positivización de lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado principio de la *preemption* o efecto de desplazamiento.

Pertenecen a esta categoría la mayoría de las competencias atribuidas al Tratado, y puede decirse que de alguna manera será esta la forma natural de las competencias de la Unión, por lo que no requieren, a diferencia de las anteriores, una definición expresa como tales. Según el TFUE, se aplicarán a los siguientes ámbitos (principales):

1. El mercado interior;
2. La política social;
3. La cohesión económica, social y territorial;
4. La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos;
5. El medio ambiente;
6. La protección de los consumidores;
7. Los transportes;
8. Las redes transeuropea;
9. La energía;
10. El espacio de libertad, seguridad y justicia;
11. Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.

c) competencias de coordinación (artículo 5 del TFUE). Dispone el Tratado que "en determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos. Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros".

Y que la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:

1. La protección y mejora de la salud humana;
2. La industria;
3. La cultura;
4. El turismo;
5. La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte;
6. La protección civil;
7. La cooperación administrativa.

En definitiva, la UE puede tomar medidas o iniciativas para garantizar la coordinación de políticas de los Estados miembros.

d-competencias de apoyo (artículo 6 del TFUE). La UE solo puede apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros.

Los cuatro artículos del TFUE establecen claramente los ámbitos de aplicación correspondientes a los diferentes tipos de competencias. Si no se han previsto los poderes de actuación necesarios para alcanzar uno de los objetivos fijados por los Tratados, las instituciones pueden recurrir al artículo 352 del TFUE para adoptar «disposiciones adecuadas. Así, cuando se considere necesaria una acción de la UE, el Consejo de la UE adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo. Si se trata de un procedimiento legislativo especial, también el Consejo de la UE adoptará la correspondiente disposición por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo.

7. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN

El artículo 5 del TUE determina que la delimitación de las competencias de la UE se rige por el principio de atribución. Por tanto, la UE solo puede actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que estos determinan.

El artículo 13.2 del TUE señala que cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

Los actos legislativos se adoptan con arreglo a alguno de los procedimientos (ordinario o especial) establecidos en los Tratados de la UE. Los actos no legislativos quedan al margen de dichos procedimientos y pueden ser adoptados por las instituciones de la UE según normas específicas.

Según el principio de atribución la UE solo puede aprobar legislación en aquellos ámbitos en que esté autorizada a hacerlo por sus miembros en virtud de los Tratados.

Los actos jurídicos de la UE se enumeran en el artículo 288 del TFUE: Reglamento, Directiva, Decisión, Recomendación y Dictamen. Las instituciones de la UE solamente podrán adoptar estos actos si una disposición de los Tratados les confiere la competencia para hacerlo. El principio de atribución, que rige la delimitación de las competencias de la UE, se consagra de forma explícita en el artículo 5, apartado 1, del TUE.

Las instituciones solo pueden adoptar los instrumentos jurídicos enumerados en el artículo 288 del TFUE. La única excepción se refiere a la política exterior, de seguridad y de defensa común, que no puede adoptar actos legislativos y está sujeta a procedimientos intergubernamentales. En este ámbito, las estrategias, las acciones y las posiciones comunes son sustituidas por las «orientaciones generales» y las «decisiones por las que se establezcan» las acciones y las posiciones que va a adoptar la UE, así como las modalidades de ejecución de las decisiones (Capítulo 2, S

MATERIAL NO OFICIAL

BIBLIOGRAFÍA

<http://www.europarl.europa.eu>

<https://ec.europa.eu>

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGE Administración General del Estado

BOE Boletín Oficial del Estado

CC.AA Comunidades Autónomas

CE Constitución Española

DOUE Diario Oficial de la Unión Europea

UE Unión Europea

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE Tratado de la Unión Europea.

STJ Sentencia del Tribunal de Justicia.

MATERIAL NO OFICIAL

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 18

La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. La Unión Económica y Monetaria. Política comercial de la UE. El mercado interior. La libre circulación de mercancías. La libre circulación de trabajadores. La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. La libre circulación de capitales.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

- 1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.**
- 2. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.**
- 3. POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA.**
- 4. EL MERCADO INTERIOR.**
- 5. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS.**
- 6. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES.**
- 7. LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.**
- 8. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES.**

MATERIAL NO OFICIAL

1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Dispone el Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE):

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas. El Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizará dicha coherencia y cooperarán a tal efecto.

La Unión Europea cuenta con una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que le permite actuar y expresarse con personalidad propia en la escena internacional. La PESC se constituyó en sus orígenes como un simple mecanismo de concertación de la política exterior de los distintos países para, posteriormente, incorporarse al acervo comunitario de los Tratados gracias al Tratado de Maastricht de 1997. La PESC se consolidó con el Tratado de Lisboa de 2009.

El Tratado de Lisboa creó el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quién ostenta una vicepresidencia de la Comisión Europea; el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que es un servicio diplomático europeo independiente al servicio del Alto Representante de la UE; y dotó a la UE de personalidad jurídica propia y de capacidad para celebrar acuerdos con Estados y Organizaciones Internacionales.

El SEAE es un organismo autónomo de la UE al servicio del Alto Representante y cuyo objetivo es asistirle en el desempeño de sus funciones. Es un auténtico cuerpo diplomático, compuesto por funcionarios provenientes de la Comisión Europea, de la Secretaría General del Consejo y de los Estados miembros. El Alto Representante tiene la potestad para el nombramiento del personal del SEAE, que está compuesto por una administración central situada en Bruselas y cuenta con una red de más de 140 delegaciones y oficinas en todo el mundo. En 2010 el Consejo de la UE aprobó una decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

El SEAE apoya al Alto Representante en la ejecución de sus mandatos relativos a la dirección y la elaboración de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); a la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE); y a la vicepresidencia de la Comisión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores. El SEAE también asiste a la Secretaría General del Consejo, a la Comisión Europea y a los servicios diplomáticos de los países de la UE, con el fin de garantizar la coherencia de la acción exterior europea.

El SEAE también responsable del funcionamiento de las delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo. Cada una de ellas está dirigida por un Jefe de Delegación, sometido a la autoridad del Alto Representante y del SEAE. El Jefe de Delegación representa a la UE en el país u organización internacional. Las delegaciones colaboran e intercambian información con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. El Secretario General ejecutivo del SEAE se encarga de la evaluación financiera y administrativa de cada delegación.

La base jurídica de la acción exterior de la UE se recoge en los artículos 21 a 46 del TUE y en los artículos 205 a 222 del TFUE. Tiene por objeto facilitar a la UE los instrumentos necesarios para prestar asistencia a los terceros países, así como para cooperar y desarrollar relaciones y asociaciones con ellos, con el fin de alcanzar los objetivos de la acción exterior

de la UE establecidos en el artículo 21 del TUE. La acción exterior de la UE abarca seis dominios:

1. Política exterior y de seguridad común (artículos 23 a 46 del TUE). El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es responsable de llevar a cabo la política exterior y de seguridad común (artículos 24 a 41) y la política común de seguridad y defensa (artículos 42 a 46) de la UE; contribuir a su desarrollo mediante propuestas; y asegurar la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de la UE.
2. Cooperación para el desarrollo (artículos 208 a 211 del TFUE). El objetivo principal a largo plazo de la cooperación para el desarrollo de la UE es erradicar la pobreza en el mundo mediante el fomento de un progreso económico, social y medioambiental sostenible de los países en desarrollo.
3. Ayuda humanitaria (artículo 214 del TFUE). Las acciones de la ayuda humanitaria de la UE están diseñadas para prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas.
4. Ayuda (artículos 212 a 213 del TFUE). La UE puede prestar ayuda, también en el ámbito financiero, a terceros países distintos de los países en desarrollo. Esta acción debe ser coherente con la política de desarrollo de la UE.
5. Comercio (artículos 205 a 207 del TFUE). La política comercial común de la UE es competencia exclusiva de la UE. El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo son colegisladores en materia comercial.
6. Cláusula de solidaridad (artículo 222 del TFUE). La cláusula de solidaridad sienta las bases de los procedimientos que permiten a la UE y a los Estados miembros actuar conjuntamente y usar los instrumentos de que dispongan.

Acuerdos y convenios internacionales. Los convenios y acuerdos internacionales, junto con los Reglamentos, Directivas, Decisiones, Dictámenes y Recomendaciones constituyen el Derecho secundario o derivado de la UE. Son tratados de conformidad con el derecho internacional público y generan derechos y obligaciones para las partes contratantes. A diferencia de los actos unilaterales (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Dictámenes y Recomendaciones) las convenciones y acuerdos no se derivan de un procedimiento legislativo ni de la sola voluntad de una institución.

La base jurídica para la firma de acuerdos internacionales son los artículos 3, artículo 4, artículo 207 y artículo 216 del TFUE, que establecen las facultades jurídicas de la Unión Europea para negociar y celebrar acuerdos internacionales y sus competencias, ya sean exclusivas o compartidas, para entrar en dichos acuerdos

El artículo 216 del TFUE menciona los casos en los que la UE está autorizada a celebrar estos acuerdos. Tras su negociación y firma, y dependiendo del ámbito del que se trate, pueden requerir la ratificación mediante una disposición de derecho derivado. Los acuerdos internacionales deben aplicarse en toda la UE. Asimismo, el artículo 217 rige la política

comercial de la UE como una competencia exterior clave de la UE y un elemento central en sus relaciones con el resto del mundo.

La UE tiene personalidad jurídica y por tanto es sujeto de derecho internacional con capacidad para negociar y celebrar acuerdos internacionales en su propio nombre, al ser una competencia que le otorgan los tratados.

El reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros también se aplica en el plano internacional. Si la UE negocia y celebra un acuerdo internacional, dispondrá bien de una competencia exclusiva o de una competencia compartida con los Estados miembros. En caso de que disponga de una competencia exclusiva (artículo 3 del TFUE), la UE en solitario tiene poder de negociación y celebración del acuerdo. En caso de que disponga de una competencia compartida con los Estados miembros (artículo 4 del TFUE), el acuerdo será suscrito tanto por la UE como por los Estados miembros. Se trata en consecuencia de un acuerdo mixto al que los Estados miembros tendrán que dar su consentimiento.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se encarga de coordinar y llevar a cabo la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, así como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El Alto Representante es al mismo tiempo uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea.

La base jurídica del Alto Representante son los artículos 18 y 27 del TUE. El Tratado de Ámsterdam de 1999 creó el cargo, a pesar de que las responsabilidades en los asuntos de política exterior se compartían con el responsable de Relaciones Exteriores en el Colegio de Comisarios. El Tratado de Lisboa de 2009 amplió las responsabilidades del Alto Representante y lo instauró como uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea para que representara mejor a la UE en sus objetivos de política exterior.

El Alto Representante es nombrado por un período de cinco años por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y con el acuerdo del presidente de la Comisión Europea. El nombramiento del Alto Representante debe obtener la aprobación del Parlamento Europeo de acuerdo con el artículo 17 del TUE, ya que el conjunto de la Comisión Europea (Presidente, Vicepresidentes y Comisarios) necesita la aprobación colegiada por parte del Parlamento Europeo.

El Alto Representante contribuye al desarrollo de la PESC mediante la presentación de propuestas al Consejo de la UE y el Consejo Europeo, asegurándose con ello la aplicación de las decisiones que se adopten. Además, como vicepresidente de la Comisión Europea, el Alto Representante se asegura de la coherencia y la eficacia de la acción exterior general de la UE en las áreas de asistencia para el desarrollo, el comercio, la ayuda humanitaria y la respuesta a la crisis. También preside el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE).

El Alto Representante recibe la asistencia del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el desarrollo de sus funciones. El SEAE fue creado en virtud del Tratado de Lisboa y se basa en el artículo 27 del TUE.

Desde el 1 de marzo de 2019 bajo la autoridad del Alto Representante actúa el representante especial de la UE (REUE) para los derechos humanos. La función del REUE es

promover los objetivos políticos de derechos humanos de la Unión Europea establecidos en los tratados de la UE, la Carta de los Derechos Fundamentales y el Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia de la UE

De acuerdo con el artículo 33 del TUE, el Consejo de la UE a propuesta del Alto Representante designa a un representante especial de la UE para un mandato específico. Estos representantes especiales de la Unión Europea (REUE) promueven las políticas y los intereses de la UE en regiones y países concretos. Para apoyar la labor del alto representante, desempeñan una función activa en los esfuerzos de la UE por consolidar la paz, la estabilidad y el Estado de Derecho en los países no pertenecientes a la UE.

En diciembre de 2017, el Consejo Europeo, apoyado activamente por España y otros 24 Estados miembros, lanzó la PESCO (Permanent Structured Cooperation), una cooperación reforzada para mejorar la coordinación e incrementar las inversiones en defensa en cuanto al desarrollo de las capacidades de defensa, tal y como se recoge en el Tratado de la UE, artículos 42.6 y 46, y en su Protocolo 10. Mediante la PESCO, los Estados miembros aumentan su eficacia a la hora de hacer frente a los retos en materia de seguridad y de avanzar hacia una mayor integración y fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa en el marco de la UE. Funciona a nivel de Consejo y a nivel de proyecto. A lo largo de 2018 se han aprobado 47 proyectos y en 2019 13 proyectos.

Reflejando la ambición de englobar todos los aspectos de la política exterior de la UE, el CAE cuenta con tres formaciones: CAE (participación de los ministros de Asuntos Exteriores); CAE-Defensa (participación de los ministros de Asuntos Exteriores y ministros de Defensa); y CAE-Desarrollo (participación de los ministros de Asuntos Exteriores y ministros de Desarrollo, o figuras equivalentes)

2. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Dispone el Artículo 119 TFUE:

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones previstas en los Tratados, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

2. Paralelamente, en las condiciones y según los procedimientos previstos en los Tratados, dicha acción supondrá una moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es el resultado de la progresiva integración económica de la UE y la gestión de la misma se ha concebido con el fin de apoyar el crecimiento económico sostenible y un elevado nivel de empleo mediante la asunción de políticas económicas y monetarias adecuadas. Para lograr estos objetivos, trabaja con los tres principales instrumentos de la actividad económica:

- i) la política monetaria, cuyo objetivo es la estabilidad de precios;
- ii) la coordinación de las políticas económicas en los Estados miembros;
- iii) asegurar el buen funcionamiento del mercado único.

La UEM surge de la expansión del mercado único, que contempla normativas comunes para los productos y libre circulación de mercancías, capitales, trabajadores y servicios. El euro se introdujo como moneda común de la zona del euro, formada actualmente por diecinueve Estados miembros. Los 27 Estados miembros de la UE, a excepción de Dinamarca, deben implantar el euro después de participar como mínimo durante dos años en el MTC II (Mecanismo de Tipos de Cambio) y siempre que cumplan los criterios de convergencia. El Banco Central Europeo (BCE) fija la política monetaria única, que se complementa mediante políticas presupuestarias armonizadas y políticas económicas coordinadas. Dentro de la UEM, no hay una única institución responsable de la política económica, sino que es una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y distintas instituciones de la Unión.

La base jurídica de la UEM se encuentra en las Decisiones de las cumbres europeas de La Haya (1969), París (1972), Bruselas (1978), Hannover (1988), Madrid y Estrasburgo (ambas en 1989) y Maastricht (1991-1992). Y en los artículos 119 a 144, artículo 219, artículos 282 a 284 y Protocolos anejos al TFUE relativos a la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

En la cumbre de La Haya de 1969, los jefes de Estado definieron un nuevo objetivo de la integración europea: la Unión Económica y Monetaria. El fin último era conseguir la plena liberalización de los movimientos de capital, la convertibilidad total de las monedas de los Estados miembros y la fijación irrevocable de los tipos de cambio. El colapso del sistema de Bretton Woods y la decisión del Gobierno estadounidense de dejar fluctuar el dólar a mediados de 1971 generaron una ola de inestabilidad de las monedas extranjeras, que puso en cuestión las paridades entre las monedas europeas.

En 1972, con la cumbre de París, la UE intentó dar un nuevo impulso a la integración monetaria con la creación de la «serpiente en el túnel»: un mecanismo que permitía la fluctuación controlada de las monedas nacionales (la «serpiente») dentro de unos márgenes estrechos de fluctuación frente al dólar (el «túnel»). Este sistema fracasó debido a la crisis del petróleo, la debilidad del dólar y las diferencias de las políticas económicas.

En 1978 se renovó el impulso para crear una zona de estabilidad monetaria con la cumbre de Bruselas y la creación del Sistema Monetario Europeo, que se basaba en el concepto de tipos de cambio fijos pero ajustables. Las monedas de todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido, participaron en el mecanismo de tipos de cambio conocido como MTC I.

Los tipos de cambio se basaban en tipos centrales frente a la Unidad Monetaria Europea, o ECU, que al principio recibió la denominación de Unidad Europea de Cuenta, y que consistía en una media ponderada de las monedas participantes. Los tipos bilaterales se fijaron sobre la base de los tipos centrales expresados en ecus, y se impuso la obligación de contener las fluctuaciones monetarias de modo que no superasen un margen del 2,25 % por encima o por debajo de los tipos bilaterales (a excepción de la lira italiana, que tenía margen del 6 %).

En 1988, el Consejo Europeo de Hannover creó un comité para estudiar la UEM, dirigido por el entonces presidente de la Comisión Europea. En 1989 se presentó el «informe Delors» proponiendo tres etapas para la introducción de la UEM. En particular, subrayaba la necesidad de mejorar la coordinación de las políticas económicas, crear normas que regulasen los déficits presupuestarios nacionales e instaurar una institución (el BCE) completamente independiente que se encargase de la política monetaria de la UE.

En diciembre de 1989, el Consejo Europeo de Estrasburgo convocó una conferencia intergubernamental que dictaminase qué cambios había que hacer para lograr la UEM, dando lugar al TUE adoptado en el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991, y firmado en febrero de 1992. El TUE contempla la introducción de la UEM en tres fases:

- Fase 1 (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993): libre circulación de capitales entre Estados miembros. En 1989 el Consejo Europeo de Madrid decidió poner en marcha la primera fase de la UEM.
- Fase 2 (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998): convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros y refuerzo de la cooperación entre los bancos centrales nacionales. La coordinación de las políticas monetarias quedó institucionalizada con la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), cuya función era estrechar la cooperación entre los bancos centrales nacionales y realizar los preparativos necesarios para la introducción de la moneda única.
- Fase 3 (en marcha desde el 1 de enero de 1999): la introducción gradual del euro como moneda única de los Estados miembros y la aplicación de una política monetaria común bajo los auspicios del BCE. La transición a la tercera fase estuvo supeditada a la consecución de un grado elevado de convergencia sostenible atendiendo a una serie de criterios recogidos en los Tratados. Las normas presupuestarias pasaron a ser vinculantes, y los Estados miembros que no las cumplieren podrían ser sancionados. Se introdujo una política monetaria única, que se encomendó al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), formado por los bancos centrales nacionales y el BCE.

