

Oinarrizko Eskalako Agenteen gai zerrenda

Temario Agente de la
Escala Básica
**(Ertzaintza eta
Udaltzaingoa)**

2022

Presentación

El presente manual es de carácter orientativo y contiene las materias desarrolladas del temario correspondiente a la convocatoria del procedimiento selectivo para ingreso por turno libre en la categoría de Agente de la Escala Básica de los Cuerpos de Policía del País Vasco (Ertzaintza y Policía Local). Ha sido compilado por la sección sindical de ELA-Ertzaintza y Udaltzaingoa de Gizalan/Servicios Públicos, con el objetivo de facilitar al personal opositor la preparación y estudio de los contenidos del temario.

Aurkezpena

Eskuliburu hau gutxi gorabeherako izaera dauka eta Euskal Autonomía Erkidegoko Poliziaren Kidegoko (Ertzaintza eta Udaltzaingoa) Oinarrizko Eskalako kategorian sartzeko hautaketa prozedurarako deialdiaren gai zerrendetako gaiak dauzka garaturik. ELA sindikatuko Gizalan arloko ELA-Ertzaintza eta Udaltzaingoko taldeak konpilatuta izan da hautaketa prozesuan dauden lagunei oposizioa errazago prestatu eta ikasi ahal izan dezaten.

Euskal Herrian, 2022ko urtarrilaren 17an

INDICE

PAGINA	TEMA
	I.- DERECHOS DE LA CIUDADANÍA
006	1.- Derechos Humanos: aspectos generales de los Derechos Humanos. Declaración Universal de Derechos Humanos. Sistema europeo de protección de los Derechos Humanos.
016	2.- Derechos y Libertades en la Constitución: Derechos fundamentales y Libertades Públicas. Garantías de las libertades y derechos fundamentales.
021	3.- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres: objeto y fin de la norma. Principios generales. Medidas para promover la igualdad en la normativa y actividad administrativa.
026	4.- La protección de datos personales y la garantía de los derechos digitales. Principios de protección de datos. Derechos de las personas. Transparencia e Información. Ejercicio de los derechos.
039	5.- Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: Derechos Generales de la Ciudadanía en sus relaciones con la administración. Los registros administrativos.
	II.- ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA
042	6.- El espacio europeo: historia de la construcción europea. Instituciones europeas y sus competencias.
047	7.- La organización territorial del Estado en la Constitución: la administración local. La provincia. El municipio. Las comunidades autónomas.
055	8.- Organización política y administrativa de la CAPV: antecedentes y génesis del Estatuto del País Vasco. Título Preliminar del Estatuto del País Vasco. Los poderes del País Vasco. Competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Aspectos generales de la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la CAPV y las instituciones forales de los territorios históricos.
065	9.- El municipio: territorio y población. Organización. Competencias. Regímenes especiales.
083	10.- Régimen Jurídico del Sector Público. De los órganos de las Administraciones Públicas: órganos administrativos y competencia. Órganos colegiados de las distintas administraciones públicas: funcionamiento. Abstención y recusación.
095	11.- Bases de las Entidades Locales: concepto de bienes, patrimonio de las Entidades Locales. Su clasificación. Régimen Jurídico. Haciendas Locales: clasificación de los ingresos.
	III.- FUENTES DEL DERECHO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
100	12.- Fuentes del derecho administrativo: la Ley: concepto y clases. El reglamento: titularidad de la potestad reglamentaria y sus límites. La jerarquía normativa. El principio de legalidad en la administración pública.
110	13.- Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el acto

	administrativo: aspectos generales. Eficacia. Nulidad y anulabilidad. Silencio Administrativo.
125	14.- El procedimiento administrativo: interesados. Fases del procedimiento administrativo. Revisión de los actos.
158	15.- Régimen Jurídico del Sector Público. Disposiciones generales. Principios de la potestad sancionadora. Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.
	IV.- DERECHO PENAL. PARTE GENERAL
167	16.- Título Preliminar del Código Penal. De las garantías penales y de la aplicación de la Ley Penal.
168	17.- De los delitos (artículo 10 a 18 CP).
170	18.- De las causas que eximen de la responsabilidad criminal (artículo 19 y 20 CP).
171	19.- De las circunstancias que atenúan o agravan la responsabilidad criminal (artículo 21 y 22 CP).
172	20.- De las personas criminalmente responsables de los delitos (artículo 27 a 30 CP).
173	V.- SEGURIDAD VIAL
174	21.- Reglamento General de Circulación: ámbito de aplicación (Título Preliminar).
175	22.- Ley de Seguridad Vial: Anexo I.- Conceptos básicos
179	23.- Ley de Seguridad Vial: Infracciones
183	24.- Ley de Seguridad Vial: Sanciones
184	25.- Ley de Seguridad Vial: Responsabilidad
185	26.- Ley de Seguridad Vial: Procedimiento Sancionador
191	27.- Ley de Seguridad Vial: Normas comportamiento en la circulación
195	28.- Ley de Seguridad Vial: Infracciones que llevan aparejada pérdida puntos.
196	29.- Ley de Seguridad Vial: Autorizaciones para conducir
	VI.- PREVENCIÓN DE RIESGOS
199	30.- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: objeto. Ámbito de aplicación. Derechos y obligaciones.
209	31.- Evacuación de edificios: introducción a los planes de autoprotección. Respuesta al incidente. Pautas mínimas de conducta. Edificios de gran ocupación. El plan de emergencia.
217	32.- Primeros auxilios: valoración primaria y secundaria de las lesiones. Reanimación cardio-pulmonar. Obstrucción de las vías aéreas. Hemorragias. Atención general a las quemaduras.
	VII.- Historia, Medio Natural y Demografía del País Vasco.
225	33.- Historia del País Vasco del siglo XIX: periodo constitucional y restauración absolutista. Guerras Carlistas: antecedentes, bandos, desarrollo y consecuencias. La abolición foral. Nacionalismo vasco: nacimiento y desarrollo.

230	34.- Historia del País Vasco del siglo XX: crisis monárquica. II República. Guerra Civil, Estatuto de Autonomía y Primer Gobierno Vasco. Franquismo: represión, exilio y resistencia. Transición democrática.
242	35.- Medio natural de la Comunidad Autónoma del País Vasco: configuración del relieve, unidades morfoestructurales. El clima. La red hidrográfica. El litoral y las aguas marinas. El paisaje vegetal y los tipos de suelo.
252	36.- Panorama Demográfico 2018. Población: evolución por ámbitos geográficos, evolución de la estructura por edades y lugar de nacimiento de la población. Nacimientos: evolución de los nacimientos e indicadores de fecundidad. Defunciones: evolución de las defunciones y evolución de la esperanza de vida. Matrimonios: evolución de los matrimonios. Migraciones: migraciones exteriores, migraciones internas y relación con la migración.
VIII POLICÍA DE SERVICIO A LA CIUDADANÍA	
265	37.- Origen y desarrollo de la Policía del País Vasco: Origen histórico de la Ertzaintza. Los artículos 17 y 36 del Estatuto de Gernika. El Decreto Legislativo, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.
267	38.- La Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.
IX COMUNICACION	
267	39.- La ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas. La información y atención al público. Técnicas de gestión de quejas y reclamaciones.
283	40.- La comunicación en la administración: el uso correcto del lenguaje administrativo no sexista.
287	41.- Plan General de Normalización del Uso del Euskera en el Gobierno Vasco para la VI. Planificación (2018-2022): Directrices para el nuevo periodo.

EUSKAL SINDIKATUA

Tema 1.- DERECHOS HUMANOS

ASPECTOS GENERALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos son aquellas facultades y libertades que cualquier ser humano posee por el mero hecho de serlo. Los Derechos Humanos **se caracterizan** por ser:

Universales, porque corresponden a todos los seres humanos en cualquier lugar.

Igualitarios, incompatibles con los sistemas basados en la superioridad de una casta, sexo, etnia o nacionalidad.

Innatos, y por lo tanto inalienables (intrasmisibles e irrenunciables).

Inviolables, ya que ninguna persona o autoridad puede legítimamente actuar contra ellos.

Imprescriptibles e irrevocables, una vez que sean reconocidos.

Indivisibles e interdependientes. Indivisibles, porque todos los derechos son igual de valiosos y exigibles. No existe jerarquía de valores. Interdependientes, significa que los derechos están entrelazados y que sólo se puede gozar de unos derechos si se realizan los demás. No sería posible la plena realización de los derechos civiles y políticos si se carece de los derechos sociales, económicos y culturales.

Progresivos, porque con el transcurso del tiempo se producen nuevos reconocimientos de derechos.

Los Derechos Humanos tienen su fundamento en las nociones de dignidad y de limitación de poder del Estado. Son una idea de gran fuerza moral y con un respaldo creciente. Legalmente, se reconocen en el derecho interno de numerosos Estados y en tratados internacionales.

Según la evolución histórica en que se produce su reivindicación, los Derechos Humanos pueden **clasificarse** generacionalmente en:

a) Derechos Humanos de Primera Generación. Vinculados al principio de libertad, son aquellos derechos civiles y libertades públicas, tales como los derechos a la seguridad y a la integridad física y moral de la persona, así como los derechos políticos en el sentido amplio del término, tales como el derecho a la ciudadanía y el derecho a la participación democrática en la vida política del Estado. Estos Derechos nacieron de la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" aprobada en Francia en 1789.

b) Derechos Humanos de Segunda Generación. Vinculados al principio de igualdad, en este grupo se incluyen los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran el derecho a la propiedad, el acceso a los bienes materiales, los derechos familiares, la salud, la educación, la cultura y los derechos laborales.