Los criterios de convergencia son las cuatro condiciones económicas y financieras de los Estados miembros que no utilizan el euro deben cumplir antes de poder adoptar la moneda única. Estas son: Estabilidad de precios: tener una tasa de inflación durante un período de un

año que no exceda en más del 1,5% la de los tres países con mejor comportamiento en la zona del euro (inflación controlada). Finanzas públicas: el déficit no debe superar el 3 % y la deuda no puede exceder el 60 % del PIB nacional. Estabilidad del tipo de cambio: evitar fluctuaciones excesivas de la moneda durante al menos dos años mediante la participación en el «mecanismo de tipo de cambio») que cubre los tipos de cambio entre los países del euro y los que tienen otras divisas. Convergencia de los tipos de interés: tener un tipo de interés a largo plazo que no supere en más de 2 puntos porcentuales el de los tres miembros del euro con mejor comportamiento.

En principio todos los Estados miembros deben cumplir la tercera fase y, por consiguiente, adoptar el euro. No obstante, algunos Estados miembros todavía no cumplen los criterios de convergencia. Por lo tanto, esos Estados miembros disfrutan de una excepción temporal hasta que estén en situación de participar en la tercera fase de la UEM. Dinamarca notificó su intención de no participar en la tercera fase de la UEM y, por tanto, de no adoptar el euro. En la actualidad, diecinueve de los veintiocho Estados miembros se han adherido a la tercera fase de la UEM y tienen, por tanto, el euro como moneda única.

En el período posterior a la crisis de la deuda soberana europea, los líderes de la Unión se han comprometido a reforzar la UEM, mejorando también su marco de gobernanza. En 2015, sobre la base de una iniciativa similar de 2012, los presidentes de la Comisión Europea, del Consejo Europeo, del Eurogrupo, del BCE y del Parlamento Europeo publicaron un informe titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea» (conocido como «Informe de los cinco presidentes»). En él exponían un plan de reforma para lograr una auténtica unión económica, financiera, presupuestaria y política en tres fases (a más tardar en 2025)

El Eurogrupo es un órgano informal en el que los ministros de los Estados miembros de la zona del euro debaten cuestiones vinculadas a sus responsabilidades comunes relativas al euro. Su principal función es asegurar una estrecha coordinación entre las políticas económicas de los Estados miembros de la zona del euro. También tiene por objetivo fomentar las condiciones para un crecimiento económico más sólido. Asimismo, se encarga de preparar las Cumbres del Euro y de los correspondientes trabajos consecutivos. El Eurogrupo se reúne normalmente una vez al mes, la víspera de la sesión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros. También participan en sus reuniones el comisario de Economía de la UE y el presidente del Banco Central Europeo.

3. LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE

Dispone el artículo 207 del TFUE

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las

medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán mediante reglamentos las medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comercial común.

3. En caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo 218, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo.

La Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirla. La Comisión informará periódicamente al comité especial y al Parlamento Europeo de la marcha de las negociaciones.

4. Para la negociación y celebración de los acuerdos mencionados en el apartado 3, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.

Para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas. El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos:

a) en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión;

b) en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

5. La negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes se regirán por el título VI de la tercera parte y por el artículo 218.

6. El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización.

A lo largo de los años, la UE ha pasado, de forma progresiva, de fabricar productos con un alto coeficiente de mano de obra y bajo valor a especializarse en bienes de marca de mayor

valor. Para superar los obstáculos al comercio y ofrecer una igualdad de condiciones a sus empresas, la UE está negociando varios acuerdos de libre comercio (ALC). La UE es, además, uno de los fundadores y un actor fundamental de la OMC.

La base jurídica es el artículo 207 del TFUE. La política comercial común es una competencia exclusiva de la UE lo que significa que es la UE, y no los Estados miembros, la que legisla sobre cuestiones comerciales y celebra acuerdos comerciales internacionales. Si el acuerdo incluye cuestiones de responsabilidad mixta, el Consejo de la UE podrá celebrarlo únicamente tras la ratificación por todos los Estados miembros.

El comercio de bienes y servicios contribuye de manera significativa a un mayor crecimiento sostenible y a la creación de empleo. Más de 30 millones de empleos en la UE dependen de las exportaciones a terceros países. Se prevé que el 90 % del crecimiento mundial futuro tendrá lugar fuera de las fronteras de la UE. Por tanto, el comercio es un motor de crecimiento y una prioridad fundamental para la UE.

La economía de la UE representa más del 20 % del PIB mundial. Gracias al tamaño de su PIB y a la apertura de su mercado, la UE desempeña un papel central en la configuración del sistema comercial internacional, sobre todo apoyando a la OMC.

El comercio internacional fue uno de los primeros sectores en el que los Estados miembros acordaron ceder su soberanía, otorgando a la Comisión Europea el mandato de tratar las cuestiones comerciales en su nombre, también en las negociaciones de los acuerdos comerciales internacionales. La UE, actuando como una entidad única, negocia acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales en nombre de todos sus Estados miembros. Como demuestra su historial en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, la UE ha mostrado una notable capacidad de defensa de sus intereses en el marco de los conflictos comerciales de alcance internacional.

El Tratado de Lisboa también reforzó el papel del Parlamento Europeo al hacerlo colegislador, en pie de igualdad con el Consejo de la UE, en materia de comercio e inversión. Además, el Tratado confirió al Parlamento Español un papel más activo en la negociación y la ratificación de acuerdos comerciales internacionales, que ahora precisan de su aprobación. No obstante, algunos elementos de la política comercial siguen siendo competencia de los Estados miembros. El 16 de mayo de 2017, el TJUE publicó un dictamen que aportó claridad a la división entre las competencias nacionales y las de la UE.

La Comunicación de 2010 titulada «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales» hizo del comercio internacional uno de los pilares de la Estrategia Europa 2020, destinada a lograr una UE más competitiva y más ecológica. La estrategia «Comercio para todos» de 2015 reafirma el papel de la política comercial de la UE como principal motor del crecimiento, el empleo y la inversión. Por otro lado, aboga por una revitalización de la OMC confiándole un papel fundamental en la elaboración y la aplicación de las normas, adoptando un enfoque más centrado y creando un «mecanismo de dos velocidades» que permita a un subconjunto de miembros de la OMC avanzar en una cuestión determinada, permitiendo al mismo tiempo que otros miembros se adhieran en una fase posterior.

No obstante, tras el bloqueo en la OMC de las negociaciones multilaterales sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, la UE se vio obligada a buscar vías alternativas para garantizar un mejor acceso a los mercados de terceros países. Con este fin se introdujo una nueva generación de ALC de alcance amplio que van más allá de las reducciones arancelarias y del comercio de bienes. El primero de dichos ALC de nueva generación se celebró con Corea del Sur y, tras su ratificación por el Parlamento Europeo, empezó a aplicarse de forma provisional a partir de julio de 2011 y entró oficialmente en vigor en diciembre de 2015.

Prueba de esta nueva política son el Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión y Perú, Colombia y, más tarde, Ecuador, provisionalmente en vigor desde 2013, el Acuerdo de Asociación con los países de América Central, cuyo pilar comercial se ha venido aplicando de forma provisional desde 2013, el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) UE-Canadá, que se aplica provisionalmente desde septiembre de 2017.

El ALC y el acuerdo de protección de inversiones entre UE-Singapur se firmaron el 19 de octubre de 2018. El Parlamento Europeo dio su consentimiento el 13 de febrero de 2019. Una vez aprobado el ALC por los Estados miembros entró en vigor el 21 de noviembre de 2019. El acuerdo de protección de inversiones entrará en vigor después de que haya sido ratificado por todos los Estados miembros de la UE de acuerdo con sus propios procedimientos nacionales.

El ALC y el acuerdo de protección de inversiones entre UE-Vietnam, fueron firmados el 30 de junio de 2019 y el Parlamento los aprobó el 12 de febrero de 2020. El ALC con Japón entró en vigor el 1 de febrero de 2019.

Las negociaciones sobre un acuerdo comercial con los miembros fundadores del Mercosur se considera un paso importante hacia un mayor acceso al mercado latinoamericano. La UE también ha iniciado negociaciones con miras a la celebración de ALC con Indonesia, Túnez, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda. Las negociaciones con Malasia, Tailandia y la India se reanudarán tan pronto como las condiciones sean favorables. La Unión ha abierto asimismo negociaciones para la celebración de tratados bilaterales de inversión independientes con China y Myanmar/Birmania, y estudiará la posibilidad de abrir negociaciones similares con Taiwán y Hong Kong. Se sopesará la apertura de negociaciones con Irán una vez que este último se haya adherido a la OMC.

Europa es el mayor exportador de servicios y bienes manufacturados, y constituye también el mayor mercado para las exportaciones de unos ochenta países. En 2018, el comercio global de bienes de la UE fue de 3.936.107 millones de euros, siendo los tres principales socios Estados Unidos de América, China y Suiza.

País	Exportaciones	Importaciones	Total	Balanza comercial
EE. UU.	406.372	267.270	673.642	+139.102
China	209.906	394.698	604.604	-184.791
Suiza	156.484	108.980	265.464	+47.504
Mundo	1.955.746	1.980.361	3.936.107	-24.615

La UE es el mayor inversor del mundo y uno de los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) procedente de otros países. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en 2009, se ampliaron las competencias exclusivas de la UE en materia de comercio internacional, que ahora incluyen la IED. Para determinar con exactitud el alcance de sus competencias en materia de inversiones, la Comisión Europea solicitó al TJUE que emitiera un dictamen sobre el ALC UE-Singapur. El dictamen del Tribunal, de 2017, confirmó que la mayoría de los aspectos relativos a la IED son competencia de la UE, con algunas excepciones, como la resolución de litigios.

4. EL MERCADO INTERIOR

La base jurídica del mercado interior son los artículos 4, apartado 2, letra a), 26, 27, 114 y 115 del TFUE.

Dispone el artículo 4.2 TFUE:

Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: a) el mercado interior;

Asimismo, el artículo 26 del TFUE dispone:

- 1. La Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados.*
- 2. El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.*
- 3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, definirá las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados.*

El mercado interior es un área de prosperidad y libertad que proporciona acceso a mercancías, servicios, empleo, oportunidades de negocio y riqueza cultural. Se requiere un esfuerzo constante para garantizar el avance del mercado único, que podría ofrecer ventajas significativas para los consumidores y las empresas de la UE. En particular, el mercado único digital ofrece nuevas oportunidades para impulsar la economía (mediante el comercio electrónico), a la vez que limita las trabas administrativas (administración electrónica y digitalización de los servicios públicos). Los recientes estudios indican que los principios de libre circulación de bienes y servicios y la legislación en este ámbito generan beneficios estimados en cerca de un billón de euros al año.

El mercado común, establecido por el Tratado de Roma en 1958, ya pretendía eliminar las barreras al comercio entre los Estados miembros con el objetivo de incrementar la prosperidad económica y contribuir a «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». El Acta Única Europea de 1986 incluyó en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) el objetivo de crear un mercado interior, definido como «un espacio sin

fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada».

El mercado común, principal objetivo del Tratado de Roma de 1958, fue establecido a través de la unión aduanera de 1968, la eliminación de las cuotas, la libre circulación de ciudadanos y trabajadores y cierta armonización fiscal mediante la introducción generalizada del Impuesto sobre el Valor Añadido en 1970.

A mediados de los años ochenta, el debate político llevó a la entonces CEE a considerar un enfoque más riguroso en relación con el objetivo de la supresión de las barreras comerciales mediante el mercado interior. El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, fijó la fecha del 31 de diciembre de 1992 para la realización del mercado interior. Reforzó los mecanismos decisorios introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la aproximación de las legislaciones nacionales. Cuando se cumplió el plazo previsto, más del 90 % de los actos legislativos enumerados en el Libro Blanco de 1985 ya habían sido aprobados, principalmente por mayoría cualificada.

En su Comunicación «Mejorar la gobernanza del mercado único» la Comisión Europea propuso medidas horizontales, un mejor uso de las herramientas informáticas existentes a fin de facilitar el ejercicio de los derechos en el mercado único y el establecimiento de centros nacionales para supervisar el funcionamiento de dicho mercado. La supervisión es un elemento fundamental de los informes anuales sobre la integración del mercado único en el contexto del proceso del Semestre Europeo, creado en 2010 a raíz de la crisis económica.

La Comisión Europea publicó en 2010 la Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único». En ella se presentan una serie de medidas para impulsar la economía de la UE y crear empleo, a través de una política del mercado único más ambiciosa. En 2012, la Comisión Europea presentó el Acta del Mercado Único II para seguir desarrollando el mercado único y explotar sus posibilidades no aprovechadas como motor de crecimiento. El Acta establece doce medidas que giran en torno a los cuatro motores principales del crecimiento, el empleo y la confianza en el mercado único: Desarrollo de redes plenamente integradas en el mercado único (como ferrocarriles, transporte marítimo, aviación y energía). Mejora de la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas (como el portal de empleo EURES, acceso a financiación para empresas, fondos de inversión a largo plazo). Apoyo a la economía digital en todo Europa (como los pagos en línea, las redes de banda ancha, la facturación electrónica) Refuerzo del emprendimiento social, la cohesión y la confianza de los consumidores (como productos más seguros, acceso a servicios bancarios para todos).

La Comisión Europea publicó en 2015 la Comunicación «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas», que se centra en garantizar beneficios prácticos para las personas en su vida cotidiana y crear oportunidades adicionales para los consumidores, los profesionales y las empresas.

Una de las cuestiones más difíciles de la construcción del mercado interior es su realización en el aspecto digital. En 2015, la Comisión adoptó la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa. En 2018 se aprobó el Reglamento 1724 creando la pasarela digital única para

facilitar el acceso en línea a la información, a los procedimientos administrativos y a los servicios de asistencia que necesitan los ciudadanos y las empresas para vivir o desarrollar su actividad empresarial en terceros países. A más tardar en diciembre de 2023, 21 importantes procedimientos administrativos deberán poderse realizar íntegramente en línea en todos los Estados miembros. Estos procedimientos abarcan situaciones relevantes para los negocios, para trabajar o estudiar o para trasladarse de una ubicación a otra.

5. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

La base jurídica de la libre circulación de mercancías son los artículos 26 y 28 a 37 del TFUE.

Dispone el artículo 28 del TFUE:

1. La Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países.

2. Las disposiciones del artículo 30 y las del capítulo 3 del presente título se aplicarán a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros.

La libre circulación de mercancías se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente. Para completar la realización del mercado interior, a ello se sumaron el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas y el fomento de la normalización. La adopción del Reglamento 764/2018, derogado por el Reglamento 2019/515 reforzó la libre circulación de mercancías, el sistema de vigilancia del mercado de la UE y el marcado de conformidad "CE".

El derecho a la libre circulación de los productos originarios de los Estados miembros y los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros constituye uno de los principios fundamentales del Tratado (artículo 28 del TFUE). Inicialmente, la libre circulación de mercancías se concibió en el marco de una unión aduanera entre los Estados miembros con supresión de los derechos de aduana (artículo 28, apartado 1, y artículo 30 del TFUE), las restricciones cuantitativas al comercio (artículos 34 y 35 del TFUE) y las medidas de efecto equivalente y el establecimiento de un arancel aduanero común. Posteriormente, se hizo hincapié en la eliminación de todos los obstáculos que todavía dificultaban la libre circulación con vistas a la realización del mercado interior.

La eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas (contingentes) entre los Estados miembros se completó el 1 de julio de 1968. Los objetivos complementarios como la prohibición de las medidas de efecto equivalente y la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales, no pudieron alcanzarse en ese plazo. Tales objetivos pasaron a ser el eje central de un esfuerzo permanente en pos de la libre circulación de mercancías.

6. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES

La base jurídica de la libre circulación de los trabajadores son el artículo 3, apartado 2, del TUE; artículo 4, apartado 2, letra a), y artículos 20, 26 y 45 a 48 del TFUE. Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; Reglamento (UE) n.º 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

Dispone el artículo 3.2. del TUE:

La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

Una de las cuatro libertades de que disfrutan los ciudadanos de la UE es la libre circulación de los trabajadores, que incluye el derecho de desplazamiento y residencia del trabajador, el derecho de entrada y residencia de los miembros de la familia, y el derecho a trabajar en otro Estado miembro y a recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. La función pública está sujeta a restricciones. La Autoridad Laboral Europea es una agencia especializada en la libre circulación de los trabajadores, incluidos los trabajadores desplazados.

La libre circulación de los trabajadores es uno de los principios fundamentales de la UE desde su creación según el artículo 45 del TFUE y constituye un derecho fundamental de los trabajadores que complementa a la libre circulación de bienes, capitales y servicios en el mercado único europeo. Supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Dicho artículo establece que un trabajador de la UE tiene derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, a desplazarse libremente en el territorio de uno de los Estados miembros, a residir en él con objeto de ejercer un empleo y a permanecer en su territorio en determinadas condiciones después de haber ejercido un empleo.

En la Directiva 2004/38/CE se introduce la ciudadanía de la UE como condición fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros cuando ejercen su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la UE. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos. En el caso de que el periodo sea de mayor duración, el Estado miembro de acogida puede exigir que un ciudadano registre su presencia en el Estado dentro de un plazo razonable y no discriminatorio.

El derecho de residencia de los ciudadanos de la UE durante un período superior a tres meses está sujeto a determinadas condiciones: en el caso de las personas que no trabajen por cuenta ajena ni propia, el derecho de residencia depende de que dispongan de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida y de que estén cubiertos por un seguro de enfermedad. Los estudiantes

y las personas que realizan estudios para completar una formación profesional también pueden disfrutar del derecho de residencia, al igual que las personas desempleadas (involuntariamente) que se han registrado como tales.

Todo ciudadano de la UE adquiere el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida después de un periodo de cinco años de residencia legal continua.

La Directiva ha modernizado la reagrupación familiar y amplía la definición de «miembro de la familia» (que anteriormente se limitaba al cónyuge, los descendientes menores de veintiún años o hijos dependientes, y los ascendientes a cargo) para incluir también a la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la unión registrada con el matrimonio. Independientemente de su nacionalidad, estos miembros de la familia tienen derecho a residir en el mismo Estado que el trabajador.

El Reglamento (CE) n.º 492/2011 establece normas relativas al empleo, la igualdad de trato y las familias de los trabajadores. Todo ciudadano de un Estado miembro tiene derecho a buscar empleo en otro Estado miembro de conformidad con la normativa pertinente que se aplica a los trabajadores nacionales. Los Estados miembros no pueden aplicar prácticas discriminatorias, como la limitación de las ofertas de empleo a los nacionales o exigir competencias lingüísticas que vayan más allá de lo que sea razonable y necesario para el puesto de puesto en cuestión.

En cuanto a las condiciones de trabajo y empleo en el territorio del Estado miembro de acogida, los ciudadanos de un Estado miembro que trabajan en otro Estado miembro tienen los mismos beneficios sociales y fiscales, y también en lo que se refiere al acceso a la vivienda, que los trabajadores nacionales. Además, gozan de igualdad de trato en relación con el ejercicio de los derechos sindicales.