Estos derechos surgen tras la II Guerra Mundial y se recogen tanto en la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" aprobada en 1948, como en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

c) Derechos Humanos de Tercera Generación. Vinculados con la solidaridad, estos derechos surgen de la doctrina de los años 1980 y se refieren a ámbitos tales como: el consumo, el medio ambiente y el patrimonio de la humanidad, entre otros. Se incluyen en este grupo el derecho a la paz, el derecho a la calidad de los bienes, productos, y servicios comerciales, el derecho a gozar de un ambiente sano, el derecho al espacio público, derecho a la asistencia humanitaria, etc.

A continuación, haremos una breve introducción para entender el alcance de lo que ha supuesto la "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Tras la II Guerra Mundial, se celebró en 1945 "La Conferencia de San Francisco" en la que cerca de 50 Estados firmaron la "Carta de las Naciones Unidas", que dio lugar a la creación de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), entre cuyas finalidades se encuentran, entre otras, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la tutela de los derechos y libertades fundamentales de los hombres en el ámbito universal y el respeto al principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.

Con la "Carta de las Naciones Unidas" se produce un proceso de internacionalización de los Derechos Humanos que puede atribuirse, en parte, a la reacción de la Comunidad Internacional frente a los horrores y atrocidades ocurridas en la era de la Alemania nazi y, al convencimiento de que muchas de aquellas violaciones a los derechos humanos y a la dignidad humana podrían haberse evitado con un sistema efectivo de protección de los derechos humanos.

En diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tiene como finalidad principal esta declaración, promover el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y asegurar su reconocimiento y aplicación universal y efectiva, mediante medidas progresivas para su reconocimiento a nivel nacional e internacional. Dicha declaración proclama los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El gran problema con que se encuentra la Declaración Universal es que fue adoptada por resolución de la Asamblea General de la ONU, resoluciones que solo tienen el valor de meras recomendaciones para los Estados, pero no obligaciones jurídicas vinculantes. Por ello, era necesario aprobar unos documentos sobre derechos humanos de carácter jurídico que obligaran a los Estados que los ratificaran. En diciembre de 1966 se aprobaron dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos: uno, referido a los derechos civiles y políticos y otro, de derechos económicos, sociales y culturales.

Así pues, existen tres textos legales básicos de las Naciones Unidas en la esfera de los Derechos Humanos: La Declaración Universal y los dos Pactos antes citados, que constituyen la llamada "Carta Internacional de los Derechos Humanos". Además de estos tres cuerpos legales la ONU ha aprobado otros instrumentos en distintas áreas como los derechos de la infancia, la discriminación de la mujer, la lucha contra la tortura, etc.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El 10 de Diciembre de 1.948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo texto completo figura en las páginas siguientes. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los países miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y

comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios".

Preámbulo

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias; Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión; Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones; Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad; Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General proclama la presente DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1.

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.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4.

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6.

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 9.

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11.

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14.

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15.

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16.

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad nubil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización

y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27.

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28.

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29.

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30.

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

SISTEMA EUROPEO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Consejo de Europa es una organización supranacional del ámbito europeo, fundada en 1.949, para conseguir una mayor grado de cooperación entre los Estados miembros y promover valores fundamentales como la Democracia, los Derechos Humanos y la Tolerancia. Actualmente está integrado por 47 países. En el ámbito del Consejo de Europa, dos son los instrumentos legales fundamentales para la protección de los Derechos Humanos:

El *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales* (en lo sucesivo se aludirá a él como Convenio Europeo de los Derechos Humanos) destinado a proteger los derechos: civiles y políticos, aprobado en 1950.

La *Carta Social Europea* que garantiza los derechos económicos, sociales y culturales, adoptada en 1961. En cuanto al Convenio Europeo de Derechos Humanos, es de interés destacar como hasta 1.998 existían básicamente dos órganos de control para su cumplimiento:

La Comisión Europea de Derechos Humanos y El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En 1.998, con la entrada en vigor del Protocolo nº 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se prevé la supresión de la Comisión como filtro de las demandas y se instituye al Tribunal Europeo de Derechos Humanos como órgano jurisdiccional de carácter permanente y de jurisdicción obligatoria, con lo que todas las demandas se plantean ante el referido Tribunal.

1. Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Con la aprobación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), el sistema europeo inició su andadura para la protección de los derechos humanos.

Inspirado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la O.N.U. en diciembre de 1948, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, como expone su Preámbulo, "reafirma su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases

mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa inicialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los Derechos Humanos por ellos invocados”.

Del indicado Preámbulo se desprenden los aspectos más característicos y distintivos del Convenio Europeo de Derechos Humanos: la instauración de un mecanismo de control para “asegurar la garantía colectiva de alguno de los derechos enunciados en la Declaración Universal” y, como el Convenio no fue elaborado con vocación de ser un cuerpo legal definitivo, sino como el primer paso para alcanzar su finalidad de protección, desarrollo y reconocimiento progresivo de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

Los Derechos y Libertades incluidos en el Título I del Convenio son los siguientes:

Derecho a la vida.

Derecho a no ser sometido a tortura, penas o tratos inhumanos o degradantes.

Derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o trabajos forzados.

Derecho a la libertad y a la seguridad y los derechos del detenido.

Derecho a un proceso equitativo y a la presunción de inocencia.

Derecho a no ser condenado por una acción u omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya delito según el Derecho Nacional o Derecho Internacional, y el derecho a que la ley penal no tenga efectos retroactivos.

Derecho al respeto de la vida privada y familiar.

Libertad de pensamiento, conciencia y religión, de expresión e información, de reunión pacífica, de asociación y de sindicación.

Derecho a contraer matrimonio y fundar una familia.

Derecho de toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el Convenio hayan sido violados a un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Derecho al disfrute de los derechos y libertades antes enunciados sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Desde su entrada en vigor, el Convenio se ha complementado con 13 Protocolos que, de un lado amplían el catálogo de derechos reconocidos en 1950 y de otro, modifican los mecanismos de garantía inicialmente instituidos. Tras la aprobación de estos Protocolos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos consta de cincuenta y nueve artículos contenidos en tres Títulos.

El Título Primero, al que antes hemos aludido, define los derechos y libertades reconocidos; el Título Segundo regula la composición, competencias y funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; y el Título Tercero incluye disposiciones diversas reguladoras de una serie de materias.

Por lo que se refiere al alcance del Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos, cabe señalar que no constituye un conjunto homogéneo para los Estados miembros del Consejo de Europa, pues si bien, estos Estados están vinculados u obligados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, no lo están por los distintos Protocolos adicionales que han ampliado el catálogo de derechos y libertades reconocidos en dicho Convenio, ya que los Estados miembros pueden formular reservas y declaraciones interpretativas respecto a su contenido. Por último, señalar que el Convenio protege fundamentalmente derechos civiles y políticos, aunque alguno de ellos tenga una dimensión social y económica, como por ejemplo, el derecho de asociación o sindicación.

2. El tribunal europeo de derechos humanos.

El Título II del Convenio Europeo de Derechos Humanos regula la composición, competencias y funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, instituido con el fin de asegurar el respeto de los compromisos que resultan para los Estados signatarios del Convenio y sus Protocolos.

El Tribunal está compuesto por un juez de cada uno de los países signatarios y tiene su sede en Estrasburgo. La competencia del Tribunal se extiende a todas las cuestiones relativas a la interpretación y la aplicación del Convenio y de sus Protocolos.

El Tribunal podrá conocer, tanto de asuntos presentados por cualquier Estado miembro (por incumplimiento del Convenio y Protocolos por parte de otro Estado), como de cualquier demanda presentada por cualquier persona física, ONG, o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por parte de cualquier Estado miembro, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos.

La fuerza obligatoria y la ejecución de las sentencias definitivas del Tribunal tienen gran importancia, ya que gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos se han reconocido derechos no expresamente recogidos en el Convenio.

Asimismo podrá emitir opiniones consultivas a solicitud del Comité de Ministros, acerca de cuestiones relativas a la interpretación del Convenio y de sus Protocolos.

3. Carta social europea.

La Carta Social Europea adoptada en 1961, con entrada en vigor en 1965, recoge los derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad social, al movimiento de personas y a la no discriminación.

Entre los derechos de segunda generación contenidos en la Carta Social Europea destacamos, entre otros, el derecho a:

el trabajo.

organizarse para la defensa de los intereses económicos y sociales.

la negociación colectiva.

la seguridad social.

la asistencia social y médica.

la protección social, jurídica y económica de la familia, y

la protección y asistencia por parte de los trabajadores migrantes y sus familias.

A fin de tener en cuenta los cambios sociales fundamentales que se han producido desde la aprobación del texto, la Carta ha sido revisada en 1996, con entrada en vigor en 1999, conteniendo los derechos garantizados por la Carta en su versión modificada, los derechos garantizados por el Protocolo adicional de 1998 y para añadir nuevos derechos, entre los cuales citamos los siguientes:

a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, sin discriminación por razón de sexo.

a la protección social de las personas de edad.

a la protección de los créditos de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario.

a la dignidad en el trabajo.

a la igualdad de oportunidades e igualdad de trato de trabajadores con responsabilidades familiares.

a la información y consulta en los procedimientos de despido colectivo.

a la protección contra la pobreza y la exclusión social.

En cuanto a los mecanismos de control, la Carta no establece un sistema judicial de protección del cumplimiento de sus disposiciones (a diferencia del sistema establecido para la protección de los derechos civiles y políticos recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos).

El único sistema de control establecido en ella, es un sistema de informes que presentan los Estados al Comité Europeo de Derechos Sociales para que estudie la efectiva aplicación de las disposiciones de la Carta, las revise y presente sus conclusiones ante el Parlamento y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, quien formulará las recomendaciones oportunas a cada Estado parte.

Con la entrada en vigor de un Protocolo adicional de la Carta en 1998, se introduce un segundo mecanismo de control, al permitir que grupos de trabajadores y las ONGs puedan acoger quejas colectivas por violación de las disposiciones de la Carta. El Comité Europeo de Derechos Sociales las examina y puede publicar recomendaciones.

4. Carta de los derechos fundamentales de la unión europea

La Carta Europea de los Derechos Fundamentales, elaborada por una convención compuesta por las Instituciones Europeas, representantes de los parlamentos nacionales, juristas y otros representantes de la sociedad civil, fue adoptada por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2002, y recoge los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión Europea (UE). Es un texto complementario del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Esta Carta de los Derechos Fundamentales tiene fuerza vinculante para los países miembros de la UE.

El preámbulo de la Carta expone que la *"Unión está fundada sobre valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, igualdad y solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad, y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación"*.

La Carta clasifica los derechos, libertades y principios reconocidos por la UE en seis Capítulos:

Capítulo I. Dignidad

Dignidad humana; Derecho a la vida; Derecho a la integridad de las personas; Prohibición de la tortura y de las penas o los malos tratos inhumanos o degradantes; Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado.

Capítulo II. Libertades

Derecho a la libertad y a la seguridad; Respeto a la vida privada y familiar; Protección de datos de carácter personal; Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia; Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; Libertad de expresión y de información; Libertad de reunión y de asociación; Libertad de las artes y de las ciencias; Derecho a la educación; Libertad profesional y derecho a trabajar; Libertad de la empresa; Derecho a la propiedad; Derecho de asilo; Protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

Capítulo III. Igualdad

Igualdad ante la ley; No discriminación; Diversidad cultural, religiosa y lingüística; Igualdad entre hombres y mujeres; Derechos del menor; Derechos de las personas mayores; Integración de las personas discapacitadas.

Capítulo IV. Solidaridad

Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa; Derecho de negociación y de acción activa; Derecho de acceso a los servicios de colocación; Protección en caso de despido injustificado; Condiciones de trabajo justas y equitativas; Prohibición del trabajo infantil y protección de jóvenes en el trabajo; Vida familiar y vida profesional; Seguridad Social y ayuda social; Protección de la salud; Acceso a los servicios de interés económico general; Protección del medio ambiente; Protección de los consumidores.

Capítulo V. Ciudadanía

Derecho a ser elector y elegible en las elecciones del Parlamento Europeo y en las elecciones municipales; Derecho a una buena administración; Derecho de acceso a los documentos; El Defensor del Pueblo; Derecho de Petición; Libertad de circulación y de residencia; Protección diplomática y consular.

Capítulo VI. Justicia

Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial; Presunción de inocencia y derechos de defensa; Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas; Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito.

TEMA 2.- DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS EN LA CONSTITUCIÓN

La regulación de un catálogo general de derechos y deberes de los ciudadanos es uno de los elementos que configuran, en esencia, la existencia de un régimen constitucional. En efecto, el reconocimiento de la libertad del individuo, como núcleo de todos esos derechos fundamentales, es el soporte de un Estado que se precie de ser políticamente democrático.

Sin libertad y sin libre ejercicio de los derechos individuales y sociales, no puede haber verdadera democracia, y es éste el motivo principal que ha llevado a la Constitución Española de 1978 a ocuparse de forma prioritaria de establecer, no sólo un listado de derechos, libertades y deberes ciudadanos, sino, lo que es más importante, un sistema de garantías jurídicas que aseguren y protejan el ejercicio efectivo de tales derechos fundamentales. Ciertamente, sin la regulación de estas garantías no existirá un orden social justo, por la imposibilidad de ejercer esos derechos con total libertad y autonomía.

Los siguientes artículos de la Constitución vienen recogidos en la sección 1^a del Capítulo II, Derechos y Libertades.

Artículo 15.

Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o a tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.

Artículo 16.

1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.
2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.
3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.
2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.
3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.
4. La ley regulará un procedimiento de "habeas corpus" para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.

Artículo 18.

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.
3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.
4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

Artículo 19.

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

Artículo 20.

1. Se reconocen y protegen los derechos:
 - a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
 - b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
 - c) A la libertad de cátedra.
 - d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

Artículo 21.

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.
2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Artículo 22.

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Artículo 23.

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Artículo 24.

1. 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.
2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

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.
2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.
3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

Artículo 26.

Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales.

Artículo 27.

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.

Artículo 28.

1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.
2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Artículo 29.

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Tema 3.- LEY 4/2005, DE 18 DE FEBRERO, PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES

INTRODUCCIÓN

En el presente tema vamos a tratar los aspectos más relevantes de la Ley del País Vasco 4/2005 de 18 de febrero denominada Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres. Tal y como viene establecido en la Exposición de Motivos de la Ley, el papel que tradicionalmente han desempeñado mujeres y hombres en la sociedad está experimentando una importante transformación. La mayor participación de las mujeres en el ámbito laboral, en todos los niveles educativos, su mayor acceso a la formación y la cultura, en menor medida a la toma de decisiones, están impulsando el avance hacia la igualdad de mujeres y hombres.

Sin embargo todavía hoy en día la relación entre mujeres y hombres está muy jerarquizada. De este modo a las mujeres se les asigna las responsabilidades en el ámbito doméstico y a los hombres en el ámbito público con una muy desigual valoración y reconocimiento económico y social.

Es por ello que con la presente Ley se pretende garantizar la aplicación del derecho a la igualdad de mujeres y hombres ya reconocido en los textos legales.

OBJETO Y FIN DE LA NORMA

El artículo 1

Establece como objetivo de la misma: *"lograr una sociedad en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado, para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles del sexo y en la que se tengan en cuenta por igual las aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres"*.

Antes de pasar a analizarlos vamos a pararnos en el artículo 2 de la norma donde queda recogido a quién va dirigida o lo que es lo mismo, cuál es el ámbito de aplicación de la ley.

Respecto al ámbito de aplicación de la presente Ley:

- a) Las administraciones públicas vascas, entendiéndose como tal a los efectos de esta Ley: la administración de la comunidad autónoma, la administración foral y la administración local, así como sus órganos autónomos y los entes públicos dependientes o vinculados a ellos.
- b) Las entidades privadas que se relacionen o colaboren con los poderes públicos o se beneficien de ayudas o subvenciones públicas.
- c) Las universidades vascas y el sector privado en los términos que se establezca.

PRINCIPIOS GENERALES

1. Igualdad de trato.

Se prohíbe toda discriminación basada en el sexo de las personas, tanto directa como indirecta y cualquiera que sea la forma utilizada para ello. A los efectos de esta ley:

- a) Existirá discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de su sexo o de circunstancias directamente relacionadas con el sexo, como el embarazo o la maternidad. Sin perjuicio de su tipificación como delito, el acoso sexista en el trabajo tiene la consideración de discriminación directa por razón de sexo.
- b) Existirá discriminación indirecta cuando un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo.
- c) No se considerarán constitutivas de discriminación por razón de sexo las medidas que, aunque planteen un tratamiento diferente para las mujeres y los hombres, tienen una justificación objetiva y razonable, entre las que se incluyen aquellas que se fundamentan en la acción positiva para las mujeres, en la necesidad de una protección especial de los sexos por motivos biológicos, o en la promoción de la incorporación de los hombres al trabajo doméstico y de cuidado de las personas.

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

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

2. Igualdad de oportunidades.

Los poderes públicos vascos deben adoptar las medidas oportunas para garantizar el ejercicio efectivo por parte de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad, de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y del resto de derechos fundamentales que puedan ser reconocidos en las normas, incluido el control y acceso al poder y a los recursos y beneficios económicos y sociales. A efectos de esta ley, la igualdad de oportunidades se ha de entender referida no sólo a las condiciones de partida o inicio en el acceso al poder y a los recursos y beneficios, sino también a las condiciones para el ejercicio y control efectivo de aquéllos.

Asimismo, los poderes públicos vascos garantizarán que el ejercicio efectivo de los derechos y el acceso a los recursos regulados en esta ley no se vea obstaculizado o impedido por la existencia de barreras cuya eliminación se contemple en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad.

3. Respeto a la diversidad y a la diferencia.

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

4. Integración de la perspectiva de género.

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

A efectos de esta ley, se entiende por integración de la perspectiva de género la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación.

5. Acción positiva.

Para promover la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, los poderes públicos deben adoptar medidas específicas y temporales destinadas a eliminar o reducir las desigualdades de hecho por razón de sexo existentes en los diferentes ámbitos de la vida.

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

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

7. Representación equilibrada.

Los poderes públicos vascos han de adoptar las medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de toma de decisiones. A los efectos de esta ley, se considera que existe una representación equilibrada en los órganos administrativos pluripersonales cuando los dos性os están representados al menos al 40%.