Las normas contra la discriminación también se aplican a los hijos de los trabajadores móviles. Los Estados miembros deben animar a estos menores a seguir una formación académica o profesional para facilitar su integración.

El Tratado permite a los Estados miembros denegar el derecho de entrada o de residencia a un nacional de la UE por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Estas medidas deben estar fundamentadas en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen, el cual debe representar una amenaza lo suficientemente grave y real y afectar a los intereses fundamentales del Estado miembro.

De conformidad con el artículo 45, apartado 4, del TFUE, la libre circulación de los trabajadores no será aplicable a los empleos en la Administración Pública, aunque esta excepción ha sido interpretada de un modo muy restrictivo por el Tribunal de Justicia, según el cual solo pueden estar restringidos a los nacionales del Estado miembro de acogida aquellos puestos que guarden relación con el ejercicio del poder público y la responsabilidad de salvaguardar el interés general del Estado miembro (por ejemplo, la seguridad interior o exterior).

Durante un periodo transitorio posterior a la adhesión de los nuevos Estados miembros, pueden aplicarse ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores de, hacia o entre dichos Estados miembros. En la actualidad hay periodos de transición para los ciudadanos croatas, que se deben eliminar, a más tardar, en julio de 2020.

La UE ha puesto gran empeño en crear un entorno favorable a la movilidad de los trabajadores. Entre ellas señalar: la reforma del sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales finalizadas en otros Estados miembros de la UE; la emisión en 2016 de una tarjeta profesional europea; la coordinación de los regímenes de la seguridad social, incluida la portabilidad de la seguridad social; una tarjeta sanitaria europea.

En la primavera de 2019 entrará en vigor el Reglamento de base de una nueva Agencia Europea, la Autoridad Laboral Europea (ELA), cuyo principal objetivo consiste en garantizar una mejor aplicación de la legislación de la UE en relación con los trabajadores desplazados y prestar servicios de apoyo a los trabajadores móviles y a los empresarios (EURES). A través de un sitio web único dedicado a la libre circulación, propone ofertas de empleo y facilita información sobre las condiciones de vida y de trabajo en los Estados miembros de la UE y los derechos y obligaciones de los trabajadores, los empleadores y las administraciones nacionales.

7. LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La base jurídica de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son los artículos 26 (mercado interior), 49 a 55 (establecimiento) y 56 a 62 (servicios) del TFUE.

Dispone el artículo 49 del TFUE:

En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.

Por otro lado el artículo 56 TFUE dispone:

En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán extender el beneficio de las disposiciones del presente capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la UE.

Los trabajadores por cuenta propia y los profesionales o personas jurídicas a efectos del artículo 54 del TFUE que operan en un Estado miembro podrán: i) llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro (libertad de establecimiento: artículo 49 del TFUE); o ii) ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen (libertad de prestar servicios: artículo 56 del TFUE).

De acuerdo con el TFUE, la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior. La UE profundiza en la aplicación y cumplimiento de estos principios con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores.

El derecho de establecimiento incluye el derecho a emprender y ejercer actividades como trabajadores por cuenta propia y a establecer y administrar empresas, para ejercer actividades permanentes y de carácter estable y continuado, en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado miembro para el establecimiento de sus propios ciudadanos

La libre prestación de servicios incluye el derecho de las empresas a prestar servicios en el territorio de otro Estado miembro y a desplazar temporalmente a sus propios trabajadores al territorio de otro Estado miembro con ese fin. Están prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la UE para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación (artículo 56 del TFUE).

La directiva 2018/957 que modifica la directiva 96/71 garantiza la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios y no afectará al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la UE, incluyendo el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros. Tampoco afecta al derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o llevar a cabo acciones colectivas conforme a la legislación o las prácticas nacionales.

La libre prestación de servicios es aplicable a todos aquellos servicios que se prestan habitualmente a cambio de remuneración, siempre que no estén regulados por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Para realizar la prestación de un «servicio», el proveedor podrá ejercer su actividad de forma temporal en el Estado miembro en que se presta el servicio y quedará sujeto a las mismas condiciones que tal Estado miembro impone a sus propios ciudadanos.

Con arreglo al TFUE, se excluyen de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios aquellas actividades que estén relacionadas con el ejercicio del poder público (artículo 51 del TFUE), si bien esta exclusión queda limitada por una interpretación restrictiva: las exclusiones recogen únicamente aquellas actividades y funciones específicas relacionadas con el ejercicio del poder público; y para que la exclusión abarque toda una profesión, es necesario que toda su actividad esté consagrada al ejercicio del poder público o que la parte que a él se consagra no sea separable de las otras. Las excepciones permiten a los Estados miembros excluir la producción o el comercio de material de guerra (artículo 346, apartado 1, letra b), del TFUE) y mantener un régimen especial para los extranjeros por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículo 52, apartado 1).

La Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior refuerza la libertad de prestar servicios dentro de la UE. Esta directiva es fundamental para la realización del mercado interior, ya que posee un enorme potencial en cuanto a la generación de beneficios para consumidores y pymes. Tiene como objetivo la creación en la UE de un mercado de servicios único y abierto, al tiempo que se garantiza la calidad de los servicios prestados a los consumidores. Esta directiva contribuye a la simplificación y la modernización del marco administrativo y reglamentario y ello se consigue mediante el análisis de la legislación vigente, la adopción y la modificación de la legislación pertinente y también a través de proyectos a largo plazo (el establecimiento de ventanillas únicas y la garantía de la cooperación administrativa). El éxito de su aplicación requiere un compromiso político sostenido y un apoyo generalizado en los ámbitos europeo, nacional, regional y local.

La directiva 2018/958 establece normas relativas a un marco común para efectuar evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza un nivel elevado de protección de los consumidores. Ello no afecta a la competencia de los Estados miembros, de no existir armonización, ni a su margen de apreciación para decidir si regular una profesión y de qué manera, dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad.

8. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

La base jurídica de la libre circulación de capitales son los artículos 63 a 66 del TFUE.

Dispone el artículo 63 del TFUE:

- 1. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.*
- 2. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas cualesquiera restricciones sobre los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.*

La libre circulación de capitales es una de las cuatro libertades fundamentales del mercado único de la UE. No es solo la más reciente, sino que, gracias a la peculiaridad de incluir a los terceros países, es también la más amplia. La liberalización de los flujos de capital ha avanzado gradualmente. Desde el Tratado de Maastricht (1994) se han eliminado las restricciones a los movimientos de capitales y sobre los pagos, tanto entre Estados miembros como con terceros países. El principio es directamente aplicable y no requiere la adopción de legislación adicional a escala de la UE ni de los Estados miembros

La libre circulación de capitales tiene como fin suprimir toda restricción a los movimientos de capitales entre los Estados miembros, así como entre Estados miembros y terceros países, con excepciones aplicables a ciertos casos. La libre circulación de capitales constituye la base del mercado único y complementa a las otras tres libertades. También contribuye al crecimiento económico al permitir una inversión eficiente del capital y promueve el uso del euro como moneda internacional, contribuyendo así al papel de la UE como actor global. Resulta indispensable para el desarrollo de la UEM y la introducción del euro.

Las primeras medidas comunitarias tuvieron un ámbito de aplicación limitado. El Tratado de Roma de 1958 requería la eliminación de las restricciones solo en la medida en que ello fuese necesario para el funcionamiento del mercado común. La «primera Directiva sobre capitales», de 1960, modificada en 1962, eliminó las restricciones a determinados tipos de movimientos de capitales privados y comerciales, como las adquisiciones inmobiliarias, los créditos a corto o medio plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos negociados en bolsa. En 1972 se adoptó otra Directiva sobre flujos financieros internacionales. En 1985 y 1986 se modificó la primera Directiva sobre capitales, ampliando la liberalización a ámbitos tales como los créditos a largo plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos no negociados en bolsa.

En el contexto de la realización del mercado único y la creación de la UEM, así como de la introducción del euro, la plena liberalización de los movimientos de capitales se hizo realidad mediante una Directiva del Consejo, en 1988, por la que se establecía la supresión, para el 1 de julio de 1990, de todas las restricciones subsistentes a los movimientos de capitales entre residentes de los Estados miembros.

En 1994, el Tratado de Maastricht introdujo la libre circulación de capitales y el artículo 63 del TFUE prohíbe cualquier restricción a la circulación de capitales y pagos entre los Estados miembros, así como entre estos y terceros países. Corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la interpretación de las disposiciones relativas a la libre circulación de capitales. En aquellos casos en los que los Estados miembros restrinjan la libre circulación de capitales de forma injustificada es de aplicación el procedimiento de infracción habitual contemplado en los artículos 258 a 260 del TFUE.

Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos de capitales relacionados con terceros países (artículo 64 del TFUE). El artículo 66 del TFUE abarca medidas de emergencia con respecto a terceros países, limitadas a un periodo de seis meses.

Las únicas restricciones justificadas relativas a los movimientos de capitales en general, incluidos los movimientos en el seno de la Unión, están establecidas en el artículo 65 del

TFUE. Se incluyen las siguientes: i) medidas que sean necesarias para luchar contra las infracciones de la legislación nacional, en particular, en materia fiscal y para la supervisión prudencial de los servicios financieros; ii) procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística; y iii) medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. Esto último se invocó durante la crisis de la zona del euro, cuando Chipre (2013) y Grecia (2015) se vieron obligados a introducir controles de capitales a fin de evitar una salida incontrolable de capital

El artículo 144 del TFUE permite, en el marco de los programas de asistencia a la balanza de pagos, la adopción de medidas de salvaguardia de la balanza de pagos en caso de dificultades que pongan en peligro el funcionamiento del mercado interior o en caso de crisis súbita. Esta cláusula de salvaguardia solo está disponible para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.

Los artículos 75 y 215 del TFUE prevén la posibilidad de imponer sanciones financieras para prevenir y combatir el terrorismo o sobre la base de las decisiones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común.

La Directiva sobre servicios de pago facilitó la base jurídica para el establecimiento de un conjunto de normas aplicable a todos los servicios de pago realizados en la UE para que las operaciones de pago transfronterizas resulten tan fáciles, eficientes y seguras.

La Directiva sobre servicios de pago proporcionó el marco jurídico necesario para una iniciativa del sector bancario y de los pagos europeo denominada «zona única de pago en euros» (SEPA). Los instrumentos de la SEPA se encontraban ya disponibles a finales de 2010. En 2015, los colegisladores adoptaron la Directiva revisada sobre servicios de pago por la que se derogaba la Directiva en vigor, aumentando la transparencia y la protección de los consumidores y adaptando las normas para tener en cuenta los servicios de pago innovadores, incluidos los pagos por internet y los pagos móviles. La Directiva entró en vigor el 12 de enero de 2016 y empezó a aplicarse el 13 de enero de 2018.

A pesar de los progresos realizados en la liberalización de los flujos de capital en la UE, los mercados de capitales siguen estando, en gran medida, fragmentados. Basándose en el Plan de Inversiones para Europa, la Comisión puso en marcha, en septiembre de 2015, su iniciativa emblemática: la Unión de Mercado de Capitales que incluye una serie de medidas destinadas a crear un mercado único de capitales verdaderamente integrado para 2019. En junio de 2017 se publicó una revisión intermedia del Plan de Acción de la Unión de Mercados de Capitales.

La Comisión Europea y los Estados miembros están trabajando para eliminar los obstáculos a la inversión transfronteriza incluidos en el ámbito de las competencias nacionales. El grupo de expertos sobre barreras a la libre circulación de capital se creó para examinar esta cuestión. En marzo de 2017, para dar continuidad al trabajo del grupo de expertos, la Comisión Europea publicó un informe que describía la situación en los Estados miembros. En marzo de 2019, la Comisión publicó una la Comunicación «Unión de los Mercados de Capitales: progresos realizados en la creación de un mercado único de capitales al servicio de una Unión Económica y Monetaria sólida».

BIBLIOGRAFÍA

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC acuerdos de libre comercio

BCE Banco Central Europeo

CAE Consejo de Asuntos Exteriores

ELA Autoridad Laboral Europea

EURES European Employment Services

IME Instituto Monetario Europeo

IED Inversión extranjera directa

MTC Mecanismo de tipos de cambio

OMC Organización Mundial del Comercio

PCSD Política Común de Seguridad y Defensa

PESC política exterior y de seguridad común

PESCO Permanent Structured Cooperation

PIB Producto Interior Bruto

REUE Representante especial de la Unión Europea

SEAE Servicio Europeo de Acción Exterior

SEBC Sistema Europeo de Bancos Centrales

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE Tribunal De Justicia de la Unión Europea

TUE Tratado de la Unión Europea

UE Unión Europea

UEM o ECU Unión Económica Monetaria

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 19

LA POBLACIÓN ESPAÑOLA: ESTRUCTURA, DISTRIBUCIÓN, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y LA POBLACIÓN RURAL. LA POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y EVOLUCIÓN. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. FACTORES DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LA POBLACIÓN ESPAÑOLA. ESTRUCTURA, DISTRIBUCIÓN. EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y POBLACIÓN RURAL.

- 1.1. Estructura, distribución ESTRUCTURA, DISTRIBUCIÓN
- 1.2. EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS
- 1.3. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y POBLACIÓN RURAL

2. LA POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y EVOLUCIÓN.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. FACTORES DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN.

- 3.1. POBLACIÓN AGRARIA
- 3.2. POBLACIÓN PESQUERA
- 3.3. FACTORES DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN

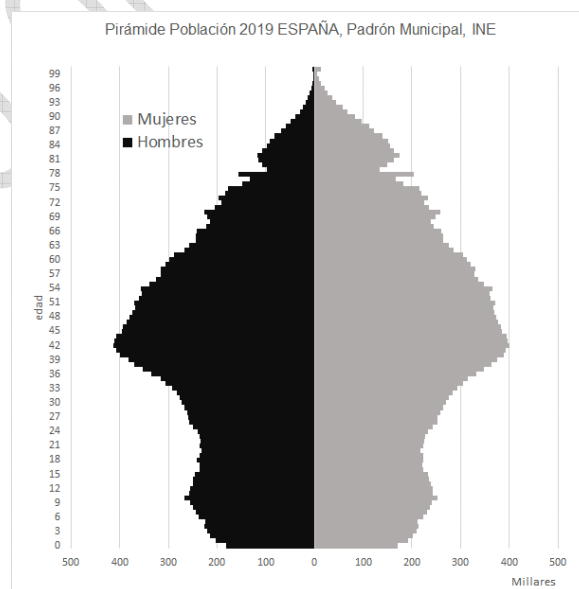
MATERIAL NO OFICIAL

1. POBLACIÓN ESPAÑOLA ESTRUCTURA, DISTRIBUCIÓN. EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y POBLACIÓN RURAL.

1.1. ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA Y DISTRIBUCIÓN

La evolución y actual reparto de la población española responde a una sociedad que inició más tardíamente, pero con mayor intensidad y rapidez que el resto de Europa occidental, el paso de un mundo rural a otro urbano. Los cambios políticos y socioeconómicos que se produjeron en España a finales del siglo XIX y desde mediados de la década de 1950 hasta finales de los años 90 del siglo XX, han supuesto transformaciones territoriales en la distribución de la población, las cuales se han producido de manera desigual, estableciéndose diferencias entre un dinamismo costero, insular y urbano, frente a una pérdida demográfica de la España interior. Se ha ocasionado un vaciado demográfico desde el comienzo del siglo XX hasta la actualidad, sobre todo en provincias que no han llegado a industrializarse, a especializarse en servicios, o en una agricultura exportadora. La población se distribuye con un predominio de la mitad mediterránea peninsular y de las islas en detrimento de la mitad atlántica.

El número de personas inscritas en el Padrón Continuo (INE) en España a 1 de enero de 2019 era ligeramente superior a los 47 millones de habitantes, siendo la primera vez desde 2013 que se encuentra por encima de dicho número. Del total de habitantes, 5 millones son extranjeros. El 49% del total de inscritos en el Padrón son hombres y el 51,0% mujeres. Por edades, destaca el bajo número de nacimientos en la base de la pirámide poblacional y el ensanchamiento cada vez mayor de la cúspide. El 16% de la población tiene menos de 16 años y el 19% tiene 65 o más años. La tasa de dependencia (población mayor de 65 entre población entre 16 y 64 años) es del 30%, con las consecuencias inmediatas sobre los servicios socio-sanitarios, la atención a los mayores y la financiación de las pensiones. España presenta, por tanto, una pirámide poblacional regresiva, con la base más estrecha que la zona central y un porcentaje de personas mayores significativo. Es una pirámide típica de países desarrollados, con tasas de natalidad y mortalidad bajas y un crecimiento natural muy bajo. Es por tanto una sociedad envejecida y con tendencia a serlo más.



Fuente: Padrón Municipal, INE. 2018.

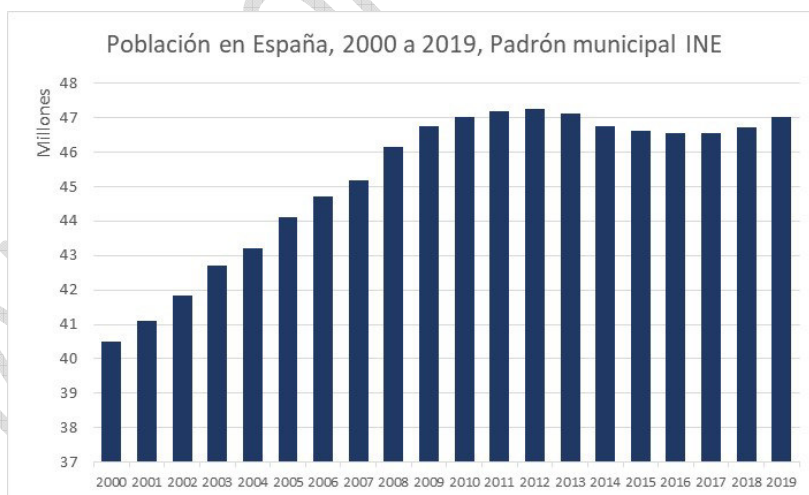
Las comunidades autónomas más pobladas son Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana (entre las cuatro suman el 59% de la población española), y las que menos población tienen son La Rioja, Cantabria y la Comunidad Foral de Navarra (menos de 1.000.000 de habitantes en cada una de ellas, sumando entre las tres un total de 1,5 millones de habitantes, un poco más del 3% del total de la población de España).