8. Colaboración y coordinación.

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

Asimismo, han de promover la colaboración y el trabajo en común con otras instituciones y entidades de Euskal Herria y de fuera de ella con el fin de garantizar a toda la ciudadanía vasca la igualdad de mujeres y hombres.

MEDIDAS PARA PROMOVER LA IGUALDAD EN LA NORMATIVA Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Artículo 18. Disposiciones generales.

1. Los poderes públicos vascos han de tener en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de las normas, así como de los planes, programas y otros instrumentos de formulación de políticas públicas, de los programas subvencionables y de los actos administrativos.
2. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado primero de este artículo, los departamentos, organismos autónomos y entes públicos dependientes de las administraciones públicas vascas o vinculados a ellas han de ajustarse a lo establecido en los artículos 19 a 22 de esta ley, sin perjuicio de la adecuación a las necesidades organizativas y funcionales que las instituciones forales y locales realicen en el ejercicio de sus competencias y de las especificidades formales y materiales que caracterizan a sus normas.
3. En la realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la introducción de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad que se prevén en los artículos 19 a 20 de esta ley, se ha de tener en cuenta la influencia que, en las diferencias entre mujeres y hombres.
4. Los poderes públicos vascos deben hacer un uso no sexista de todo tipo de lenguaje en los documentos y soportes que produzcan directamente o a través de terceras personas o entidades.

Artículo 19. Evaluación previa del impacto en función del género.

1. Antes de acometer la elaboración de una norma o acto administrativo, el órgano administrativo que lo promueva ha de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo. Para ello, ha de analizar si la actividad proyectada en la norma o acto administrativo puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad.
2. El Gobierno Vasco ha de aprobar, a propuesta de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, normas o directrices en las que se indiquen las pautas que se deberán seguir para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género referida en el párrafo anterior, así como las normas o actos administrativos que quedan excluidos de la necesidad de hacer la evaluación y el resto de los trámites previstos en los artículos siguientes.

Artículo 20. Medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad.

1. En función de la evaluación de impacto realizada, en el proyecto de norma o acto administrativo se han de incluir medidas dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo en la situación de las mujeres y hombres considerados como colectivo, así como a reducir o eliminar las desigualdades detectadas y a promover la igualdad de sexos.
2. Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las administraciones públicas vascas, en la normativa que regula las subvenciones y en los supuestos en que así lo permita la legislación de contratos, incluirán entre los criterios de adjudicación uno que valore la integración de la perspectiva de género en la oferta presentada y en el proyecto o actividad subvencionada. En los mismos supuestos, entre los criterios de valoración de la capacidad técnica de los candidatos o licitadores y, en su caso, entre los requisitos que deberán reunir los beneficiarios de subvenciones, valorarán la trayectoria de los mismos en el desarrollo de políticas o actuaciones dirigidas a la igualdad de mujeres y hombres.

Asimismo, con sujeción a la legislación de contratos y a lo previsto en el apartado siguiente, se contemplará, como condición de ejecución del contrato, la obligación del adjudicatario de

aplicar, al realizar la prestación, medidas tendentes a promover la igualdad de hombres y mujeres.

3. El Consejo de Gobierno, en la Administración general de la Comunidad Autónoma, así como los órganos equivalentes del resto de las administraciones públicas, y en su defecto, para el caso de los expedientes contractuales, los órganos de contratación, establecerán los tipos o características de las contrataciones y subvenciones en los que corresponda aplicar las medidas contempladas en el apartado anterior, teniendo en cuenta la normativa aplicable, los diferentes objetos contractuales y la convivencia o compatibilidad y coordinación con la aplicación de otras políticas públicas en el ámbito contractual y subvencional. El Gobierno Vasco establecerá reglamentariamente indicadores para facilitar la valoración del cumplimiento del criterio o cláusula referida en el apartado anterior, entre los que se han de incluir el de elaborar y ejecutar planes o programas para la igualdad de mujeres y hombres y disponer del reconocimiento como entidad colaboradora en igualdad de mujeres y hombres previsto en el artículo 41.

4. Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas que regulen los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público deben incluir:

- a) Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de éstas sea inferior al 40%, salvo que concurren en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo. Los órganos competentes en materia de función pública de las correspondientes administraciones públicas han de disponer de estadísticas adecuadas y actualizadas que posibiliten la aplicación de lo dispuesto en el apartado a).
- b) Una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada.

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

6. A los efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, se considera que existe una representación equilibrada cuando en los tribunales, jurados u órganos afines de más de cuatro miembros cada sexo está representado al menos al 40%. En el resto, cuando los dos性es estén representados.

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

8. Sólo excepcionalmente, y mediante informe motivado y aprobado por el órgano competente, puede justificarse el no cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos 2, 4 y 5.

Artículo 21. Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

Los proyectos de normas que se elaboren en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma han de ser informados por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, a efectos de verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 a 20 de la ley y, en su caso, para realizar propuestas de mejora en tal sentido.

Artículo 22. Memoria explicativa y aprobación de la norma o acto

1. El proyecto de norma o disposición habrá de ir acompañado de una memoria que explique detalladamente los trámites realizados en relación con los artículos 19 a 21 de esta ley y los resultados de la misma.
2. La aprobación o suscripción de la norma o acto administrativo de que se trate dejará constancia, al menos sucintamente, de la realización de los trámites referidos en el párrafo anterior.

TEMA 4.- LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales ha sido aprobada y publicada en el BOE en Diciembre de 2018 (Ley Orgánica 3/2018 de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales). La nueva normativa, que adapta el derecho español al modelo establecido por el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), introduce novedades mediante el desarrollo de materias contenidas en el mismo.

El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), fue aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea en el año 2016 con la aspiración de unificar los regímenes de todos los Estados Miembros sobre la materia.

Durante dos años, la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD) ha seguido vigente, pero con fecha de caducidad. De hecho, días antes de la publicación de las bases de la promoción XXVIII, se publicó la ley orgánica de protección de datos y Garantía de los Derechos Digitales a la que se refiere el párrafo primero, que será objeto de estudio en este tema.

Esta nueva ley no puede contradecir a GDPR, pero sí que definirá mejor algunos de sus aspectos (cuando es un usuario considerado menor, por ejemplo).

Dentro de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, son continuas las referencias al reglamento europeo (Reglamento UE 2016/679), es por ello que el estudio de esta nueva ley orgánica reguladora de la protección de datos en España, lleva implícito el estudio de la normativa europea.

PRINCIPIOS DE LA PROTECCIÓN DE DATOS

TÍTULO II Principios de protección de datos

Artículo 4. Exactitud de los datos.

1. Conforme al artículo 5.1.d) del Reglamento (UE) 2016/679 los datos serán exactos y, si fuese necesario, actualizados.
2. A los efectos previstos en el artículo 5.1.d) del Reglamento (UE) 2016/679, no será imputable al responsable del tratamiento, siempre que este haya adoptado todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación, la inexactitud de los datos personales, con respecto a los fines para los que se tratan, cuando los datos inexactos:

- a) Hubiesen sido obtenidos por el responsable directamente del afectado.
- b) Hubiesen sido obtenidos por el responsable de un mediador o intermediario en caso de que las normas aplicables al sector de actividad al que pertenezca el responsable del tratamiento establecieran la posibilidad de intervención de un intermediario o mediador que recoja en nombre propio los datos de los afectados para su transmisión al responsable. El mediador o intermediario asumirá las responsabilidades que pudieran derivarse en el supuesto de comunicación al responsable de datos que no se correspondan con los facilitados por el afectado.
- c) Fuesen sometidos a tratamiento por el responsable por haberlos recibido de otro responsable en virtud del ejercicio por el afectado del derecho a la portabilidad conforme al artículo 20 del Reglamento (UE) 2016/679 y lo previsto en esta ley orgánica.
- d) Fuesen obtenidos de un registro público por el responsable.

Artículo 5.1.d) del Reglamento UE 2016/679 Los datos personales serán:

- d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);

Artículo 5. Deber de confidencialidad.

- 1. Los responsables y encargados del tratamiento de datos así como todas las personas que intervengan en cualquier fase de este estarán sujetas al deber de confidencialidad al que se refiere el artículo 5.1.f) del Reglamento (UE) 2016/679.
- 2. La obligación general señalada en el apartado anterior será complementaria de los deberes de secreto profesional de conformidad con su normativa aplicable.
- 3. Las obligaciones establecidas en los apartados anteriores se mantendrán aun cuando hubiese finalizado la relación del obligado con el responsable o encargado del tratamiento.

5.1.f) del Reglamento (UE) 2016/679. Los datos personales serán:

- f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y confidencialidad»).

Artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/679 íntegro:

Principios relativos al tratamiento

1. Los datos personales serán:

- a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado («licitud, lealtad y transparencia»);
- b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad»);
- c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»);

- d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan («exactitud»);
 - e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado («limitación del plazo de conservación»);
 - f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas («integridad y confidencialidad»).
2. El responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 y capaz de demostrarlo («responsabilidad proactiva»).

Artículo 6. Tratamiento basado en el consentimiento del afectado.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.11 del Reglamento (UE) 2016/679, se entiende por consentimiento del afectado toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que este acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen.
2. Cuando se pretenda fundar el tratamiento de los datos en el consentimiento del afectado para una pluralidad de finalidades será preciso que conste de manera específica e inequívoca que dicho consentimiento se otorga para todas ellas.
3. No podrá supeditarse la ejecución del contrato a que el afectado consienta el tratamiento de los datos personales para finalidades que no guarden relación con el mantenimiento, desarrollo o control de la relación contractual.

Artículo 7. Consentimiento de los menores de edad.

1. El tratamiento de los datos personales de un menor de edad únicamente podrá fundarse en su consentimiento cuando sea mayor de catorce años.

Se exceptúan los supuestos en que la ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela para la celebración del acto o negocio jurídico en cuyo contexto se recaba el consentimiento para el tratamiento.

2. El tratamiento de los datos de los menores de catorce años, fundado en el consentimiento, solo será lícito si consta el del titular de la patria potestad o tutela, con el alcance que determinen los titulares de la patria potestad o tutela.

Artículo 8 del Reglamento (UE) 2016/679: Condiciones aplicables al consentimiento del niño en relación con los servicios de la sociedad de la información.

1. Cuando se aplique el artículo 6, apartado 1, letra a), en relación con la oferta directa a niños de servicios de la sociedad de la información, el tratamiento de los datos personales de un niño se considerará lícito cuando tenga como mínimo 16 años. Si el niño es menor de 16 años, tal tratamiento únicamente se considerará lícito si el consentimiento lo dio o autorizó el titular de la patria potestad o tutela sobre el niño, y solo en la medida en que se dio o autorizó.

Los Estados miembros podrán establecer por ley una edad inferior a tales fines, siempre que esta no sea inferior a 13 años.

2. El responsable del tratamiento hará esfuerzos razonables para verificar en tales casos que el consentimiento fue dado o autorizado por el titular de la patria potestad o tutela sobre el niño, teniendo en cuenta la tecnología disponible.
3. El apartado 1 no afectará a las disposiciones generales del Derecho contractual de los Estados miembros, como las normas relativas a la validez, formación o efectos de los contratos en relación con un niño

Artículo 8. Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos.

1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.
2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.

Artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679.

Artículo 6 Licitud del tratamiento

1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:
 - a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;
 - b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;
 - c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;
 - d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;
 - e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;
 - f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Artículo 9. Categorías especiales de datos.

1. A los efectos del artículo 9.2.a) del Reglamento (UE) 2016/679, a fin de evitar situaciones discriminatorias, el solo consentimiento del afectado no bastará para levantar la prohibición del tratamiento de datos cuya finalidad principal sea identificar su ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá el tratamiento de dichos datos al amparo de los restantes supuestos contemplados en el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así proceda.

2. Los tratamientos de datos contemplados en las letras g), h) e i) del artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2016/679 fundados en el Derecho español deberán estar amparados en una norma con rango de ley, que podrá establecer requisitos adicionales relativos a su seguridad y confidencialidad.

En particular, dicha norma podrá amparar el tratamiento de datos en el ámbito de la salud cuando así lo exija la gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, pública y privada, o la ejecución de un contrato de seguro del que el afectado sea parte.

Artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679.

Tratamiento de categorías especiales de datos personales.

1. Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera única a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientación sexuales de una persona física.

2. El apartado 1 no será de aplicación cuando concurre una de las circunstancias siguientes:

- a) el interesado dio su consentimiento explícito para el tratamiento de dichos datos personales con uno o más de los fines especificados, excepto cuando el Derecho de la Unión o de los Estados miembros establezca que la prohibición mencionada en el apartado 1 no puede ser levantada por el interesado;
- b) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos del responsable del tratamiento o del interesado en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social, en la medida en que así lo autorice el Derecho de la Unión de los Estados miembros o un convenio colectivo con arreglo al Derecho de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas del respeto de los derechos fundamentales y de los intereses del interesado;
- c) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física, en el supuesto de que el interesado no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento;
- d) el tratamiento es efectuado, en el ámbito de sus actividades legítimas y con las debidas garantías, por una fundación, una asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que el tratamiento se refiera exclusivamente a los miembros actuales o antiguos de tales organismos o a personas que mantengan contactos regulares con ellos en relación con sus fines y siempre que los datos personales no se comuniquen fuera de ellos sin el consentimiento de los interesados;
- e) el tratamiento se refiere a datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos;
- f) el tratamiento es necesario para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones o cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial;
- g) el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado;
- h) el tratamiento es necesario para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento

de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el apartado 3;

i) el tratamiento es necesario por razones de interés público en el ámbito de la salud pública, como la protección frente a amenazas transfronterizas graves para la salud, o para garantizar elevados niveles de calidad y de seguridad de la asistencia sanitaria y de los medicamentos o productos sanitarios, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado, en particular el secreto profesional;

j) el tratamiento es necesario con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.

3. Los datos personales a que se refiere el apartado 1 podrán tratarse a los fines citados en el apartado 2, letra h), cuando su tratamiento sea realizado por un profesional sujeto a la obligación de secreto profesional, o bajo su responsabilidad, de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros o con las normas establecidas por los organismos nacionales competentes, o por cualquier otra persona sujeta también a la obligación de secreto de acuerdo con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros o de las normas establecidas por los organismos nacionales competentes.

4. Los Estados miembros podrán mantener o introducir condiciones adicionales, inclusive limitaciones, con respecto al tratamiento de datos genéticos, datos biométricos o datos relativos a la salud.

Artículo 10. Tratamiento de datos de naturaleza penal.

1. El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas, para fines distintos de los de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, solo podrá llevarse a cabo cuando se encuentre amparado en una norma de Derecho de la Unión, en esta ley orgánica o en otras normas de rango legal.

2. El registro completo de los datos referidos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas a que se refiere el artículo 10 del Reglamento (UE) 2016/679, podrá realizarse conforme con lo establecido en la regulación del Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.

3. Fuera de los supuestos señalados en los apartados anteriores, los tratamientos de datos referidos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas solo serán posibles cuando sean llevados a cabo por abogados y procuradores y tengan por objeto recoger la información facilitada por sus clientes para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 10 del Reglamento (UE) 2016/679.

Tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales

El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales o medidas de seguridad conexas sobre la base del artículo 6, apartado 1, sólo podrá llevarse a cabo bajo la supervisión de las autoridades públicas o cuando lo autorice el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas para los derechos y libertades de

los interesados. Solo podrá llevarse un registro completo de condenas penales bajo el control de las autoridades públicas

Artículo 11 del Reglamento (UE) 2016/679.

Tratamiento que no requiere identificación

1. Si los fines para los cuales un responsable trata datos personales no requieren o ya no requieren la identificación de un interesado por el responsable, este no estará obligado a mantener, obtener o tratar información adicional con vistas a identificar al interesado con la única finalidad de cumplir el presente Reglamento.
2. Cuando, en los casos a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, el responsable sea capaz de demostrar que no está en condiciones de identificar al interesado, le informará en consecuencia, de ser posible. En tales casos no se aplicarán los artículos 15 a 20, excepto cuando el interesado, a efectos del ejercicio de sus derechos en virtud de dichos artículos, facilite información adicional que permita su identificación.

DERECHOS DE LAS PERSONAS

En este apartado se estudiará el título III de la ley 3/2018 y se estudiarán también los artículos 15 al 22 del Reglamento (UE) 2016/679 a los que se hace referencia continuamente. Estos artículos se anexan al final del tema.

CAPÍTULO I -Transparencia e información

Artículo 11. Transparencia e información al afectado.

1. Cuando los datos personales sean obtenidos del afectado el responsable del tratamiento podrá dar cumplimiento al deber de información establecido en el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/679 facilitando al afectado la información básica a la que se refiere el apartado siguiente e indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla e inmediata a la restante información.
2. La información básica a la que se refiere el apartado anterior deberá contener, al menos:
 - a) La identidad del responsable del tratamiento y de su representante, en su caso.
 - b) La finalidad del tratamiento.
 - c) La posibilidad de ejercer los derechos establecidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679.

Si los datos obtenidos del afectado fueran a ser tratados para la elaboración de perfiles, la información básica comprenderá asimismo esta circunstancia. En este caso, el afectado deberá ser informado de su derecho a oponerse a la adopción de decisiones individuales automatizadas que produzcan efectos jurídicos sobre él o le afecten significativamente de modo similar, cuando concurra este derecho de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2016/679.

3. Cuando los datos personales no hubieran sido obtenidos del afectado, el responsable podrá dar cumplimiento al deber de información establecido en el artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/679 facilitando a aquél la información básica señalada en el apartado anterior, indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla e inmediata a la restante información.

En estos supuestos, la información básica incluirá también:

a) Las categorías de datos objeto de tratamiento.

b) Las fuentes de las que procedieran los datos.

CAPÍTULO II Ejercicio de los derechos

Artículo 12. Disposiciones generales sobre ejercicio de los derechos.