De los 8.131 municipios que hay en España, 5.002 tienen una población menor de 1.000 habitantes. Las comunidades con mayor número de municipios con menos de 1.000 habitantes son Castilla y León (2.006 municipios), Castilla-La Mancha (642) y Aragón (627). Por el contrario, las comunidades con menor número de municipios menores de 1.000 habitantes son Canarias (un municipio), Región de Murcia (dos) e Islas Baleares (seis). En cuanto a municipios de mayor tamaño, en España hay 63 municipios con más de 100.000 habitantes. De ellos, 12 pertenecen a Andalucía, 11 a Cataluña y 10 a Comunidad de Madrid. El 40,1% de la población empadronada en España reside en municipios mayores de 100.000 habitantes. Por otro lado, el 20,3% de la población vive en municipios menores de 10.000 habitantes.

1.2. EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS

Las características de la población actual constituyen el resultado de la iteración de dos factores: la evolución histórica de la natalidad y la mortalidad en España y los movimientos migratorios. Ambos componentes, movimiento natural y migraciones, determinan la dimensión cuantitativa de los recursos humanos de la economía española.

La evolución y transformación de la estructura de la población española, al igual que en el conjunto de las sociedades desarrolladas, ha estado marcada por el proceso de modernización y cambio conocido como *transición demográfica*: descenso de la mortalidad y de la natalidad, aumento de la esperanza de vida y el consiguiente envejecimiento.



Siguiendo a la caída lenta pero continuada de la mortalidad, la brusca reducción de la natalidad ha sido el rasgo demográfico más acusado en las décadas más recientes. El descenso de la natalidad se debe hoy en día a la baja fecundidad (número de hijos por mujer), consecuencia de un conjunto de cambios en las estructuras económicas, sociales, culturales y del sistema de valores, y muy en particular de los que han afectado más directamente a la configuración de la familia, al papel de la mujer y a las condiciones del mercado de trabajo. La disminución de la fecundidad y la mortalidad, así como el alargamiento de la esperanza de vida, han acarreado un cambio sustancial en las estructuras de edades de la población española, provocando un envejecimiento gradual de la población. Los estratos de población de más de sesenta años han ido aumentando progresivamente. Al mismo tiempo, se ha ido reduciendo el segmento de población más joven, menor de diecinueve años, que ha pasado del 22% en 1999 al 20% en 2019.

En la actualidad se está produciendo una segunda *transición demográfica*, en la que España está pasando del equilibrio entre natalidad y mortalidad que propicia un crecimiento lento y

estable, a otro régimen que conduce al estancamiento e, incluso, a la regresión demográfica. La recesión económica de 2008 frena el importante crecimiento demográfico que se venía produciendo desde el año 2000. La inercia de dicho periodo dura hasta 2012, año en el que la población española alcanza un máximo cercano a los 47,2 millones de habitantes. A partir de entonces se inicia un periodo de declive poblacional que se mantiene hasta 2017 y en el que la población disminuye en cerca de 500.000 habitantes. Por último, desde en 2018 y 2019 sube de nuevo la población hasta alcanzar el número actual de 47 millones de habitantes.

Tal y como se ha mencionado en párrafos anteriores, la evolución actual de la población se puede denominar como “segunda transición demográfica”, la cual está caracterizada por un crecimiento natural (nacimientos versus defunciones) bajo con profundas transformaciones sociales (nupcialidad, fecundidad, consolidación y formación de núcleos familiares) y la nueva consideración de la población inmigrante como un recurso más de reequilibrio social y territorial.

La evolución demográfica se puede estudiar a partir de los Indicadores Demográficos Básicos, que resultan de una operación estadística realizada por el INE cuyo objetivo es proporcionar la intensidad, las principales características, la dinámica y la evolución de los fenómenos demográficos sobre la población residente en España.

La natalidad española ha sufrido un gran recorte desde los años 70 (17‰) hasta la actualidad (8‰). Esta baja tasa de natalidad se une al descenso del número medio de hijos por mujer, que se encuentra en 1,3 aproximadamente. Una parte de esta caída de la natalidad y del número de hijos se debe al retraso en la edad de tener el primer hijo (31 años), muy por encima de las cifras de principio del siglo XX (20 a 25 años). Este retraso se explica por la incorporación de la mujer al mercado laboral, las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, así como por el aumento de la edad de emancipación de los jóvenes.

Las tasas de natalidad se han ido, por tanto, reduciendo de forma continuada, lo cual ha contribuido al envejecimiento de la población y a un incremento de las tasas de mortalidad. Todos estos cambios han estado acompañados, en primer lugar, por el aumento de la esperanza de vida gracias a la mejora de las condiciones higiénico-sanitarias, lo cual ha posibilitado la prolongación de las generaciones hasta llegar a los ochenta años y, en segundo término, por el descenso de la mortalidad infantil (en España: 2,7 defunciones por cada 1.000 nacidos en 2018 frente a 4,4 en 1999), que ha permitido mantener el crecimiento natural a pesar de la caída de la fecundidad. Por lo tanto, la esperanza de vida ha aumentado tanto en la base como en la cúspide de la pirámide poblacional, lo cual ha evitado tasas de mortalidad superiores. La mortalidad infantil, de hecho, uno de los mejores indicadores del nivel de desarrollo de un país. Las diferencias entre tasas de natalidad y mortalidad explican la evolución demográfica española en gran medida.

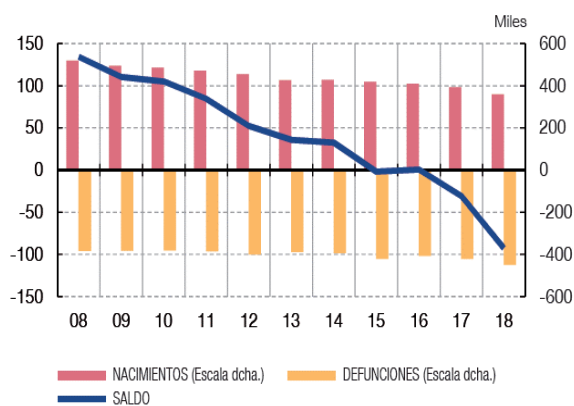
Tabla. Indicadores demográficos en España. 1999-2019

VARIABLES DEMOGRÁFICAS	1999	2009	2019
Población total (millones)	40,3	46,2	47,0 (46,7 en 2018)
Distribución por edades (%)			
- 0 a 19	22,1	19,8	19,7
- 20 a 59	56,6	58,5	54,9
- 60 y más años	21,3	21,8	25,4
Tasa de natalidad (nacidos por cada 1.000 habitantes)	9,4	10,6	8,0 (2018)
Tasa de fecundidad (nacidos por 1.000 mujeres)	36,0	42,6	35,4 (2018)
Tasa de mortalidad (defunciones por 1.000 habitantes)	9,1	8,3	9,1 (2018)
Esperanza de vida al nacer (años)			
- Hombres	75,4	78,6	80,5
- Mujeres	85,8	84,6	85,8
Tasa de dependencia (población mayor de 64 años dividido por población de 16 a 64 años, es decir, en edad de trabajar)	24,2	24,5	29,9

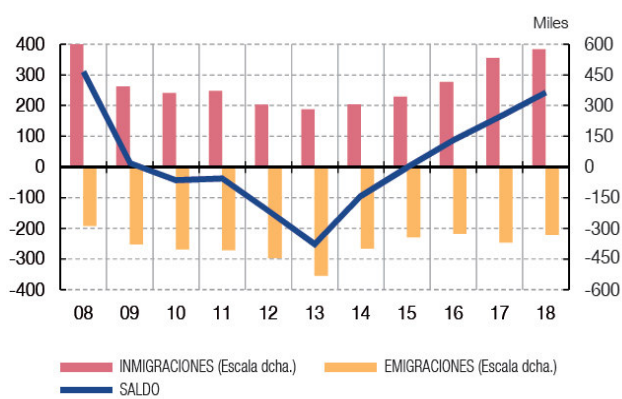
Fuente: INE

Los movimientos migratorios también influyen en la evolución de la población. Los movimientos más importantes que han tenido lugar en las últimas décadas se centran en el crecimiento experimentado por los núcleos periurbanos, el retorno de la población jubilada hacia sus municipios de origen o las ciudades costeras mediterráneas, o la migración en el interior de cada provincia desde los núcleos rurales alejados de la ciudad hacia los espacios urbanos; es decir, en general son movimientos de corto recorrido. Tan solo la inmigración ha sido capaz de hacer crecer la población en los últimos años. El saldo migratorio (inmigración-emigración) vive cierto dinamismo a raíz de la recuperación económica que se experimenta en los últimos años, compensando el comportamiento desfavorable del saldo vegetativo. Se ha producido un aumento en las últimas décadas de las migraciones internacionales proveniente de países europeos, Marruecos y América, entre los principales orígenes, como consecuencia de la creciente globalización. En menos de 20 años, España ha sumado a su población casi 4 millones y medio de inmigrantes, prácticamente un 10% de su población total. Por otro lado, fruto de la recesión, tuvo lugar una salida de España de personas cualificadas, contabilizándose cerca de 2,5 millones de españoles fuera de nuestro país.

1 SALDO VEGETATIVO (a)



2 SALDO MIGRATORIO CON EL EXTRANJERO (a)

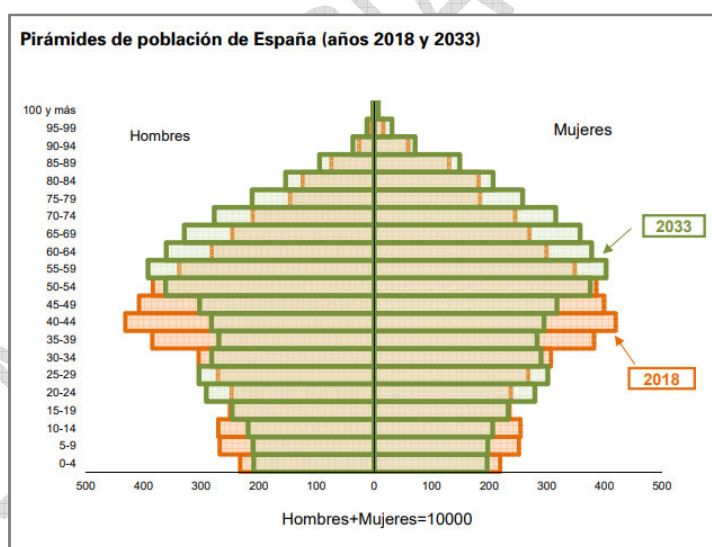


Fuente: Boletín Económico del Banco de España (1/2019). Notas económicas.

Por último, en cuanto a las tendencias de la población, el INE publicó en 2018 las últimas proyecciones de población para el periodo 2018-2068. Según dichas proyecciones, España ganaría en los 15 próximos años un total de 2.356.789 habitantes (un 5,1%), hasta superar los 49 millones de personas en 2033.

El aumento de la población residente se debería, principalmente, a un elevado saldo migratorio, positivo en todo el período proyectado. Por otra parte, el progresivo e ininterrumpido aumento de las defunciones, siempre superior al número de nacimientos, daría lugar a un saldo vegetativo negativo durante todo el periodo proyectado. Este saldo vegetativo negativo se vería compensado con el saldo migratorio en los primeros 15 años de la proyección, lo que provocaría un aumento de población.

En cuanto a la pirámide poblacional, se demuestra la intensidad del proceso de envejecimiento de la población residente en España. De mantenerse la tendencia demográfica actual, la pérdida de población se concentraría en el tramo de edad entre 30 y 49 años, que se reduciría en 2,8 millones de personas en los 15 próximos años (un 19,7% menos). Además, el descenso de la natalidad provocaría que en 2033 hubiera 916.162 niños menores de 15 años menos que en la actualidad (-13,1%). Por el contrario, la población se incrementaría en la mitad superior de la pirámide de población. De hecho, todos los grupos de edad a partir de los 50 años experimentarían un crecimiento de efectivos. Dentro de 15 años en España residirían 12,3 millones de personas mayores de 64 años, 3,4 millones más que en la actualidad (un 37,6%). Si observamos los grupos de edad quinquenales, el más numeroso en la actualidad es el de 40 a 44 años. Pero esto cambiaría en 2033, cuando el grupo con más efectivos sería el de 55 a 59 años.



1.3. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y A LA POBLACIÓN RURAL.

La población que habita en las zonas rurales posee unas características sociales diferentes a la que vive en las zonas urbanas. Las zonas rurales se caracterizan por tener una población escasa y con una baja densidad, lo cual influye en que sus habitantes tengan un mayor envejecimiento que los urbanos, una baja tasa infantil, una mayor dependencia en las edades mayores y un mayor desequilibrio entre el número de hombres y de mujeres.

Para poder analizar la población que habita en las zonas rurales, es necesario definir su ámbito territorial. Existen diversas metodologías para definir dicho ámbito. Por un lado, en

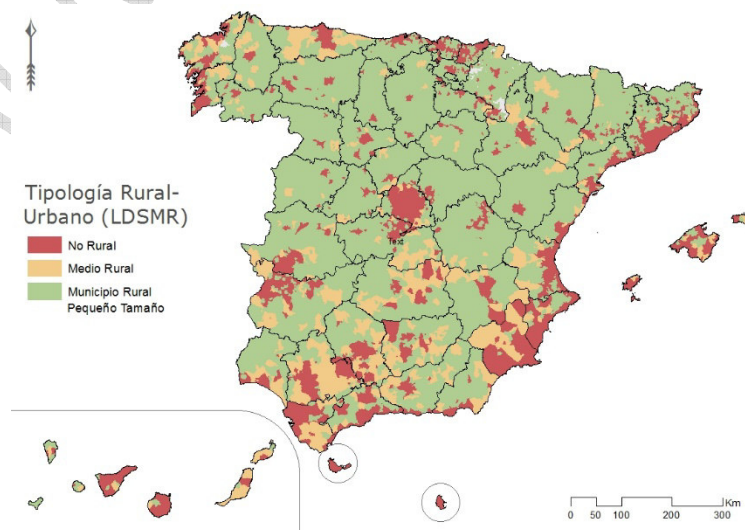
Eurostat se utilizan dos tipologías basadas principalmente en la densidad de población para delimitar el ámbito rural: la tipología “Degurba”, que utiliza el municipio como base administrativa básica para realizar su clasificación, y la tipología “Urban-Rural”, que se basa en la provincia.

Sin embargo, a efectos de este tema, para delimitar las áreas rurales se utilizará la definición de medio rural incluida en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 299, 14/12/2007). Esta Ley define el medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes, que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km². Dentro del medio rural, se considera que un municipio es de pequeño tamaño si posee una población inferior a 5.000 habitantes.

Más del 80% de los municipios españoles son rurales, en ellos se encuentran censadas 7,6 millones de personas y ocupan el 84% de la superficie española. La densidad media de los municipios rurales es cercana a los 18 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a los 490 habitantes por km² de las zonas urbanas. Además, gran parte de los municipios rurales, el 95%, son de pequeño tamaño (tienen menos de 5.000 habitantes). Por el contrario, los municipios urbanos ocupan el 16% del territorio y en ellos está censada el 84% de la población.

El medio rural ocupa el interior de la península, especialmente las áreas de los principales sistemas montañosos. Frente a estos, las zonas urbanas y periurbanas no consideradas rurales por la Ley se distribuyen principalmente por las zonas costeras, Madrid, Valles del Ebro y Guadalquivir y ambos archipiélagos. Las Comunidades Autónomas con mayor porcentaje de población rural son Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Navarra y Galicia. Por otro lado, cabe destacar que Andalucía es la región que más población rural aporta al total de España. En el lado contrario, las Comunidades con un menor porcentaje de población rural son la Comunidad Autónoma de Madrid, País Vasco, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

Mapa. Tipología rural-urbano Ley 45/2007. España 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal de Población, INE. MAPA

Estructura por edad.

La *tasa de dependencia* (nº de personas de 65 años o más por cada 100 personas entre 15 y 64 años, es decir, en edad de trabajar) en los municipios rurales es cercana a los 37 mayores

por cada 100 personas en edad de trabajar, mientras que en los municipios no rurales (o “urbanos”) es de 27. Por lo tanto, el porcentaje de personas mayores es superior en las zonas rurales que en las urbanas. Este desequilibrio se incrementa en los municipios más pequeños, mientras que en los municipios más grandes, la tasa es similar a la urbana. Este mayor envejecimiento en el medio rural genera un problema de dependencia superior al del conjunto de la población española por la estructura demográfica más descompensada por edad y sexo, que limita la posibilidad de atender a la dependencia desde el ámbito familiar, por la disminución y masculinización de la generación soporte y también por la mayor dispersión y menor disponibilidad de centros asistenciales sanitarios y de servicios. A esto se une la existencia de mayores carencias de infraestructuras (por ejemplo, de transporte público lo que hace que la necesidad de transporte privado sea alta), limitando especialmente a las personas mayores. Todo ello condiciona también tanto la permanencia de las mujeres en el medio rural como su incorporación al mercado de trabajo y en el caso de algunos espacios rurales se ve agudizado por la dispersión de los núcleos poblacionales.

La *tasa de jóvenes* (nº de personas con menos de 15 años de edad por cada 100 personas de 65 años o más) en los municipios rurales 53 personas con menos de 15 años por cada 100 personas de 65 años o más, mientras que en los municipios no rurales (o “urbanos”) es de 84. Por lo tanto, las personas jóvenes son mucho menos numerosas con respecto a las mayores en las zonas rurales que en las urbanas. Esta diferencia se acentúa en los municipios más pequeños. La escasa tasa de jóvenes con respecto a los mayores es un indicativo de falta de relevo generacional que, a largo plazo, provoca el envejecimiento de la población.

Estructura por sexos.

La tasa de masculinidad (nº de hombres por cada 100 mujeres) en el medio rural es de 103 hombres por cada 100 mujeres, siendo superior a la tasa en ciudades, que se sitúa en 96 hombres por cada 100 mujeres. Esto indica que el medio rural está más masculinizado que el resto, lo cual hace que sea más baja la natalidad y, por tanto, el relevo generacional. Dentro de los municipios rurales, los más pequeños son los más masculinizados de todos.

Por tanto, dados los indicadores anteriores, uno de los principales problemas a los que se enfrenta el medio rural en España es el despoblamiento, entendido como un fenómeno demográfico y territorial, consistente en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un periodo previo. La caída en términos absolutos del número de habitantes puede ser resultado de un crecimiento vegetativo negativo, de un saldo migratorio negativo o de ambos simultáneamente. La reducción masiva y permanente de población termina llevando a la desertización, pero antes de llegar a esta situación se alcanzan otros umbrales críticos: el punto en el que el propio envejecimiento condena a la desertización, o a una densidad de población por debajo de la cual es casi imposible mantener la actividad económica.

En España, las mayores pérdidas de población se concentran en municipios rurales que ya están afectados desde hace décadas por acusados procesos de despoblación. En estas zonas,

el elevado grado de envejecimiento provoca una desaceleración de las migraciones, pero genera una segunda vía de despoblación, la aparición de crecimientos vegetativos negativos. Pueden existir fenómenos de despoblación en todos los ámbitos, incluidas grandes ciudades y espacios densamente poblados. Sin embargo, cuando afecta a áreas de baja densidad, desequilibradas en su estructura de edades y género, que además carecen de un sistema urbano que vertebre su territorio, la perspectiva de revertir esta situación es muy complicada.

Finalmente, además de estas características sociodemográficas, se deben tener en consideración otros criterios para caracterizar el despoblamiento rural, pues las bajas densidades de población no son un factor tan limitante como en el pasado, debido al incremento de la movilidad, que permite el desplazamiento diario al lugar de trabajo de las zonas rurales a poblaciones de mayor tamaño. Se trata de zonas con una estructura de empleo muy tradicional y económicamente muy poco dinámicas. Pero estos indicadores no son suficientes para explicar el vaciamiento, siendo claves en este sentido las características geográficas y la ordenación del territorio, pues es la escasa accesibilidad o la inexistencia de municipios cercanos más poblados, lo que dificulta su integración en una dinámica de desarrollo rural.

2. LA POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y EVOLUCIÓN

2.1. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y EVOLUCIÓN

La evolución de la población total de un país es fundamental para la economía. Un aumento de renta per cápita de un país (objetivo político-económico) se puede conseguir de dos maneras: mediante un incremento del porcentaje de población que realiza actividades productivas (n° empleados per cápita total) o mediante un aumento de la producción por cada trabajador (productividad aparente del factor trabajo). Esto es, $\text{PIB/población (PIB per cápita)} = \text{PIB/empleo (renta por trabajador)} \times \text{empleo/población (trabajadores por población)}$.

De la anterior descomposición se desprende la importancia que la evolución de la población trabajadora tiene para el crecimiento económico a largo plazo. La población trabajadora es un factor de producción crucial, tanto en su vertiente cuantitativa (estructura demográfica y crecimiento), como en su vertiente cualitativa, al determinar la oferta de trabajo de la economía. La población trabajadora, o fuerza laboral, o población activa, constituye un recurso productivo fundamental en una función económica de producción y depende, a su vez, del tamaño de la población y del porcentaje de población que participa en el mercado de trabajo. La variación de la población durante un periodo de tiempo (por ejemplo, un año) depende, como se ha visto en epígrafes anteriores, del crecimiento vegetativo y del saldo migratorio. Se suele señalar, por ejemplo, que cuanto mayor es la participación juvenil en el mercado de trabajo, mayor es la capacidad de la economía para introducir innovaciones que mejoren su competitividad. La población residente y su evolución constituyen la base para la población activa, ocupada y parada. La población potencialmente activa serían todas aquellas personas que cumplen el requisito de edad mínima establecida (16 años o más)

para poder acceder al mercado laboral. Según la definición adoptada por la Oficina Internacional de Trabajo, la población activa es el conjunto de personas que suministran mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios.

La población *activa* la constituyen, por tanto, todas las personas que tienen un empleo o llevan a cabo una actividad económica remunerada (población *ocupada*) más todas aquellas personas que, no teniéndolo, están a la expectativa de conseguir alguno (población *parada*). No forman parte de la población activa, sino que engrosan el colectivo de *inactivos*, quienes realizan alguna labor sin ningún tipo de retribución económica (estudiantes o personas que se ocupan de su hogar, por ejemplo) y los que no realizan ninguna actividad económica (jubilados o incapacitados para trabajar).

Por tanto:

- Población de 16 años o más (*potencialmente activa*) = población activa + población inactiva.
- Población activa = ocupados + parados

Dentro de los parados se distingue, además, a los parados de larga duración (desempleados que permanecen buscando trabajo durante 12 meses o más). Un parado de larga duración, desde un punto de vista estadístico, no pertenece a ningún sector económico. Por tanto, el número total de parados es igual a la suma de los parados en los distintos sectores de la economía más los parados de larga duración.

Para analizar el mercado de trabajo se suelen utilizar tres tasas:

- Tasa de actividad. Mide la proporción de población potencialmente activa (población de 16 años o más) que, finalmente, participa activamente en el mercado de trabajo = $\text{activos} / \text{población de 16 años o más} * 100$
- Tasa de ocupación. Proporción que representa la población ocupada con respecto a la potencialmente activa = $\text{ocupados} / \text{población de 16 años o más} * 100$.
- Tasa de paro. Proporción entre población desempleada y activa = $\text{parados} / \text{activos} * 100$

Las cifras de la población activa se publican en España por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de manera trimestral a través de la Encuesta de Población Activa (EPA), la cual se realiza a una muestra de 65.000 hogares (aproximadamente 200.000 personas). La población de referencia en la elaboración de la encuesta es la población residente en viviendas familiares principales y privadas en territorio nacional. Las entrevistas a los hogares se reparten a lo largo de cada trimestre y los resultados se refieren a una semana media. El periodo de referencia de la información es, en términos generales, la semana anterior a la que se realiza la entrevista. Esta encuesta se elabora siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y la normativa de la Comisión Europea, y permite realizar comparaciones a nivel internacional (UE, OCDE...).

El número de personas con 16 años o más en 2019 superaba los 39,2 millones. Su evolución desde 2008 (últimos 10 años) hasta la actualidad se puede dividir en tres tramos: un primer

periodo de crecimiento hasta 2011 en el que se alcanza un máximo de 38,8 millones de personas potencialmente activas, un segundo tramo de descenso (-400.000 personas) hasta alcanzar un mínimo en 2014, y un tercer tramo de estabilidad y crecimiento que se mantiene hasta la actualidad.

Gráfico. Población de 16 años o más. 2008-2019. España

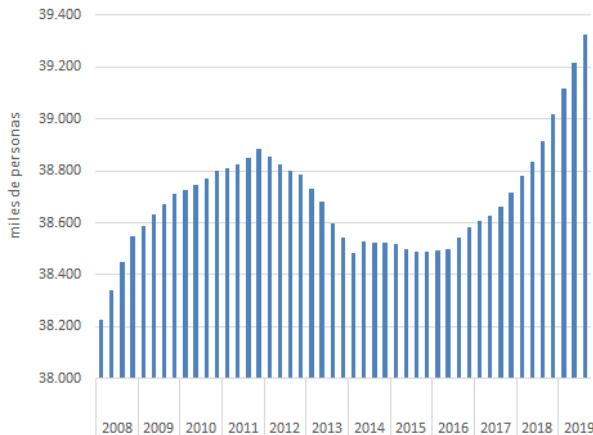
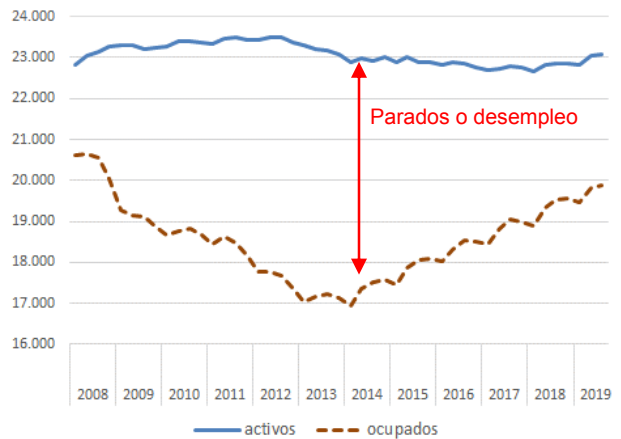


Gráfico. Población activa, ocupada y desempleo. 2008-2019. España.



Fuente: INE

La crisis de 2008 no se materializó en la evolución de los activos hasta 2013, año en el que su número empezó a tomar una senda descendente que no se detendría hasta 2018. Los activos subieron desde 2008 hasta 2013, a la vez que los ocupados descendieron bruscamente, pasando de 20,5 millones de personas con empleo en 2008 hasta 17,0 millones en 2013 (se produjo un descenso de 3 millones de ocupados que se convirtieron en parados). Los parados alcanzaron un máximo en 2013 cercano a los 6 millones de personas. A partir de 2013, la ocupación se empezó a recuperar, a la vez que los activos seguían disminuyendo, lo que se tradujo en un rápido descenso de los parados que se viene manteniendo hasta hoy en día. En la actualidad, los activos suben y la ocupación también, con lo que el número de parados se mantiene estable en el entorno de los 3 millones de personas.

Distribución sectorial

La distribución porcentual de la población activa entre los distintos sectores de la economía proporciona uno de los mejores indicadores para determinar el grado de desarrollo en el que se encuentra un país. La teoría económica propone que, en la medida que el progreso técnico reduce los costos de transporte, el mercado para bienes no agrícolas se amplía, lo que induce la reasignación de la mano de obra de la agricultura a actividades no agrícolas. Una de las formas principales en que se manifiesta el progreso económico es en la continua transferencia de trabajo del sector primario al industrial, y de éste al de servicios.

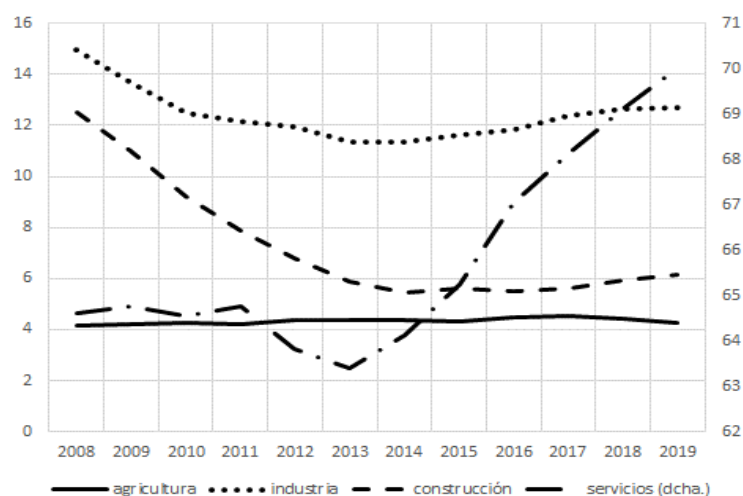
Tabla. Porcentaje de activos respecto al total según sector económico. 2008-2019

EPA, 2019	activos (miles)	% sobre total
Total	23.027,1	100,0
Agricultura	983,3	4,3
Industria	2.927,3	12,7
Construcción	1.415,3	6,1
Servicios	16.118,2	70,0
Parados que han dejado su último empleo hace más de 1 año	1.250,3	5,4
Parados que buscan primer empleo	332,7	1,4

Fuente: INE. Nota: Los activos=ocupados + parados. Aquellos activos que llevan parados más de un año o aquellos que buscan su primer empleo no se pueden clasificar en ningún sector económico, contabilizándose aparte.

En 2019, el número total de activos en la economía española según la EPA era de 23.027.100 personas, de las cuales, 983.300 personas (4,3%) pertenecía a la agricultura (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), la mayor parte de las cuales está distribuida entre Andalucía, Región de Murcia, ambas Castillas, Galicia y la Comunidad Valenciana. La proporción de asalariados ha ido creciendo en esta población activa ha ido creciendo frente al progresivo descenso de trabajadores por cuenta propia (mano de obra familiar), situándose en la actualidad en el entorno del 60%-30%

Gráfico. Porcentaje (%) de activos respecto al total según sector económico. Agricultura, industria, construcción (eje izquierdo) y servicios (eje derecho). Periodo 2008-2019



Fuente: INE

Entre 2008 y 2019, la distribución del número de activos entre sectores de la economía ha ido cambiando. El porcentaje de activos pertenecientes a la agricultura se ha mantenido prácticamente constante, en el entorno del 4,2%. La participación de los activos en la industria y la construcción disminuyó progresivamente entre 2008 y 2013, para estabilizarse en cifras cercanas al 12% y 6% respectivamente, mientras que en el sector servicios se inició una importante subida en ese mismo año hasta alcanzar el 70% en la actualidad.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. FACTORES DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN

3.1. POBLACIÓN AGRARIA

La población agraria es aquella que tiene como base económica la actividad agrícola, ganadera o forestal y se incluye dentro del concepto de población rural. El promedio de personas activas en el sector agrario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) era de 983.300 personas en 2019 según la EPA. Un 74,3% de los activos eran hombres y un 25,7% mujeres. Un 15% de la población activa tenía entre 16 y 30 años, un 83,4% entre 30 y 64 años, y un 1,6% tenía 65 o más años.

La mano de obra familiar representa la mayor parte de la población agraria, lo cual confiere un cierto grado de flexibilidad a las explotaciones agrarias en términos de pluriactividad. Además, la gran parte de la población activa agraria está empleada a tiempo parcial, más de un 75%, o bien tiene a la agricultura como una actividad secundaria.

La mecanización del campo ha permitido conseguir una elevada productividad, lo cual ha generado excedentes, tanto a nivel de mano de obra como a nivel productivo. Este aumento de mano de obra no puede, en ocasiones, ser acogido por la superficie agraria, produciéndose una salida de trabajadores que es diferente según su sexo y edad. Esta

emigración selectiva tiene dos consecuencias principales: envejecimiento de la población agraria, ya que los que emigran son los jóvenes, y masculinización, ya que, dentro de los jóvenes, las que más emigran son las mujeres.

El trabajo en agricultura es, en algunos casos, muy estacional. Este hecho provoca que sea difícil, en ocasiones, encontrar mano de obra temporera, ya que el trabajador agrario prefiere estar contratado en explotaciones grandes donde puede desarrollar un mayor número de horas de trabajo. Los trabajos agrarios procedentes del extranjero son necesarios en las explotaciones agrarias, sobre todo en las más intensivas, para poder asegurar la viabilidad de las mismas.

Los “nuevos entrantes” en el sector agrario, en especial los jóvenes, experimentan dificultades para acceder a la profesión por la falta de servicios sociales en el medio rural, menor percepción de oportunidades laborales, el desprestigio asociado a la actividad y el difícil acceso a la tierra por su escasez y alto coste. Además, los salarios suelen ser menores que en otras actividades.

La pluriactividad (trabajar en distintos sectores) y la diversificación (expandir en modelo productivo hacia otros sectores, como la transformación industrial, el turismo, la producción de energías renovables, etc.) son tendencias de modernización que están llevando a cabo las explotaciones agrarias para poder mantener un adecuado nivel de ingresos y renta.

El trabajo en la explotación agraria es mayoritariamente familiar, un 75% del mismo es realizado por el agricultor y su familia. El acceso a la profesión es mayormente hereditario y el trabajo se suele realizar a tiempo parcial, compaginando la actividad agraria con otras fuentes de ingresos en sectores distintos. En los últimos años, sin embargo, se observa una continua disminución de las ayudas familiares a favor del trabajo asalariado y una mayor esfuerzo en realizar formación. El agricultor es una persona concienciada con los problemas medioambientales, tales como la erosión, la contaminación o el uso racional de los fertilizantes.

Los principales problemas que aparecen en la población agraria son el aislamiento, la falta de comunicación y los menores accesos a servicios sanitarios, educativos o de ocio. Además, sufren de menores oportunidades laborales. Por el contrario, las principales ventajas son que el medio rural ofrece una mayor calidad de vida, menor estrés laboral, mejores condiciones medio ambientales y mayor calidad de las relaciones humanas.

La población agraria española es diversa y heterogénea por razones históricas y geográficas. Los núcleos de población son más pequeños en el norte de España que en el sur. El sur posee un medio rural más agrarizado, mientras el norte es más industrial. Marca la diferencia los municipios costeros, en los que el turismo es la actividad económica predominante.

3.2. POBLACIÓN PESQUERA

La población pesquera tiene su base económica en la pesca marítima y en la acuicultura. En 2019 había un total de 42.100 personas activas en este sector, de las cuales el 89,1% eran hombres y el 10,9% mujeres.

Las características de esta población dependen en bastante medida del tipo de buque en el que trabajan. En los buques pequeños, de pesca artesanal, familiar o litoral (menos de 20 Toneladas de Registro Bruto-TRB-), que agrupan a más del 90% de la flota española, el armador suele trabajar a bordo y, además, suele ser el patrón del barco. No existen contratos negociados de manera colectiva sino que suele ser de tipo incluso verbal. Los trabajadores suelen ser familiares del patrón y la retribución se realiza a parte, en función de las capturas. La autonomía del barco es reducida y las mareas realizadas suelen ser menores a una semana.

En los buques mayores, de pesca industrial de altura (100 a 250 TRB) o gran altura (más de 250 TRB), la concentración empresarial es mayor. El propietario del barco no suele trabajar a bordo y el trabajo se encuentra reglamentado mediante contrato. Las tareas en el barco están divididas de manera profesional y el reclutamiento se realiza entre trabajadores profesionales del mar. La retribución suele ser mediante un salario fijo a la que se suman primas por capturas. Las mareas son largas, de 15 a 60 días, lo cual también favorece el problema del aislamiento.

La población pesquera está repartida por toda la costa de España, normalmente en núcleos de población pequeños. El trabajo en el mar es gran medida endogámico y hereditario, iniciándose los pescadores muy jóvenes. Este hecho dificulta la modernización. Los trabajadores del mar no suelen tener experiencia profesional fuera de la pesca y existe una alta siniestrabilidad.

3.3. FACTORES DE INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN

Agricultura

La población agraria en las últimas décadas está viviendo un cambio en sus actitudes empresariales. Existe una mayor valoración de los recursos propios, como el medio ambiente, la industria agroalimentaria, la producción artesanal, los aprovechamientos forestales o el turismo rural. El agricultor tiene un nuevo papel como protector del territorio, del medio natural y del patrimonio, es ordenador del espacio rural y debe adaptarse a las cada vez mayores exigencias en calidad del consumidor de alimentos. La administración juega un papel importante como impulsora de la innovación y modernización de este sector, fomentando el conocimiento del medio, la participación de los agentes locales en nuevas iniciativas, la diversificación de actividades económicas, la formación, el asociacionismo, el relevo generacional y la incorporación de nuevas tecnologías. El progreso tecnológico, como por ejemplo, la agricultura de precisión controlada por satélite, contribuye a la mejora de la productividad agraria por medio de la maximización de la oferta de productos gracias a mayores rendimientos o menor uso de la mano de obra. Los trabajadores agrícolas habrán de tener una mayor cualificación y conocimiento de tecnologías como el internet de las cosas, big data, blockchain, inteligencia artificial, realidad virtual y aumentada o el procesamiento en la nube.

El incremento de la superficie de las explotaciones o la intensificación de la agricultura son factores de modernización que afecta a la mano de obra subiendo el coste de su

incorporación al sector, de manera que puede perjudicar a aquellas explotaciones que no pueden competir con economías de escala.

La innovación mantiene la competitividad en el sector agrario, especialmente en lo que se refiere a la introducción de nuevos métodos de cultivo, automatización, marketing o estrategias de comercialización. El reto consiste en hacer llegar esta innovación a los agricultores. La digitalización de la agricultura contribuye a reducir el impacto ambiental del sector y los riesgos de producción derivados de la estacionalidad y malas condiciones climáticas, incrementando así la rentabilidad de las explotaciones agrícolas en general.