1. Los derechos reconocidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679, podrán ejercerse directamente o por medio de representante legal o voluntario.
2. El responsable del tratamiento estará obligado a informar al afectado sobre los medios a su disposición para ejercer los derechos que le corresponden. Los medios deberán ser fácilmente accesibles para el afectado. El ejercicio del derecho no podrá ser denegado por el solo motivo de optar el afectado por otro medio.
3. El encargado podrá tramitar, por cuenta del responsable, las solicitudes de ejercicio formuladas por los afectados de sus derechos si así se estableciere en el contrato o acto jurídico que les vincule.
4. La prueba del cumplimiento del deber de responder a la solicitud de ejercicio de sus derechos formulado por el afectado recaerá sobre el responsable.
5. Cuando las leyes aplicables a determinados tratamientos establezcan un régimen especial que afecte al ejercicio de los derechos previstos en el Capítulo III del Reglamento (UE) 2016/679, se estará a lo dispuesto en aquellas.
6. En cualquier caso, los titulares de la patria potestad podrán ejercitar en nombre y representación de los menores de catorce años los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición o cualesquiera otros que pudieran corresponderles en el contexto de la presente ley orgánica.
7. Serán gratuitas las actuaciones llevadas a cabo por el responsable del tratamiento para atender las solicitudes de ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 12.5 y 15.3 del Reglamento (UE) 2016/679 y en los apartados 3 y 4 del artículo 13 de esta ley orgánica.

Artículo 13. Derecho de acceso.

1. El derecho de acceso del afectado se ejercitará de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento (UE) 2016/679.

Cuando el responsable trate una gran cantidad de datos relativos al afectado y este ejercite su derecho de acceso sin especificar si se refiere a todos o a una parte de los datos, el responsable podrá solicitarle, antes de facilitar la información, que el afectado especifique los datos o actividades de tratamiento a los que se refiere la solicitud.

2. El derecho de acceso se entenderá otorgado si el responsable del tratamiento facilitara al afectado un sistema de acceso remoto, directo y seguro a los datos personales que garantice, de modo permanente, el acceso a su totalidad. A tales efectos, la comunicación por el responsable al afectado del modo en que este podrá acceder a dicho sistema bastará para tener por atendida la solicitud de ejercicio del derecho.

No obstante, el interesado podrá solicitar del responsable la información referida a los extremos previstos en el artículo 15.1 del Reglamento (UE) 2016/679 que no se incluyese en el sistema de acceso remoto.

3. A los efectos establecidos en el artículo 12.5 del Reglamento (UE) 2016/679 se podrá considerar repetitivo el ejercicio del derecho de acceso en más de una ocasión durante el plazo de seis meses, a menos que exista causa legítima para ello.

4. Cuando el afectado elija un medio distinto al que se le ofrece que suponga un coste desproporcionado, la solicitud será considerada excesiva, por lo que dicho afectado asumirá el exceso de costes que su elección comporte. En este caso, solo será exigible al responsable del tratamiento la satisfacción del derecho de acceso sin dilaciones indebidas.

Artículo 14. Derecho de rectificación.

Al ejercer el derecho de rectificación reconocido en el artículo 16 del Reglamento (UE) 2016/679, el afectado deberá indicar en su solicitud a qué datos se refiere y la corrección que haya de realizarse. Deberá acompañar, cuando sea preciso, la documentación justificativa de la inexactitud o carácter incompleto de los datos objeto de tratamiento.

Artículo 15. Derecho de supresión.

1. El derecho de supresión se ejercerá de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2016/679.
2. Cuando la supresión derive del ejercicio del derecho de oposición con arreglo al artículo 21.2 del Reglamento (UE) 2016/679, el responsable podrá conservar los datos identificativos del afectado necesarios con el fin de impedir tratamientos futuros para fines de mercadotecnia directa.

Artículo 16. Derecho a la limitación del tratamiento.

1. El derecho a la limitación del tratamiento se ejercerá de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del Reglamento (UE) 2016/679.
2. El hecho de que el tratamiento de los datos personales esté limitado debe constar claramente en los sistemas de información del responsable.

Artículo 17. Derecho a la portabilidad.

El derecho a la portabilidad se ejercerá de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del Reglamento (UE) 2016/679.

Artículo 18. Derecho de oposición.

El derecho de oposición, así como los derechos relacionados con las decisiones individuales automatizadas, incluida la realización de perfiles, se ejercerán de acuerdo con lo establecido, respectivamente, en los artículos 21 y 22 del Reglamento (UE) 2016/679.

Artículos 15 al 22 del Reglamento (UE) 2016/679

Artículo 15

Derecho de acceso del interesado

1. El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento confirmación de si se están tratando o no datos personales que le conciernen y, en tal caso, derecho de acceso a los datos personales y a la siguiente información:
 - a) los fines del tratamiento;
 - b) las categorías de datos personales de que se trate;

- c) los destinatarios o las categorías de destinatarios a los que se comunicaron o serán comunicados los datos personales, en particular destinatarios en terceros u organizaciones internacionales;
 - d) de ser posible, el plazo previsto de conservación de los datos personales o, de no ser posible, los criterios utilizados para determinar este plazo;
 - e) la existencia del derecho a solicitar del responsable la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento de datos personales relativos al interesado, o a oponerse a dicho tratamiento;
 - f) el derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control;
- g) cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado, cualquier información disponible sobre su origen;
- h) la existencia de decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles, a que se refiere el artículo 22, apartados 1 y 4, y, al menos en tales casos, información significativa sobre la lógica aplicada, así como la importancia y las consecuencias previstas de dicho tratamiento para el interesado.
2. Cuando se transfieran datos personales a un tercer país o a una organización internacional, el interesado tendrá derecho a ser informado de las garantías adecuadas en virtud del artículo 46 relativas a la transferencia.
3. El responsable del tratamiento facilitará una copia de los datos personales objeto de tratamiento. El responsable podrá percibir por cualquier otra copia solicitada por el interesado un canon razonable basado en los costes administrativos. Cuando el interesado presente la solicitud por medios electrónicos, y a menos que este solicite que se facilite de otro modo, la información se facilitará en un formato electrónico de uso común.
4. El derecho a obtener copia mencionado en el apartado 3 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.

Sección 3

Rectificación y supresión

Artículo 16

Derecho de rectificación

El interesado tendrá derecho a obtener sin dilación indebida del responsable del tratamiento la rectificación de los datos personales inexactos que le conciernan. Teniendo en cuenta los fines del tratamiento, el interesado tendrá derecho a que se completen los datos personales que sean incompletos, inclusive mediante una declaración adicional.

Artículo 17

Derecho de supresión («el derecho al olvido»)

1. El interesado tendrá derecho a obtener sin dilación indebida del responsable del tratamiento la supresión de los datos personales que le conciernan, el cual estará obligado a suprimir sin dilación indebida los datos personales cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:
- a) los datos personales ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recogidos o tratados de otro modo;
 - b) el interesado retire el consentimiento en que se basa el tratamiento de conformidad con el artículo 6, apartado 1, letra a), o el artículo 9, apartado 2, letra a), y este no se base en otro fundamento jurídico;

- c) el interesado se oponga al tratamiento con arreglo al artículo 21, apartado 1, y no prevalezcan otros motivos legítimos para el tratamiento, o el interesado se oponga al tratamiento con arreglo al artículo 21, apartado 2;
- d) los datos personales hayan sido tratados ilícitamente;
- e) los datos personales deban suprimirse para el cumplimiento de una obligación legal establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento;
- f) los datos personales se hayan obtenido en relación con la oferta de servicios de la sociedad de la información mencionados en el artículo 8, apartado 1.

2. Cuando haya hecho públicos los datos personales y esté obligado, en virtud de lo dispuesto en el apartado 1, a suprimir dichos datos, el responsable del tratamiento, teniendo en cuenta la tecnología disponible y el coste de su aplicación, adoptará medidas razonables, incluidas medidas técnicas, con miras a informar a los responsables que estén tratando los datos personales de la solicitud del interesado de supresión de cualquier enlace a esos datos personales, o cualquier copia o réplica de los mismos.

3. Los apartados 1 y 2 no se aplicarán cuando el tratamiento sea necesario:

- a) para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información;
- b) para el cumplimiento de una obligación legal que requiera el tratamiento de datos impuesta por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento, o para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable;
- c) por razones de interés público en el ámbito de la salud pública de conformidad con el artículo 9, apartado 2, letras h) e i), y apartado 3;
- d) con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, en la medida en que el derecho indicado en el apartado 1 pudiera hacer imposible u obstaculizar gravemente el logro de los objetivos de dicho tratamiento, o
- e) para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones.

Artículo 18

Derecho a la limitación del tratamiento

1. El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento la limitación del tratamiento de los datos cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:
 - a) el interesado impugne la exactitud de los datos personales, durante un plazo que permita al responsable verificar la exactitud de los mismos;
 - b) el tratamiento sea ilícito y el interesado se oponga a la supresión de los datos personales y solicite en su lugar la limitación de su uso;
 - c) el responsable ya no necesite los datos personales para los fines del tratamiento, pero el interesado los necesite para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones;
 - d) el interesado se haya opuesto al tratamiento en virtud del artículo 21, apartado 1, mientras se verifica si los motivos legítimos del responsable prevalecen sobre los del interesado.
2. Cuando el tratamiento de datos personales se haya limitado en virtud del apartado 1, dichos datos solo podrán ser objeto de tratamiento, con excepción de su conservación, con el consentimiento del interesado o para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones, o con miras a la protección de los derechos de otra persona física o jurídica o por razones de interés público importante de la Unión o de un determinado Estado miembro.
3. Todo interesado que haya obtenido la limitación del tratamiento con arreglo al apartado 1 será informado por el responsable antes del levantamiento de dicha limitación.

Artículo 19

Obligación de notificación relativa a la rectificación o supresión de datos personales o la limitación del tratamiento

El responsable del tratamiento comunicará cualquier rectificación o supresión de datos personales o limitación del tratamiento efectuada con arreglo al artículo 16, al artículo 17, apartado 1, y al artículo 18 a cada uno de los destinatarios a los que se hayan comunicado los datos personales, salvo que sea imposible o exija un esfuerzo desproporcionado. El responsable informará al interesado acerca de dichos destinatarios, si este así lo solicita.