Pesca

La pesca en España ha experimentado un desarrollo integral de sus buques, astilleros y fabricación de equipos electrónicos. El impacto económico de la actividad pesquera es alto, ya que se suele considerar que 1 empleo en el mar es capaz de generar de 4 a 8 empleos en tierra. Es necesario tener en cuenta que los ingresos y gastos de la actividad pesquera son puntuales. La salida del barco al mar requiere más desembolso cuanto más larga es la marea. La mercancía es altamente perecedera, con lo que debe vender a precio de mercado cuando llega a lonja.

La actividad pesquera debe adaptarse continuamente a cambios en la demanda de productos y los pescadores deben adoptar cambios tecnológicos para mejorar los métodos y mecanismos de explotación de los recursos pesqueros. La administración, en este aspecto, fomenta las campañas de información de nuevas técnicas de pesca y cursos de formación profesional.

Para la definición de las líneas de I+D+i prioritarias en el sector de la pesca y la acuicultura Española cuenta con la Plataforma Tecnológica Española de la Pesca y la Acuicultura (PTEPA). Las Plataformas Tecnológicas Españolas suponen un interesante y exitoso instrumento de apoyo a la I+D+i nacional y permiten encaminar esfuerzos hacia un escenario más comprometido, planificado y estructurado de la innovación. Esta plataforma Tecnológica es apoyada por el MAPA y otras administraciones. La PTEPA surge para promover la I+D+i en el sector de la pesca y acuicultura, incluyendo la transformación y comercialización de sus productos, siendo así, la primera plataforma a nivel nacional que abarca toda la cadena del sector.

La plataforma trabaja en el desarrollo de varios retos tecnológicos en los ámbitos de los recursos marinos (conservación de ecosistemas, rentabilidad de la flota, genética de la biodiversidad o acuicultura), tecnologías pesqueras (innovación en aparejos, reducción capturas especies sensibles o automatización), transformación y comercialización (descartes, identificación de especies o nuevas presentaciones), entre otras.

Innovación en conjunto

La importancia del conocimiento y la innovación para ayudar a agricultores y habitantes del medio rural a superar los desafíos actuales y futuros, se materializa mediante el impulso de diversas medidas, como la mejora de los flujos de información entre la investigación, el

desarrollo y la innovación, el fortalecimiento de los servicios de asesoramiento agrario, y el apoyo a la transformación digital en la agricultura.

La innovación es una de las herramientas más importantes con las que cuenta el sector agroalimentario y forestal, y el medio rural en general, para poder impulsar la incorporación de nuevas tecnologías y poder adaptarse a los nuevos retos socioeconómicos y medioambientales. La política económica fomenta, por ello, la inversión en innovación y en la mejora de la investigación. Existe una tendencia creciente en el número de empresas del sector agroalimentario que innovan y también el gasto total que dedican a la innovación, con un gasto en I+D situado en el entorno del 0,7% del PIB.

Uno de los objetivos de la nueva PAC 2021-2027 es mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización. Por ello, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación creó un grupo de trabajo sobre la materia, fruto del cual se redactó la “Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural”. El objetivo general de la Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural es buscar la eliminación o reducción de las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes en la actualidad, contribuyendo así al liderazgo de un sector agroalimentario sostenible económica, social y medioambientalmente, y al poblamiento activo del medio rural haciéndolo un lugar más atractivo, vivo, dinámico y diversificado, generador de riqueza y de empleo de calidad, con especial atención a jóvenes y mujeres.

Dentro de este objetivo general se enmarcan tres objetivos específicos. El primero, reducir la brecha digital mediante la mejora de la conectividad y la capacitación en competencias digitales. El segundo, fomentar el uso de datos mediante el impulso de la interoperabilidad, la apertura de datos procedentes de la administración y la investigación, y el aumento del intercambio de datos en las cadena de valor y medioambientales. Y, el tercero, impulsa el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio mediante el fortalecimiento de todos los actores que intervienen en la innovación digital, el asesoramiento para la adopción de Sistemas de Conocimiento e Innovación agroalimentarios, forestales y del medio rural, y el fomento de nuevos modelos de negocio en el ámbito del emprendimiento digital en el medio rural.

BIBLIOGRAFÍA

Lecciones de economía española, 7ª edición. José Luis García Delgado, Rafael Myro. Editorial Thomson Civitas, Aranzadi, 2005.

Introducción a la economía española, 26ª edición. Ramón Tamames, Antonio Rueda. Editorial Alianza, 2005

Atlas Nacional de España del Siglo XXI. Instituto Geográfico Nacional.

<http://atlasnacional.ign.es>

Evolución reciente y proyecciones de la población en España. Boletín económico 4/2019. Banco de España.

https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/

Encuesta de Población Activa, INE. www.ine.es

Cifras oficiales de población de los municipios españoles: Revisión del Padrón Municipal. INE. www.ine.es

Indicadores demográficos básicos. www.ine.es

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE Boletín Oficial del Estado

EPA Encuesta de Población Activa

EUROSTAT Oficina Europea de Estadística

I+D+i Investigación, desarrollo e innovación

INE Instituto Nacional de Estadística

MAPA Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

PTEPA Plataforma Tecnológica Española de la Pesca y la Acuicultura

PIB Producto Interior Bruto

TRB Toneladas de Registro Bruto

MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 20

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS Y EVOLUCIÓN SECTORIAL. PRINCIPALES INDICADORES. LOS SECTORES ECONÓMICOS. EL SECTOR AGROALIMENTARIO, FORESTAL Y PESQUERO: CONCEPTO, DELIMITACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL.

Este material no tiene carácter oficial, por lo que en ningún caso vinculará al Tribunal Calificador. Constituye, únicamente, un instrumento complementario que servirá de apoyo al opositor para enfocar cada uno de los epígrafes, pero nunca de forma exclusiva ni excluyente. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no se hace responsable del contenido del mismo.

Los materiales no serán objeto de actualización constante.

ÍNDICE

1. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

1.1. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL

1.2. FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

2. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS Y EVOLUCIÓN SECTORIAL. PRINCIPALES INDICADORES

2.1. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS

2.2. EVOLUCIÓN SECTORIAL

2.3. PRINCIPALES INDICADORES

3. LOS SECTORES ECONÓMICOS. EL SECTOR AGROALIMENTARIO, FORESTAL Y PESQUERO: CONCEPTO, DELIMITACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL.

MATERIAL NO OFICIAL

1. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.

1.1. Dimensiones e importancia en el concierto internacional.

España ocupa el puesto decimotercero en la lista de las economías mundiales que elabora el Fondo Monetario Internacional (FMI). El Producto Interior Bruto (PIB) a precios corrientes supera los 1,2 billones de euros y el PIB per cápita es cercano a los 25.900 euros, representando el 92% del PIB per cápita del conjunto de la UE-28.

España posee el 26º lugar en el índice de competitividad global sobre un ranking mundial de 140 países. Cada año, el Foro Económico Mundial publica el Índice de Competitividad Global, que mide cómo utiliza un país los recursos de que dispone y su capacidad para proveer a sus habitantes de un alto nivel de prosperidad. Los factores que sitúan a España en la franja alta de la competitividad son la calidad de sus infraestructuras de transporte -reconocidas con el décimo puesto absoluto-, el tamaño de su mercado o las altas tasas de matriculación en educación superior, así como el buen nivel del país en implantación de tecnologías de la información y comunicación.

Asimismo, España también ocupa el 26º lugar en el Índice de Desarrollo Humano sobre un ranking de 189 países. El IDH es elaborado por Naciones Unidas y mide las condiciones materiales de vida sobre la base de la salud, la educación y el nivel de renta.

España exporta bienes por valor de 285.000 millones de euros y su tasa de cobertura (exportaciones entre importaciones) es del 89,4%, con un saldo comercial negativo de 33.900 millones de euros. La inversión realizada por España en el extranjero alcanzó los 13.300 millones de euros, y la inversión extranjera en España los 39.750 millones de euros, siendo la 12ª economía del mundo con mayor stock de inversión extranjera recibida, con una cuota de participación del 2,0% sobre el total mundial de la inversión recibida. La Organización Mundial del Comercio (OMC) sitúa a España en la decimoctava posición en la clasificación mundial de exportadores, al mismo nivel que países como Emiratos Árabes Unidos o la India. Además, según la OMC, España se coloca como undécima potencia mundial en venta de servicios. Mientras que en importaciones España ocupa el puesto decimoquinto, al lado de países como México, Rusia y Singapur.

El mercado español es uno de los mayores de Europa, con un poder adquisitivo en la línea de la media europea. Cada año, 82 millones de turistas visitan España, lo cual incrementa el consumo. Por otra parte, España es una plataforma para hacer negocios con la UE, pero también con el conjunto del área mediterránea, norte de África, Oriente Medio y especialmente con Latinoamérica. Existen más de 14.000 empresas extranjeras presentes en España cuya presencia se incentiva gracias a una fiscalidad moderada.

España destaca además por su red de comunicaciones e infraestructuras y por su fuerza laboral cualificada. Los sectores estratégicos para la inversión en España son en la actualidad: industria química; las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC);

ciencias de la vida; aeroespacial; automoción y movilidad; transporte y logística, energía y transición ecológica, industrias culturales, turismo y ocio y agroalimentario.

1.2 Factores condicionantes de la economía española

Los factores que condicionan la economía española son de dos tipos:

a) Factores estructurales, que principalmente son de índole geográfica.

- España es el segundo país de Europa en altitud media. El interior y la costa se encuentran separados por barreras montañosas, lo cual dificulta y encarece los transportes. La barrera pirenaica es una frontera natural que nos separa del resto de Europa. Este aislamiento regional e internacional ha influido en el desarrollo de la construcción de carreteras y ferrocarriles, lo cual ha sido un freno para la formación de mercados y el desarrollo de intercambios, los cuales son factores básicos para el inicio de la industrialización.
- Por otro lado, la península ibérica está alejada del centro geográfico de Europa, si bien, este hecho es también una oportunidad, pues España forma frontera con los países del sur del mediterráneo.
- Escasez de recursos energéticos, en particular petróleo y gas. La electricidad se obtiene de centrales térmicas e hidroeléctricas. La balanza comercial española es negativa debido en gran parte a la partida de combustible.
- Los recursos minerales están muy explotados, si bien, otros como el zinc, la pirita, el mercurio, la potasa o los minerales radioactivos tienen ciertas posibilidades.
- A nivel agrícola, España se encuentra altamente condicionada por la pluviometría, en general escasa y mal distribuida. Los suelos son, en general, poco productivos y necesitan la aportación de abonos y enmiendas. España debe realizar costosas planificaciones hidrológicas para subsanar el problema de la escasez de agua. Sin embargo, nuestro país dispone de un alto nivel de insolación que es determinante para alcanzar una alta productividad en algunos cultivos mediterráneos que se exportan con éxito.
- Limitada productividad del trabajo. El trabajo aumenta su productividad cuando se dispone de más capital físico por trabajador o cuando se incrementa el rendimiento global del proceso productivo por la mejora de la productividad de los factores de producción, esto es, por el progreso tecnológico. El capital físico por trabajador se encuentra en una fase madura en la que los incrementos posibles son muy pequeños; por ello, es necesario reforzar la capacidad de innovación para aumentar la productividad vía progreso tecnológico.

b) Factores coyunturales.

- Alta tasa de desempleo y alta temporalidad, sobre todo en los jóvenes.
- Deslocalización empresarial: Pequeña dimensión y alta presencia de capital extranjero.
- Escasa innovación tecnológica que hace necesaria la importación de tecnología.

- Falta de competitividad en las empresas españolas debido a poca inversión en I+D y pocas patentes.
- Excesivo peso de la construcción en la economía.

Según la OCDE (OECE Economic Surveys: Spain 2018), la necesaria expansión de la economía española se debe sustentar sobre varios elementos de soporte. Por un lado, la mejora de la situación patrimonial de familias y empresas apoyada en la reducción de su endeudamiento en las últimas décadas. Asimismo, el saneamiento y reestructuración del sistema bancario, para que pueda cumplir su función de financiar el crecimiento. Y finalmente, la mejora de la competitividad a través de inversión en capital humano y tecnológico, la cual redundará en la obtención de superávits exteriores. Sin embargo, también existen vulnerabilidades, tales como el elevado déficit público y la elevada dependencia financiera frente al exterior.

En los últimos años, España ha experimentado una recuperación de los niveles del PIB gracias a reformas estructurales, crecimiento del empleo, ganancias en competitividad y en el comercio exterior. Las turbulencias en mercados exteriores y la incertidumbre política pueden minar este crecimiento.

Otros factores condicionantes de la economía española son, por un lado, el porcentaje de la deuda pública con respecto al PIB, cercano al 98%, lo que obliga a establecer objetivos fiscales a medio plazo para contenerlo. En segundo lugar, las disparidades entre regiones en términos de renta y empleo, la movilidad de trabajadores entre regiones, que es pequeña debido a condicionantes derivados de la vivienda o de acceso a servicios sociales. Y por último, el envejecimiento de la población, cuya consecuencia es el encarecimiento de las finanzas públicas.

2. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS Y EVOLUCIÓN SECTORIAL. PRINCIPALES INDICADORES

2.1. Principales periodos económicos.

España ha conocido a lo largo de los dos últimos siglos y principios del presente un gran proceso de crecimiento y cambio. Este proceso se ha sustentado en un movimiento continuo y ascendente de la renta real por habitante, así como en la sustitución de una sociedad con base agraria por otra nueva de corte industrial y, en etapas avanzadas, también de servicios; todo ello en paralelo al reconocimiento pleno de la propiedad privada y al creciente papel del mercado en la asignación de bienes, servicios y factores de producción (tierra, trabajo y capital). Se ha producido un crecimiento económico moderno, esto es, un incremento mantenido a largo plazo del producto por persona y por trabajador, acompañado de cambios estructurales, industrialización y consolidación del capitalismo.

En el arranque de dicho proceso de crecimiento se sitúa la revolución industrial, entendida como un conjunto de innovaciones mecánicas y de organización de la producción, esto es, tecnológicas, junto con otras sociales e institucionales.

La evolución económica de España desde el siglo XIX hasta la actualidad puede dividirse en seis etapas.

I. 1830-1850:

Arranque de la revolución industrial. Surgimiento del capitalismo mediante actuaciones legales y disposiciones desamortizadoras que ponen fin al régimen señorial y liberan bienes, eliminan aduanas interiores y privilegios gremiales, y establecen las bases del sistema bancario y societario moderno. Se empieza a apuntar hacia la libre circulación de propiedades rústicas e inmobiliarias, de trabajo, de capital y de productos y servicios.

II. 1850-1890:

Equipamiento industrial y mantenimiento de los ritmos europeos de crecimiento, especialmente a partir de 1870. Se produce la entrada de capitales, técnicas y proyectos empresariales desde el extranjero, especialmente Francia e Inglaterra. Estos recursos impulsan la construcción de infraestructura ferroviaria, la explotación minera, la formación de una red de entidades bancarias que financian la inversión empresarial y la organización de empresas. La formación industrial está, sin embargo, regionalizada, ya que la industria textil se desarrolla en Barcelona y la siderúrgica en Bilbao.

III. 1890-1913:

Proteccionismo y moderación del crecimiento. La agricultura española tenía un rendimiento mucho menor que la de otros competidores, como Estados Unidos y Rusia. Se importan cantidades masivas de cereales provenientes de dichos países y los precios interiores se hunden, provocando el proteccionismo. Este proteccionismo se extiende a otros sectores, como el textil, el siderúrgico y el minero.

IV. 1913-1935:

Diversificación industrial y crecimiento más intenso. La difusión de innovaciones como las tecnologías eléctricas, químicas y las derivadas del motor de combustión interna, junto a nuevos procedimientos en la siderurgia y otras industrias, producen la denominada "segunda revolución industrial". Los mayores recursos de capital provenientes de la repatriación de capitales que vienen desde las colonias que se independizan, así como el incremento del flujo de capitales franceses, belgas, ingleses y alemanes, incentivan la creación de una gran Banca privada que crea lazos con las empresas industriales. El Estado fomenta la producción nacional estimulando la sustitución de importaciones. Estas medidas de estímulo van más allá de los aranceles aduaneros, ya que se crean condiciones crediticias, fiscales y administrativas ventajosas para las empresas españolas. Crece, asimismo, el asociacionismo, tanto patronal como obrero. El término de la Primera Guerra Mundial trae el capitalismo a Europa y a España, si bien en nuestro país se produce con menor intensidad.

V. 1935-1950:

Autarquía y distanciamiento de Europa. La Guerra Civil produce un corte tajante en la industrialización del periodo anterior y una irreparable pérdida de capital humano. El objetivo en la postguerra era producir empleando toda la fuerza de trabajo y contener los

precios. No se mejoran los problemas básicos de la economía ni se aumenta el potencial productivo. En 1941 se crea el Instituto Nacional de Industria, INI, para favorecer la industrialización empleando capital público.

VI. 1950-1975:

Apertura y convergencia. El decenio de 1950 se le denomina “decenio bisagra” pues establece un tránsito entre la situación de la postguerra y la del decenio de 1960, en el cual la economía española se adentra en un largo periodo en el que registrará un crecimiento económico mayor que el de ningún periodo semejante anterior. En este periodo empieza a producirse un primer aperturismo, España ingresa en 1958 en el FMI y en la OCDE. En 1959 se pone en marcha un Plan de Estabilización y Liberalización que consistió en una contención del crédito y del gasto público, así como la congelación de sueldos y salarios, en la no emisión de deuda pública, en el establecimiento de un cambio tipo peseta-dólar en el FMI, devaluando la peseta para incentivar la entrada de divisas, y en una nueva legislación sobre inversiones extranjeras. Estas medidas estabilizaron la economía, si bien se produjo una disminución del consumo por parte de los trabajadores que tuvieron que emigrar en muchos casos. A partir de 1961 se produce una reactivación económica y la apertura de las fronteras y comienzan a realizarse intensos movimientos migratorios dentro y fuera de España. Se incrementa el turismo y la entrada de divisas. Al plan de estabilización anterior tendría que seguirle un plan de desarrollo. De esta manera, entre 1964 y 1975 entran en funcionamiento tres Planes de Desarrollo que establecían, cada uno de ellos, unos objetivos de crecimiento de la población activa y de la productividad. En 1970 se firma el Acuerdo Comercial Preferencial con la entonces Comunidad Económica Europea. En 1973 se produce la crisis del petróleo. Durante todos estos años se han producido tres procesos importantes: la desagrarización, la apertura exterior y la ampliación de la capacidad económica del sector público. La desagrarización consiste en un brusco descenso de la población activa agraria, que pasa de representar el 50% al 4% del total de población activa, a la vez que tiene lugar un rápido proceso de urbanización y de creación de un amplio tejido industrial y de servicios. La apertura se materializa con una ganancia de cuota exterior en la exportación de bienes y un cambio en la estructura de dichas exportaciones, con un mayor peso de los productos manufacturados y de alto contenido tecnológico. El turismo, además, ayuda a compensar la necesidad de importaciones. El grado de apertura exterior se incrementa, ya que la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios pasa de suponer el 25% de la renta nacional a un 66%. También se produce un importante crecimiento de la inversión extranjera, tanto de España en el exterior como viceversa, pasando nuestro país de ser receptor a emisor neto de capitales en el extranjero. Por último, la ampliación de los recursos públicos sobre el PIB, es decir, construcción del denominado “estado del bienestar” que necesita de un incremento de la presión fiscal.

VI. Desde 1975 hasta la actualidad:

Integración y convergencia con Europa. Entre la segunda mitad de la década de 1970 y la primera de 1980 transcurren unos años de crisis y ajuste. En 1977, el primer gobierno democrático suscribe con todas las fuerzas políticas los denominados “Pactos de la Moncloa”, que consolidan políticas de equilibrio económico interno y externo para dominar una situación de déficit exterior e inflación interna. Se dio prioridad a una “política de saneamiento”, que atañía a precios y salarios, medidas urgentes de carácter fiscal y presupuestario, así como temas monetarios, dejando de lado la puesta en marcha de medidas estructurales. En la segunda mitad del decenio de 1980, España entra en el periodo más sincronizado con Europa de la historia española contemporánea, ya que en 1985 se firma el Tratado de Adhesión de España a la CEE y en 1989 se realiza la integración en el Sistema Monetario Europeo. Posteriormente, en 1999, España ingresa en la Unión Económica y Monetaria (UEM) tras lograrse el cumplimiento de los criterios de convergencia. Se inicia el camino hacia el establecimiento de la moneda única, el euro. La economía se flexibiliza y liberaliza, lográndose la estabilidad macroeconómica y, por tanto, se experimenta un aumento de la confianza de los inversores en nuestra economía. Se adoptan medidas de consolidación fiscal y se reduce la inflación. Se impulsa el comercio exterior y la balanza comercial mejora. La pertenencia a la UEM exige que los Estados compartan una concepción similar del funcionamiento de sus economías y del papel que deben desempeñar la política económica, basada en el respeto de los principios de competencia y de libre mercado. Se produce un ciclo expansivo y estable que se mantiene durante los primeros años del siglo XXI, hasta 2007. España tenía en 2007 un elevado apalancamiento financiero (relación entre la deuda y las inversiones) y un sector de la construcción sobredimensionado. Se produce la crisis financiera internacional y España sufre sus consecuencias en términos de una bajada de confianza de los mercados. En los años posteriores se vuelve a producir una recuperación económica que persiste hasta la actualidad.

2.2. Evolución sectorial

Se estudia a continuación la evolución en las últimas décadas de los sectores agrario, industrial (incluyendo energía y construcción) y servicios.

Sector Agrario

Aunque la agricultura siga teniendo todavía un importante peso relativo en el conjunto de la economía mundial, sobre todo desde el punto de vista del empleo, uno de los cambios estructurales que acompañan al crecimiento económico es la pérdida de posiciones del sector agrario, de tal forma que, en los países desarrollados, su contribución al PIB y al empleo es muy escasa: 2% y 5% respectivamente.

Ahora bien, la agricultura no es un freno al despliegue de las actividades secundarias y terciarias, todo lo contrario, una adecuada interacción entre el sector agrario y el resto del sistema productivo ha sido históricamente fundamental para aprovechar al máximo el potencial de crecimiento.

Por otro lado, la contribución de la agricultura al crecimiento económico ha ido cambiando a lo largo de las distintas etapas de desarrollo. Si en las fases iniciales la industria y los servicios demandan de la agricultura mano de obra y recursos financieros, así como determinadas prestaciones, tales como el aumento y diversificación de la oferta alimentaria y un mercado para las producciones no agrarias, en etapas más avanzadas los agricultores deben asumir, junto a las tradicionales tareas productivas cada vez más diversificadas, nuevas labores relacionadas con la conservación y el mantenimiento de los espacios rurales. Además, la progresiva liberalización de los intercambios comerciales exige una agricultura altamente competitiva.

El alto crecimiento económico del periodo 1960-1975 socavó los cimientos sobre los que se asentaba la agricultura tradicional. La mano de obra era abundante y mal remunerada, y la relación entre capital y producto (capitalización) era baja, lo que implicaba la utilización de técnicas de producción atrasadas. La oferta estaba equilibrada con una demanda de alimentos poco diversificada, en concordancia con el bajo nivel de renta por habitante, en la que el protagonismo corría a cargo de productos agrarios tradicionales: cereales, legumbres, patatas, etc. La emigración rural estableció las bases para una rápida sustitución del trabajo por capital, en tanto que la urbanización y la mejora del nivel de vida impulsaron importantes cambios en la composición general de la demanda y, en particular, de la dieta alimentaria, con un rápido e intenso aumento del peso de los productos hortofrutícolas y ganaderos.

Desde entonces, la agricultura española ha experimentado profundas transformaciones para adaptarse a la demanda, alterando la dotación de sus factores de producción. El sector ha tenido que adaptarse desde el reto inicial de aumentar el volumen de producción y su diversidad para satisfacer la creciente demanda de una sociedad inmersa en el crecimiento económico y la urbanización, pasando por la necesidad de contener la producción para lograr equilibrio en los mercados, hasta la actualidad, en la que se debe hacer frente a la liberalización de los intercambios comerciales y la petición por parte de la sociedad de nuevos servicios medioambientales.

En la evolución del sector primario desde los años 60 hasta la actualidad, se ha producido una capitalización de la agricultura que ha venido incentivada por el encarecimiento del factor trabajo. Los factores de producción (tierra, trabajo y capital) están relacionados de la siguiente manera: la productividad del trabajo (euros por empleo) es igual a la productividad de la tierra (euros por hectárea) multiplicada por la superficie agraria disponible por persona ocupada (hectárea por empleo). La productividad de la tierra se puede aumentar mediante tecnología (fertilizantes, semillas, piensos, etc.), mientras que la superficie por persona se puede aumentar con la mecanización (sustitución de trabajo por capital). El incremento de la productividad del trabajo experimentado por la agricultura española se ha debido en mayor parte a la capitalización del trabajo (maquinaria y equipos), es decir, a la sustitución de personas por maquinaria, que por la inversión en tecnología. Esto ha sido así, en parte, por la evolución que ha sufrido el empleo en agricultura, ya que trabajo asalariado ha ganado cada vez más importancia en detrimento de las ayudas familiares y, por tanto, el empleo se ha encarecido: los agricultores se han visto obligados a sustituir empleo por maquinaria.

La proporción de gasto familiar dedicado a la alimentación disminuye según crece la economía, ya que la elasticidad-renta de los bienes alimenticios es muy baja o, incluso, negativa (a menor renta mayor parte de la misma se dedica al gasto en alimentos). Por otro lado, la oferta agraria ha ido cambiando de naturaleza, de tal forma que la fracción de esta que constituye un output intermedio -una materia prima que debe ser transformada por las industrias agroalimentarias- ha ido aumentando notablemente, en detrimento de su carácter de bien final: descenso del componente agrario de los alimentos.

Por último, con la adhesión de España a la CEE (después, Unión Europea) se asumió el acervo comunitario y, con él, la Política Agraria Común (PAC). La aplicación de la PAC en España le ha abierto el mercado interior europeo, incrementado su cuota, tanto en términos de producción como de exportaciones agroalimentarias.

Sector industrial, energético y de construcción.

Sector industrial

El crecimiento económico y la industrialización se producen al mismo tiempo, dada la importancia de las actividades industriales en el desarrollo de los países. La productividad del trabajo, que es la base de la mejora de la renta per cápita, es mayor en la industria que en algunas actividades agrarias o de servicios más tradicionales y, además, crece más rápidamente, ya que suele incorporar con mayor facilidad los progresos técnicos que ahorran mano de obra. Por otro lado, tanto los servicios como la agricultura, dependen para su desarrollo de la expansión y maduración de la demanda y la producción del sector industrial.

En las economías avanzadas, el papel de la industria, aunque es fundamental, se difumina al integrarse con el resto de sectores, de los cuales pasa a depender directamente. El desarrollo industrial avanzado requiere no solamente más capital físico, humano y tecnológico, sino también más cantidad de servicios de elevada calidad.

En la década de 1960 e inmediatamente posteriores, la industria tuvo un papel decisivo en el desarrollo económico español. A partir de la segunda mitad de la década de 1980, se va reduciendo la contribución del valor añadido y del empleo generado por la industria a este crecimiento. Esta reducción no se debe a una pérdida de importancia del sector industrial (es decir, a una desindustrialización) sino a una ganancia de eficiencia: la productividad del trabajo aumenta y los precios industriales se contienen. Las empresas industriales se internacionalizan: el peso de las exportaciones sobre la producción total manufacturera se eleva. Por otro lado, la demanda interna de productos industriales también se ha incrementado, provocando un aumento del volumen de las importaciones de estos productos. Este importante incremento de las importaciones ha superado, de hecho, al de las exportaciones, haciendo que la balanza comercial industrial se haya tornado negativa en las últimas décadas; es decir, el comercio exterior industrial presenta déficit.

El crecimiento industrial español se ha producido de forma diferente en los subsectores que lo conforman. Cuando España se incorpora a la UE, la producción industrial estaba basada en las ramas tradicionales industriales de producción de alimentos y bebidas, textil, confección,

cuero y calzado. Hoy en día, los sectores tradicionales tienen aún un alto peso, si bien es menos importante, ya que se ha producido un gran crecimiento de las manufacturas más avanzadas, como la eléctrica y la electrónica. Esta dinámica, sin embargo, se ha invertido ligeramente en la década de 1990 debido a que las producciones tradicionales se han especializado, lo cual no es lo más adecuado para el desarrollo industrial en su conjunto, ya que las actividades tradicionales están ya cerca de su umbral competitivo exterior. La tasa de cobertura de las producciones industriales avanzadas es baja y las tradicionales apenas logran alcanzar superávit. Influye en estos resultados el valor estructuralmente alto del euro.

Por último, hay que destacar que la eficiencia de la industria española creció hasta mediados de la década de 1990 gracias al aumento de la productividad del trabajo, lo que hizo aumentar también la producción. Sin embargo, desde entonces se ha mantenido prácticamente estancada en todos los tipos de industrias, tanto en las tradicionales como en las avanzadas. Es necesario avanzar en la mejora de la calidad de las producciones a través de un mayor esfuerzo en investigación científica y tecnológica e innovación, así como en la mejora de los niveles formativos.

Sector energético

El sector energético está tradicionalmente incluido dentro del industrial, si bien tiene unas características que le diferencian. En primer lugar, se trata de un sector que suministra inputs, en su mayoría no renovables, al industrial y de los cuales es habitual abastecerse en el comercio internacional. En segundo término, tiene un carácter altamente estratégico y, además, es difusor del progreso técnico (observar las consecuencias técnicas de cambiar el carbón por el petróleo, por ejemplo). Y en último lugar, tiende a conformarse en modelos de mercado no competitivos, lo que justifica su regulación estatal en algunas ocasiones, si bien la UE impulsa políticas de liberalización al respecto.

En cuanto a su evolución, está marcada por el consumo de energía primaria en España, mayoritariamente basada en el petróleo, que era de 60.000 ktep (kilo-tonelada equivalente de petróleo) en 1973, subió de forma continua en las décadas posteriores hasta llegar a un máximo en 2007 de 147.000 ktep, para bajar posteriormente con la crisis hasta un mínimo en 2014 y subir de nuevo hasta las actuales 130.000 ktep. Es decir, en 40 años, el consumo de energía primaria se ha duplicado. En todo este periodo, la intensidad energética española ha convergido hacia niveles de la UE-15, pero de forma ineficiente: el consumo energético realizado por cada unidad de PIB (a precios constantes) producida ha tenido un moderado y continuo crecimiento en España, mientras que en la UE-15 ha disminuido. Asimismo, el consumo energético per cápita también ha convergido hacia niveles europeos, quedando incluso por encima del registrado en la UE-15.

Por tanto, en España existe una alta intensidad de consumo energético, en particular de petróleo y electricidad, siendo este consumo menos eficiente que en el conjunto de la UE-15. Esta alta intensidad viene de la mano del consumo en transporte y del consumo doméstico, ya que en la industria se ha reducido debido al cambio en los tipos de industria y el paso de petróleo a gas natural.

Sector de construcción

La dotación existente de viviendas, edificios e infraestructuras forma parte de la riqueza total de una economía; su producción contribuye a la modernización y al equipamiento de los centros urbanos, mejora la calidad de vida y de entorno y favorece las ganancias de competitividad de los sectores productivos.

La construcción es un sector clave en el crecimiento económico en la medida en que produce bienes de inversión y tiene relevantes efectos de arrastre sobre el resto de las actividades. La relevancia económica del sector de la construcción se basa no solamente en su nivel de participación en el PIB, sino porque ofrece servicios que incrementan la productividad y eficiencia de otros sectores económicos, facilitando así el crecimiento económico general. La construcción produce bienes inmobiliarios, que son inmóviles, de larga duración, afectados a un determinado territorio que ha de ser ordenado y regulado, y cuya producción requiere un largo periodo de tiempo.

La evolución de este sector viene marcada por el crecimiento económico español. La construcción experimentó un “boom” en la década de 1980 debido a un crecimiento espectacular de la demanda (especialmente de viviendas y carreteras) y también una alta fase expansiva en la década de 1990. En estas etapas expansivas, el ajuste de los mercados inmobiliarios (esto es, mercado intermediario de los servicios que ofrece la construcción, como los servicios de vivienda, por ejemplo) ha sido muy difícil, registrándose subidas de precios seguidas, en ocasiones, por bruscas caídas.

Sector servicios

El sector servicios es la actividad productiva más importante en las economías industrializadas, ya que representa entre el 60 y el 70% de la producción y el empleo, o incluso más en algunos países. La evolución de la producción y el empleo en este sector en las décadas más recientes ha estado marcada por una cada vez mayor participación de ambos en el conjunto de la economía. Este sector ha permanecido históricamente aislado de la competencia internacional, por lo que su participación en el comercio exterior es modesta, a excepción del sector turístico, cuyas importaciones han experimentado un amplio crecimiento en las últimas décadas.

En las últimas décadas se ha producido un crecimiento del valor de la producción de servicios (medido en términos de VAB) que se ha conseguido gracias un aumento del factor trabajo más que por un aumento de su productividad. La productividad en este sector ha aumentado de manera lenta por los escasos progresos técnicos que se han ido implementando. Como el valor se ha incrementado y la productividad se ha mantenido constante, lo que ha ocurrido es que el sector se ha encarecido ($\text{valor} = \text{precio} \times \text{cantidad}$), y este encarecimiento de los precios ha sido relativamente mayor con respecto a otros sectores. Como consecuencia de todo ello, el consumidor (el demandante de servicios), cuando técnicamente puede hacerlo, sustituye servicios por bienes equivalentes (escuchar música por internet en vez de ir a un concierto en directo, como ejemplo sencillo de este efecto). Por tanto, el limitado incremento de la productividad del sector servicios supone un límite a la expansión de este sector (pues encarece sus precios relativos). Por otro lado, la

limitada productividad también convierte a este sector en un absorbente de empleo o reconversión de trabajadores.

En las décadas recientes, el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) abre la posibilidad al sector servicios de incrementar su productividad y, por tanto, de sus posibilidades de expansión.

2.3 Principales indicadores

El PIB per cápita en España, medido en Paridad de Poder Compra a precios constantes es cercano a los 25.000 euros. En el año 2000, el PIB per cápita a precios constantes era de 22.500 euros. Es decir, la riqueza por habitante, medida a precios constantes (descontando la evolución de los precios), ha aumentado, aproximadamente, un 11% en estos últimos 20 años. El 66% de la población española tiene entre 15 y 64 años (está en edad de trabajar) y un 60% de este subconjunto de personas tiene un empleo (tasa de empleo). La productividad del trabajo (PIB a precios constantes, es decir, producción, dividido por el número de empleados) es de 61.000 euros por empleado (54.900 euros en 2000, ha subido también un 11%). Por tanto, la productividad (PIB por empleado) ha crecido al mismo ritmo que el PIB per cápita en las últimas dos décadas. La creación de riqueza depende de la productividad. Un incremento de la productividad mejora la competitividad y aumenta los salarios. Con respecto a la UE, el PIB per cápita de España en euros constantes es un 7% inferior, si bien la productividad del trabajo es un 3% superior.

El aumento de la productividad se consigue, entre otros métodos, gracias a la aportación de tecnología. El gasto en I+D sobre el PIB en España es del 1,2% (0,6% I+D público y 0,6% privado); en el año 2000 era del 0,9%. Con respecto a la UE, el gasto en I+D sobre el PIB es un 40% inferior: el público un 20% inferior, pero el privado un 50% menor.

Por otro lado, la Formación Bruta de Capital Fijo (inversión realizada en bienes duraderos) es del 21% del PIB, mientras que en 2000 era el 25%. Este descenso se debe a la disminución que ha experimentado el porcentaje de FBCF residencial (vivienda principalmente).

La tasa de paro (nº de parados sobre población activa) es del 14% en la actualidad, cifra muy similar a la del año 2000. Sin embargo, la tasa de paro ha llegado a alcanzar el 27% en 2013 debido a la crisis económica. La tasa de dependencia (número de personas mayores de 65 años con respecto a las que están en edad de trabajar) es cercana al 29%, mientras que en 2000 era del 24%, lo cual indica que la población envejece de manera relativa con respecto a los que están en edad de trabajar. La tasa de paro española duplica a la europea.

El saldo de la balanza de pagos (transacciones monetarias de España con el exterior que marcan la capacidad o necesidad de financiación, según sea positiva o negativa) se sitúa entre los 17.700 millones de euros de 2018 (capacidad de financiación equivalente al 1,5% del PIB) y los 25.100 de 2017 (2,2% del PIB). Sin embargo, el Estado (Administraciones Públicas) tiene una necesidad de financiación cercana al 2,6% del PIB, pues presenta un déficit de caja superior a los 31.000 millones de euros (este dato ha ido disminuyendo paulatinamente desde 2009, cuando alcanzó los 120.000 millones de euros). La deuda pública de España es cercano al 98% del PIB, mientras que en la UE es del 81%.

El Índice de Precios al Consumo (IPC), que mide el encarecimiento de una cesta tipo de bienes y servicios consumidos por la población, se encuentra muy contenido, habiendo bajado del 1% en el último año.

3. LOS SECTORES ECONÓMICOS. EL SECTOR AGROALIMENTARIO, FORESTAL Y PESQUERO: CONCEPTO, DELIMITACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN.

La actividad económica de un país se divide tradicionalmente en tres sectores económicos: primario, secundario y servicios. La delimitación sectorial se realiza en términos de su aportación económica y de empleo. Esta aportación se mide mediante las Cuentas Nacionales, las cuales cuantifican el comportamiento de la economía a corto plazo y son publicadas trimestralmente por el INE.

El sector primario, entendido como el conjunto de actividades de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, aporta un valor (Valor Añadido Bruto -VAB-) al conjunto de la economía que representa el 2,7% del PIB, y genera el 3,9% del empleo, medido en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (datos de 2019, Contabilidad Nacional, INE).