Artículo 20

Derecho a la portabilidad de los datos

1. El interesado tendrá derecho a recibir los datos personales que le incumban, que haya facilitado a un responsable del tratamiento, en un formato estructurado, de uso común y lectura mecánica, y a transmitirlos a otro responsable del tratamiento sin que lo impida el responsable al que se los hubiera facilitado, cuando:
 - a) el tratamiento esté basado en el consentimiento con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra a), o el artículo 9, apartado 2, letra a), o en un contrato con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), y
 - b) el tratamiento se efectúe por medios automatizados.
2. Al ejercer su derecho a la portabilidad de los datos de acuerdo con el apartado 1, el interesado tendrá derecho a que los datos personales se transmitan directamente de responsable a responsable cuando sea técnicamente posible.
3. El ejercicio del derecho mencionado en el apartado 1 del presente artículo se entenderá sin perjuicio del artículo 17. Tal derecho no se aplicará al tratamiento que sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.
4. El derecho mencionado en el apartado 1 no afectará negativamente a los derechos y libertades de otros.

Sección 4

Derecho de oposición y decisiones individuales automatizadas

Artículo 21

Derecho de oposición

1. El interesado tendrá derecho a oponerse en cualquier momento, por motivos relacionados con su situación particular, a que datos personales que le conciernan sean objeto de un tratamiento basado en lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letras e) o f), incluida la elaboración de perfiles sobre la base de dichas disposiciones. El responsable del tratamiento dejará de tratar los datos personales, salvo que acredite motivos legítimos imperiosos para el tratamiento que prevalezcan sobre los intereses, los derechos y las libertades del interesado, o para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones.
2. Cuando el tratamiento de datos personales tenga por objeto la mercadotecnia directa, el interesado tendrá derecho a oponerse en todo momento al tratamiento de los datos personales que le conciernan, incluida la elaboración de perfiles en la medida en que esté relacionada con la citada mercadotecnia.
3. Cuando el interesado se oponga al tratamiento con fines de mercadotecnia directa, los datos personales dejarán de ser tratados para dichos fines.

4. A más tardar en el momento de la primera comunicación con el interesado, el derecho indicado en los apartados 1 y 2 será mencionado explícitamente al interesado y será presentado claramente y al margen de cualquier otra información.
5. En el contexto de la utilización de servicios de la sociedad de la información, y no obstante lo dispuesto en la Directiva 2002/58/CE, el interesado podrá ejercer su derecho a oponerse por medios automatizados que apliquen especificaciones técnicas.
6. Cuando los datos personales se traten con fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos de conformidad con el artículo 89, apartado 1, el interesado tendrá derecho, por motivos relacionados con su situación particular, a oponerse al tratamiento de datos personales que le conciernan, salvo que sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada por razones de interés público.

Artículo 22

Decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles

1. Todo interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar.
2. El apartado 1 no se aplicará si la decisión:
 - a) es necesaria para la celebración o la ejecución de un contrato entre el interesado y un responsable del tratamiento;
 - b) está autorizada por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que establezca asimismo medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, o
 - c) se basa en el consentimiento explícito del interesado.
3. En los casos a que se refiere el apartado 2, letras a) y c), el responsable del tratamiento adoptará las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, como mínimo el derecho a obtener intervención humana por parte del responsable, a expresar su punto de vista y a impugnar la decisión.
4. Las decisiones a que se refiere el apartado 2 no se basarán en las categorías especiales de datos personales contempladas en el artículo 9, apartado 1, salvo que se aplique el artículo 9, apartado 2, letra a) o g), y se hayan tomado medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado.

TEMA 5.- LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

TITULO II: DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Capítulo I: Normas Generales de actuación

Artículo 13. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

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

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

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

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

Artículo 15. Lengua de los procedimientos.

1. La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.

2. En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

3. La Administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción.

Artículo 13, d). Derecho de acceso

Comprende el derecho de 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.

Artículo 16. Registros.

1. Los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. También se anotarán en el mismo, la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares.

2. Los órganos administrativos podrán crear en las unidades administrativas correspondientes de su propia organización otros registros con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Dichos registros serán auxiliares del registro general, al que comunicarán toda anotación que efectúen.

Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida.

Concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

3. Los registros generales, así como todos los registros que las Administraciones públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático.

El sistema garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra.

Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo.

4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.

En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.

En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

5. Para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 13 de esta Ley a los ciudadanos, éstos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones.

Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refiere el artículo 16, será remitida al órgano destinatario devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original.

6. Cada Administración pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos previsto en el artículo 13.

7. Podrán hacerse efectivas además de por otros medios, mediante giro postal o telegráfico, o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, cualesquiera tributos que haya que satisfacer en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a las Administraciones públicas.

8. Las Administraciones públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y comunicación, así como los horarios de funcionamiento.

Artículo 18. Colaboración de las personas.

1. Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias, salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas.

2. Los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante.

3. Cuando las inspecciones requieran la entrada en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran autorización del titular, se estará a lo dispuesto en el artículo 100.

Artículo 19. Comparecencia de las personas.

1. La comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley.

2. En los casos en que proceda la comparecencia, la correspondiente citación hará constar expresamente el lugar, fecha, hora, los medios disponibles y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla.

3. Las Administraciones Públicas entregarán al interesado certificación acreditativa de la comparecencia cuando así lo solicite.

Artículo 76. Alegaciones.

1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

II.- ORGANIZACIÓN POLITICO ADMINISTRATIVA

TEMA 6.- EL ESPACIO EUROPEO

HISTORIA DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Tras finalizar la II Guerra Mundial en 1945, surgió entre diversos países una iniciativa de cooperación interna con el fin de que se reprodujeran nuevos conflictos y guerras. Otro de los objetivos de esta cooperación era la recuperación económica de Europa tras los estragos de la guerra.

La 1^a unión estable entre países europeos fue la **Convención del Benelux** entre Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Es el primer antecedente de la unión aduanera europea y nos sitúa en 1948.

La 2^a unión se produjo en 1951 con el **Tratado de París** y por el cual se creaba un único mercado común europeo para dos materias importantísimas para el sector industrial: el carbón y el acero. Así se materializó la creación de la CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero). A los ya mencionados miembros del Benelux se sumaron en esta unión Alemania Federal, Italia y Francia.

En 1955 los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis (así llamados el grupo de los seis países anteriores) se reunieron en la **Conferencia de Messina**. En base a los acuerdos que se alcanzaron en esta Conferencia, ya en 1957 en el **Tratado de Roma**, se creaban la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), con estos seis países como fundadores.

EURATOM nació con el objetivo de crear las condiciones para el óptimo desarrollo de la pujante industria atómica de estos años. Tuvo mucha menos importancia y de hecho cuando hablamos del Tratado de Roma, se asocia casi en exclusiva a la creación de la CEE.

La CEE nació con un claro carácter político y ya en su preámbulo se decía que los países firmantes están "determinados a establecer los fundamentos de una unión sin fisuras más estrecha entre los países europeos".

La realidad demostró que lo que se creó, más que una unión política, fue una unión aduanera y de hecho coloquialmente se conocía a esta comunidad como Mercado Común. El éxito económico que supuso la mayor agilidad en los intercambios económicos, trajo consigo que se suprimieran todos los aranceles internos entre los países integrantes. Este libre movimiento afectaba sólo a los bienes.

Habrá que esperar a que el **Acta Única**, aprobada en 1986 y con entrada en vigor desde 1987, impulsara definitivamente el libre movimiento de personas, servicios y capitales y así se estableciera ya para 1992 un único mercado unificado. Podemos decir que le Tratado de Roma sirvió para iniciar un proceso que, basándose en la integración económica, acabara a largo plazo en una integración política.

Esta CEE ha ido incrementándose en base a sucesivas ampliaciones. Así vemos en 1973 el ingreso de Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña, países democráticos con un nivel de vida similar a los ya pertenecientes. La Europa de los Seis, paso a ser la Europa de los Nueve.

La CEE va a protagonizar una crecimiento económico espectacular desde su fundación hasta la "crisis del petróleo" de 1973. A partir de estas fechas vimos aumentar la inflación, la tasa de paro, la crisis en la industria tradicional, etc. Pero a pesar de esta coyuntura negativa, la CEE siguió avanzando. Como ejemplo, pondremos: el año 1975 en el que se formó el Consejo Europeo, en el que se tomaban las grandes decisiones, y el año 1979, año en el que se produjeron las primeras elecciones al Parlamento Europeo.

Las siguientes ampliaciones se produjeron en función de los procesos democratizadores de diversos países. Así en el año 1981 se incorporó Grecia y en 1986 lo hicieron España y Portugal. Ya en 1995 vemos la incorporación de Finlandia, Austria y Suecia. En 2004 lo harán la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia y ya en 2007, Rumania y Bulgaria.

Aunque ya la hemos mencionado, vamos a analizar brevemente las innovaciones que introdujo en 1986 el **Acta Única Europea**. En ella, institucionalmente, se reconocen tanto el Consejo de Europa como el Parlamento Europeo.