A continuación, se sitúa el sector secundario, que está comprendido por las industrias extractivas (minería), el suministro de energía y agua, la industria manufacturera y la industria de la construcción. En conjunto, la importancia económica del sector secundario se sitúa en el 20% del PIB y el 19% del empleo, aproximadamente.

Y, por último, el sector servicios, que abarca al resto de actividades económicas que no producen bienes tangibles, representa el 68% del PIB y 78% del empleo.

Nota: además de los sectores primario, secundario y servicios, las Cuentas Nacionales cuantifican la rúbrica denominada "impuestos menos subvenciones sobre los productos", la cual forma parte del PIB. De esta manera, el PIB es igual al VAB de cada sector económico + impuestos menos subvenciones. Esta rúbrica representa el 9,4% del PIB en 2019.

Tabla. Estructura económica española según sectores

CONTABILIDAD NACIONAL, INE. 2019	Valor Añadido Bruto (VAB)	OCUPADOS	Valor Añadido Bruto (VAB)	OCUPADOS
	millones euros	miles de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo	% respecto total	
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	33.454	709	2,7	3,9
Industria	177.168	2.149	14,2	11,7
<i>Industria manufacturera</i>	137.718	1.914	11,1	10,4
Construcción	72.823	1.269	5,9	6,9
Servicios	844.636	14.224	67,9	77,5
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	116.676	-	9,4	-
Producto Interior Bruto (PIB)	1.244.757	18.350	100,0	100,0

Fuente: Cuentas Nacionales, INE

El Sector Agroalimentario, forestal y pesquero.

El sector agroalimentario estaría conformado por el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) más la industria de alimentos, bebidas y tabaco (industria agroalimentaria).

Sector Primario

El sector primario abarca aquellas actividades económicas que tienen como objetivo la producción de alimentos y otros productos diversos mediante la ocupación del suelo y la explotación de cuanto en él se extiende y desarrolla. Los usos del suelo son muy diversos; desde el cultivo de cereales, leguminosas o leñosos, hasta el aprovechamiento de los pastos, así como de los productos derivados de los animales, pasando por la explotación de leñas y maderas de las formaciones arbóreas. Asimismo, en esta contabilización también ha sido usual introducir todo lo relacionado con la pesca y la acuicultura. Las particularidades productivas de estos subsectores justifican que existan unas Cuentas Económicas realizadas expresamente para cada uno de ellos, con unas metodologías basadas en las Cuentas Económicas Nacionales, pero particularizadas para cada caso. De este modo, existen unas Cuentas Económicas para la Agricultura, otras para la Pesca y para la Acuicultura, y otras para la Silvicultura; todas ellas se integran posteriormente en las Cuentas Económicas Nacionales.

Se describen, a continuación, las características económicas principales de estos tres subsectores.

Subsector Agrícola-Ganadero

Según las Cuentas Económicas de la Agricultura, el valor de la Producción de la Rama Agraria (PRA) (ramas agrícola y ganadera, sin silvicultura ni pesca) superó los 50.000 millones de euros en 2019, correspondiendo un 58% a la producción vegetal y un 39% a la producción animal; el 3% restante se debe a la producción de servicios y otras actividades. Las producciones vegetales más importantes en términos económicos son las hortalizas (18,5% de la PRA) y las frutas (16,6%), seguidas de lejos por los cereales (7,1%). Las dos producciones mediterráneas por excelencia, el aceite de oliva y el vino, alcanzan el 5,3% y 2,9% de la PRA respectivamente. Por su parte, las producciones animales más importantes son el porcino (16% de la PRA), la leche (6,3%) y el bovino (6,2%). El valor de todos los insumos (semillas, fertilizantes, etc.) necesarios para producir supera los 24.100 millones de euros, siendo el insumo más importante los piensos, con 12.700 millones de euros.

Al restar el valor de los insumos al de la PRA, se obtiene el Valor que la Rama Agraria añade al conjunto de la economía (VAB), el cual se acercó a los 26.500 millones de euros en 2019. La importancia económica, por tanto, del sector agrícola-ganadero (sin silvicultura ni pesca) es del 2,1% del PIB.

El sector primario recibe ayudas por parte de la Política Agraria Común, siendo las más importantes las recibidas con independencia de la producción, y que en 2019 fueron cercanas a los 5.600 millones de euros. Nota: estos valores se corresponden a la primera estimación de la Renta Agraria realizada en diciembre de 2019.

Número de explotaciones y superficie agrícola (en hectáreas)

	2013	2016	% Variación
Número de explotaciones	965.002	945.024	-2,1
Superficie total (ST)	30.042.209	30.012.082	-0,1
Superficie Agrícola Utilizada (SAU)	23.300.221	23.229.753	-0,3
Tierras labradas (TL)	15.338.183	15.613.763	1,8
- Herbáceos y barbechos ¹	11.295.826	11.464.039	1,5
- Frutales	1.005.824	1.023.566	1,8
- Olivar	2.194.434	2.275.430	3,7
- Viñedo	803.130	813.955	1,3
- Otros leñosos	38.989	36.773	-5,6
Pastos permanentes	7.962.038	7.615.991	-4,3

¹ Incluye huertos familiares

Superficie media por explotación

	2013	2016	% Variación
ST media por explotación (ha)	31,66	32,17	1,6
SAU media por explotación (ha) ²	24,67	25,06	1,6

² Cociente entre SAU total y explotaciones totales con SAU

Fuente: Encuesta de Estructuras Agrarias 2016, INE

La distribución geográfica que arrojan las diferentes producciones agrarias, tanto las de cultivos como las ganaderas, apuntan a una especialización geográfica o regional. Los cereales para grano mayoritarios son la cebada (40% de la producción), el trigo (30%) y el maíz (20%), que se cultivan principalmente en las dos castillas y en Aragón. Las especializaciones productivas se dan en hortalizas, en el sureste ibérico; frutales cítricos, Comunidad Valenciana y Región de Murcia; frutales no cítricos, en valle del Ebro; vino, Castilla-La Mancha, Rioja...; y olivar en Andalucía. Esta misma especialización también se observa en las producciones ganaderas, con producción láctea en el norte y noroeste; porcino, ovino y aviar industrial en regiones del mediterráneo y del sur, frente a las producciones más extensivas del centro y oeste.

España cuenta con 945.000 explotaciones agrarias (con y sin tierras) que desempeñan su actividad en 23,2 millones de ha de SAU. La SAU media por explotación es de 25,1 hectáreas, habiendo una disparidad regional entre el centro y oeste (60 ha por explotación en Castilla y León, 48 ha/explotación en Aragón) y el este y norte (5,5 ha/explotación en Comunidad Valenciana y 8,4 ha/explotación en Galicia).

Del total de tierras labradas, algo más de un 22% está ocupada por tierras de regadío (3,7 millones ha) y su producción representa más del 65% del valor de la producción vegetal. El riego localizado representa casi el 53% de la superficie regada. El regadío consume 15.000 Hm³ de agua al año, de media.

El sector primario es exportador neto. En 2018, el valor de las exportaciones agroalimentarias (incluyendo los productos transformados) fue de 50.350 millones de euros, lo cual supone el 18% de las exportaciones de la economía, con un saldo positivo de 12.000 millones de euros. España es el octavo exportador mundial de productos agroalimentarios, con una cuota del 3,3% de las exportaciones mundiales.

Subsector Pesca y acuicultura

En el ámbito de la UE, España se sitúa entre los primeros lugares por total de capturas de pesca y flota junto con Dinamarca y Reino Unido, habiendo experimentado un fuerte proceso de transformación y reconversión en las últimas décadas.

La actividad compuesta por la Pesca marítima posee un limitado peso económico en el conjunto de la economía, pues el valor de su producción es cercano a los 1.800 millones de euros, generando un VAB de 1.000 millones de euros, lo cual representa menos de un 0,1% del PIB. Sin embargo, ostenta una alta importancia económico-social en algunas comarcas y municipios costeros, como en Galicia, cornisa cantábrica, Canarias, costa atlántica y mediterránea andaluza, así como toda la vertiente oriental mediterránea. La flota española faena en el ámbito de las 200 millas (caladero nacional), así como a media y larga distancia, en caladeros internacionales, principalmente en el Atlántico Norte Oriental -Groenlandia- y Sur Occidental -Argentina, Uruguay-, Mediterráneo y Atlántico Centro Oriental -Marruecos, Mauritania-.

Galicia es la región que tiene una flota más amplia (50% del total de buques españoles), seguida por Andalucía (16%), Canarias (9%) y Cataluña (9%). Por capacidad de los buques (arqueo), también es Galicia la que tiene el primer puesto, seguida por País Vasco, Canarias y Cataluña. El 75% de los buques practican pesca artesanal o artes menores en las zonas cercanas a la costa y el 25% restante realizan pesca de arrastre, cerco o palangre, que necesitan más potencia y arqueo. España posee alrededor de 9.000 buques, con un arqueo de 335.000 GT, una potencia de 1 millón de kw y una eslora media de 11 metros.

Por su parte, la acuicultura marina se ha desarrollado mucho en Galicia, si bien en el valor de lo producido destacan las Comunidades Autónomas del Mediterráneo. El valor anual de los productos acuícolas supera los 670 millones de euros y generan un valor añadido de 250 millones de euros.

El comercio exterior pesquero es deficitario en España. Las exportaciones de productos pesqueros, incluyendo los transformados, ascienden a 4.230 millones, con un saldo negativo de 3.000 millones de euros.

Subsector de la silvicultura

De los 50 millones de hectáreas que comprende el territorio español, el 55% (28 millones de ha) son terreno forestal. El 71% de este terreno forestal está constituido por montes arbolados y el resto por zonas de arbolado disperso, matorrales, pastizales y otras formaciones. España es el segundo país de la UE con mayor superficie forestal (tras Suecia). Sin embargo, a pesar de esta gran extensión de terreno, el sector forestal genera apenas 1.700 millones de euros de producción, con un valor añadido de 760 millones de euros (0,06% del PIB).

Las producciones más importantes, en términos económicos, son la madera para sierra (14% del valor total de la producción), madera triturada para industria (11%) y el corcho (6%), además de los servicios forestales (10%).

Industria de alimentos, bebidas y tabaco.

La industria de alimentación, bebidas y tabaco es el primer sector industrial, superando los 100.000 millones de euros en producción, con una aportación al PIB cercana al 3%, representando el 16% del total de la industria (extractiva y manufacturera) y el 20% de la industria manufacturera.

Los subsectores más importantes de la industria alimentaria son la industria cárnica (21% de la producción) la fabricación de productos para la alimentación animal (11%) y los aceites y grasas vegetales y animales (10%).

4. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL

Los tres ejes principales de la política económica del Gobierno actual en España en 2020 son: garantizar la estabilidad económica y financiera, luchar contra las desigualdades y otros desequilibrios y sentar las bases de un crecimiento sostenible y justo a medio y largo plazo.

Las líneas generales de la política económica actual están recogidas en la denominada por el Gobierno actual como la “Agenda del Cambio” y están alineados con los objetivos de la Agenda 2030. La Agenda 2030 se conforma por 17 objetivos de desarrollo sostenible establecidos por las Naciones Unidas en 2015 y que fueron ratificados por 193 países, entre ellos, España. Estos objetivos persiguen la igualdad entre las personas, proteger el Planeta y asegurar la prosperidad.

La “Agenda del Cambio” plantea reformas estructurales en seis ámbitos de actuación: educación y formación, protección del capital natural y aprovechamiento de las oportunidades de la transformación ecológica, productividad del capital tecnológico mediante la innovación y el emprendimiento, eficiencia y equidad del mercado laboral, vertebración territorial e igualdad de oportunidades y calidad institucional y eficiencia de la Administración pública en su relación con los ciudadanos y empresas.

Con relación a las finanzas públicas, el déficit presupuestario, que es cercano al 2,6%, es necesario que se mantenga estable, mientras que la deuda pública también se debe situar en el margen del 97% del PIB. Las reformas estructurales deben ir dirigidas a dar a las regiones autónomas una mayor estabilidad presupuestaria y financiera. Otras reformas pendientes incluyen la innovación tecnológica para diversificar la economía española, fomentar mejores condiciones de empleo, un ecosistema mejorado de investigación y desarrollo. La estabilidad presupuestaria es, por tanto, una de las líneas principales de la política económica actual, con un objetivo de déficit fijado en el 1,8%. Por otro lado, las medidas económicas se dirigen hacia la consolidación de la integración europea y la Unión Económica Monetaria. La reducción de la ratio deuda/PIB es fundamental para poder contar con espacio suficiente que permita, por un lado, atender prioridades de gasto social y productivo y, por otro lado, hacer frente a eventuales crisis en el futuro.

La tasa de desempleo en España sigue siendo alta, cercana al 14%, con un nivel de población activa bajo en comparación con la fuerza laboral total. La economía española presenta una

elevada sensibilidad de la tasa de paro respecto al crecimiento económico, con efectos asimétricos en expansión y recesión. Así, la economía española se suele encontrar inmersa en severos procesos de destrucción de empleo durante las recesiones, convirtiéndose en la principal economía europea creadora de empleo durante los periodos de expansión. Ello afecta con más incidencia a los trabajadores con contrato temporal y en los sectores más trabajo-intensivos; la creación de empleo debe ser estable y sostenible, basada más en la industria y servicios y con un peso menor de la construcción.

Existe una tasa de paro denominada “tasa de paro estructural”, que puede definirse como la tasa de paro en la que no se produce una aceleración del salario real que no se corresponda con un aumento de la productividad. Se estima que esta tasa se encuentra en España en las cercanías de 14% al 15% y el reto de la economía española es reducirla, con el fin de impulsar en el tiempo mayores tasas de crecimiento económico sin generar desequilibrios que conduzcan a una nueva crisis.

La productividad por hora trabajada en España es moderada comparada con respecto a los países más desarrollados y muestra un claro patrón contra cíclico: cuando se destruye empleo, la productividad mejora, mientras que empeora al crearse empleo. La productividad del capital en España es baja y continúa situándose lejos de los países más desarrollados en volumen de activos intangibles (tecnología, patentes, etc.). Esto último responde a una baja inversión en capital humano e inmaterial – frente a la alta inversión en capital físico, por lo que una de las líneas de política económica es aumentar la inversión en este tipo de activos.

Asimismo, la política económica se encamina a reducir la desigualdad en sus distintas dimensiones: salarios, renta, consumo y riqueza, distribución intergeneracional, territorial y género. La principal línea de actuación en este ámbito es reducir el riesgo de pobreza o exclusión social, así como afrontar políticas para eliminar los bajos salarios y la precariedad.

Las líneas básicas de política económica establecidas para el futuro son:

- Equilibrio presupuestario y reducción de la ratio de deuda pública sobre el PIB por debajo del 89% en 2022.
- Aumento de la productividad de los factores de producción (capital y trabajo) para llevar el crecimiento potencial de la economía española hasta el 2%.
- Reducción de la tasa de desempleo estructural hasta la media europea.
- En 2025, que al menos el 90% de los jóvenes cuenten con estudios de Bachillerato o de Formación Profesional, y al menos el 50% de los niños de cero a tres años sean atendidos en centros educativos.
- En 2030, que el 74% de la generación energética provenga de fuentes renovables.

Por último, la OCDE, en su informe “Going for Growth”, recomienda para España las siguientes líneas de actuación económica, algunas de ellas recogidas también en la “Agenda del Cambio”:

- **Fiscalidad**
 - Favorecer la eficacia y la progresividad del sistema tributario, reduciendo la presión fiscal sobre los trabajadores con salarios bajos, tanto en el caso de los contratos temporales como de los fijos.
 - Ampliar la base imponible mediante la eliminación gradual de las exenciones al impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades, el IVA y los impuestos medioambientales.
 - Mejorar la administración y la aplicación del IVA.
 - Incrementar los impuestos medioambientales, entre otros los aplicados a los carburantes destinados al transporte por carretera y el impuesto por litro de gasóleo, como mínimo al mismo nivel del impuesto con el que se grava la gasolina.

- **Educación**
 - Facilitar el acceso a la educación superior y profesional, y garantizar que los programas asociados se adapten a las necesidades del mercado laboral, para lo cual se potenciará la calidad de la docencia mediante una formación universitaria adecuada y la realización de prácticas.
 - Proseguir con el desarrollo y la modernización de la educación y la formación profesional, ampliar los programas de educación y formación profesional dual, y velar por que los empresarios tengan un mayor peso en el diseño de los programas de estudios y la formación de los alumnos.
 - Aumentar la especialización universitaria.

- **Empleo**
 - Reforzar las políticas activas de empleo, dando continuidad al aumento de los recursos y las iniciativas destinadas a favorecer la eficacia de los servicios públicos de colocación, con el fin de mejorar la forma en que se aplican las políticas de activación.
 - Hacer efectiva la reforma del sistema de capacitación para los desempleados, introducir una evaluación sistemática de los programas de formación y examinar los subsidios salariales.
 - Reciclar laboralmente a los desempleados de larga duración por medio del sistema de educación y formación profesional y de escuelas de segunda oportunidad.
 - Atenuar la dualidad existente en el mercado laboral, persiguiendo una mayor convergencia entre los costes por despido de trabajadores fijos y temporales.

BIBLIOGRAFÍA

Lecciones de economía española, 7ª edición. José Luis García Delgado, Rafael Myro. Editorial Thomson Civitas, Aranzadi, 2005.

Introducción a la economía española, 26ª edición. Ramón Tamames, Antonio Rueda. Editorial Alianza, 2005

Análisis de la economía española. Banco de España:

https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Otras_publicacio/El_analisis_de_l/

Atlas Nacional de España del Siglo XXI. Instituto Geográfico Nacional:

<http://atlasnacional.ign.es>

Informe Anual del Banco de España, 2018:

https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Informe_anual/

Síntesis de indicadores económicos, Banco de España:

<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/sindi.html>

Contabilidad Nacional de España, INE. www.ine.es

Informe económico 2018, FIAB. www.fiab.es

OECD (2018), OECD Economic Surveys: Spain 2018, OECD Publishing, Paris:

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2018-en

Cuentas Económicas de la Agricultura, Encuesta Económica de Pesca Marítima y Encuesta Económica de Acuicultura. MAPA: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/>

Agenda del Cambio, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital:

www.mineco.gob.es

Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

FMI Fondo Monetario Internacional

IDH Índice de Desarrollo Humano

INE Instituto Nacional de Estadística

INI Instituto Nacional de Industria

IPC Índice de Precios al Consumo

IVA Impuesto sobre el Valor Añadido

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMC Organización Mundial del Comercio

PAC Política Agraria Común

PRA Producción de la Rama Agraria

PIB Producto Interior Bruto

SAU Superficie Agrícola Utilizada

TIC Tecnologías de la información y las comunicaciones

UE Unión Europea

VAB Valor Agregado Bruto

MATERIAL NO OFICIAL