Económicamente se fija el compromiso de adoptar las medidas necesarias para que en 1992 exista un único mercado para personas, bienes, servicios y capitales. Asimismo se establecen medidas que permitan posteriormente la existencia de una moneda única.

Se aprueban medidas encaminadas a la integración social de sus miembros en materias de derechos humanos, sanidad, medio ambiente, investigación y tecnología. También se crean los Fondos Estructurales, fondos que buscan el apoyar financieramente a los países que lo necesiten en base a la solidaridad. El siguiente gran paso en la construcción europea lo debemos situar en el **Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht** (1992), por haber sido firmado en dicha localidad holandesa. Completa el Tratado de París, el Tratado de Roma y el Acta Única Europea de 1986. Da al proceso de unión europea un claro sentido político y de hecho en el queda olvidado el término CEE y aparece el de "**Unión Europea**".

En él, entre otras cuestiones, se reconoce la ciudadanía europea que implica iguales derechos en todos los países. Se establece la creación de una moneda única, el euro (en circulación desde enero de 2002). Las instituciones europeas (Consejo de la Unión Europea y Parlamento) aumentan poderes por la cesión paulatina de los gobiernos integrantes. Se establece una Política Exterior y de Seguridad común a todo el territorio. Se crea Europol, embrión de una futura policía europea.

Posteriormente nos encontramos con el **Tratado de Ámsterdam**, aprobado por el Consejo Europeo en 1997 y con entrada en vigor en 1999. Este tratado se basa en la libertad y en el respeto de los derechos humanos. En este sentido, por ejemplo, prevé la posibilidad de que un Estado miembro viole los derechos fundamentales y se regula los pasos y medidas que puede adoptar la Unión contra este estado. Asimismo la UE puede intervenir en la salud y en la seguridad de los trabajadores, sus condiciones, la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Se establece el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades. Se refuerzan las garantías de protección de los datos personales. Se apela a la cooperación policial y judicial.

La Unión Europea, basándose en que la integración en la misma y el logro de sus objetivos debe hacerse respetando la identidad de cada uno de los Estados miembros, deberá ahora dirigir su trabajo para la admisión de países que así lo han solicitado, como por ejemplo, Turquía, Croacia, Macedonia, Albania, Islandia, etc.

INSTITUCIONES EUROPEAS Y COMPETENCIAS

1. Introducción.

Las Instituciones de la Unión Europea son los organismos políticos e instituciones en los que los Estados miembros delegan parte de sus poderes y soberanía. Con ello se busca que determinadas decisiones y actuaciones institucionales provengan de órganos de carácter supranacional cuya voluntad se aplica en el conjunto de los Estados miembros, desapoderando así a los órganos nacionales de cada país.

Como cualquier Estado, la Unión Europea dispone de un Parlamento, un Ejecutivo y un Poder Judicial independiente, que están respaldados y complementados por otras instituciones.

Los poderes y responsabilidades de las instituciones que vamos a analizar se establecen en los "Tratados" en los que se basan todas las actividades de la UE, así como las normas y los procedimientos que las instituciones deben seguir. Los Tratados son negociados por el Consejo Europeo y acordados por los Presidentes y/o Primeros Ministros de todos los países de la Unión Europea para finalmente ser ratificados por sus respectivos parlamentos.

Los que definen, hoy en día, la estructura institucional de la Unión Europea son el **Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)**, que se basa en los contenidos del Tratado de Roma, por el que se creó la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958, y el **Tratado de la Unión Europea (TUE)** firmado en Maastricht en 1992, aunque posteriormente ha sido modificado por el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2000).

Tras el fracasado "Tratado Constitucional" (firmado en 2004 con la intención de reemplazar a todos los anteriores tratados, pero fallido a causa del "NO" en los referendos de Francia y los Países Bajos en 2005), en 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, actualmente en proceso de ratificación, y que de nuevo modifica tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

2. Instituciones de la unión europea.

a) EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo es elegido cada cinco años por los ciudadanos de la Unión en las elecciones europeas. Actualmente ostenta, junto al Consejo, el poder legislativo de la Unión. El Parlamento Europeo tiene tres lugares de trabajo: Bruselas (Bélgica), Luxemburgo y Estrasburgo (Francia).

El Parlamento tiene tres funciones principales:

Aprobar la legislación europea.

El Parlamento aprueba la legislación europea conjuntamente con el Consejo en muchos ámbitos. El procedimiento más común para aprobar la legislación de la Unión Europea es la codecisión. Este procedimiento sitúa al Parlamento Europeo y al Consejo en un plano de igualdad en determinados ámbitos.

Ejercer el control democrático de todas las instituciones de la UE y en especial de la Comisión. Tiene potestad para aprobar o rechazar el nombramiento de los Comisarios y para controlar, supervisar y/o en su caso, censurar a la Comisión en su conjunto. El Parlamento ejerce el control examinando regularmente los informes que le envía la Comisión. También supervisa el trabajo del Consejo. El Parlamento examina las peticiones de los ciudadanos creando comisiones de investigación.

El poder del dinero. El Parlamento comparte con el Consejo la autoridad presupuestaria de la Unión Europea, por lo que el presupuesto anual de la Unión es decidido conjuntamente por ambas instituciones.

b) EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Conocido comúnmente como Consejo de Ministros, representa a los Estados miembros y es la principal instancia decisoria de la Unión Europea. Al igual que el Parlamento, fue creado por los tratados constitutivos en los años 50. Junto al Parlamento Europeo, ejerce el poder legislativo.

Detenta importantes potestades ejecutivas cuyo ejercicio delega automáticamente a la Comisión. A sus reuniones asiste un ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Europea.

Los ministros cambian en función de los temas del orden del día. Por ejemplo, si el Consejo aborda asuntos medioambientales, a la reunión asisten los ministros de medio ambiente de cada país de la Unión Europea, y se denomina "Consejo de Medio Ambiente".

Las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo son tratados por el "Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores".

En total, hay nueve configuraciones distintas del Consejo:

- Asuntos generales y relaciones exteriores.
- Asuntos económicos y financieros (ECOFIN).
- Justicia e interior.
- Empleo, política social, salud y consumidores.
- Competitividad.
- Transporte, telecomunicaciones y energía.

- Agricultura y pesca.
- Medioambiente.
- Educación, juventud y cultura.

Cada ministro participante puede comprometer a su gobierno, es decir, que su firma es la firma de todo el gobierno, y también es responsable ante su parlamento nacional y sus ciudadanos. Esto garantiza la legitimidad democrática de las decisiones del Consejo.

Hasta cuatro veces al año, los Presidentes y/o primeros ministros de los Estados miembros, así como el Presidente de la Comisión Europea, se reúnen en **el Consejo Europeo**. En estas "Cumbres" se establece la política global de la UE y se analizan las grandes cuestiones europeas y se da a la Unión los impulsos necesarios, así mismo se definen sus prioridades y se orientan sus políticas generales.

Carece de toda potestad legislativa, ejecutiva o judicial, al menos formalmente, pero su influencia es grande y tiende a ser creciente. El Tratado de Lisboa prevé la transformación de esta peculiar estructura intergubernamental, en una de las que serán las siete Instituciones constitucionales; a saber, en este orden: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal de Cuentas y Banco Central Europeo.

El Consejo de la Unión Europea tiene seis responsabilidades básicas:

- 1.- Aprobar leyes europeas. En muchos ámbitos ya hemos señalado que legisla en común con el Parlamento Europeo.
- 2.- Coordinar las políticas generales de los Estados miembros.
- 3.- Concluir acuerdos internacionales entre la UE y otros países u organizaciones internacionales.
- 4.- Aprobar el presupuesto de la Unión Europea, junto con el Parlamento.
- 5.- Desarrollar la Política Exterior y de Seguridad común de la Unión Europea, basándose en las directrices decididas por el Consejo Europeo.
- 6.- Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.

c) LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión es independiente de los gobiernos nacionales. Su función es representar y defender los intereses de la Unión Europea en su conjunto. En realidad es el gobierno europeo (ostenta el poder ejecutivo), y está formada por un Presidente y sus Ministros (los Comisarios). Se encarga de la administración de la UE, de cumplir los tratados y de tomar iniciativas relativas a la marcha de la Unión. Al igual que el Parlamento y el Consejo, la Comisión Europea se creó en los años 50, al amparo de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea. La Comisión asiste a todas las sesiones del Parlamento Europeo para aclarar y justificar sus políticas. También contesta regularmente a las preguntas escritas y orales planteadas por los diputados.

La Comisión Europea tiene cuatro **funciones** principales:

- 1.- Proponer legislación al Parlamento y al Consejo.
- 2.- Gestionar y aplicar las políticas de la UE y el presupuesto.
- 3.- Hacer cumplir la legislación europea (junto al Tribunal de Justicia).
- 4.- Representar a la UE en los foros internacionales, por ejemplo, negociando acuerdos entre la UE y otros países.

d) EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas fue creado en 1952 en virtud del Tratado CECA. Tiene su sede en Luxemburgo. Su misión es velar por el cumplimiento de la legislación de la UE, es decir, que se interprete y se aplique del mismo modo en todos los países de la UE, a fin de que la ley sea igual para todos. El Tribunal también garantiza que los Estados miembros y las instituciones de la UE cumplan la ley. El Tribunal tiene poder para resolver conflictos legales entre Estados miembros, instituciones de la UE, empresas y particulares. El Tribunal está integrado por un juez de cada Estado miembro, con el fin de que estén representados los ordenamientos jurídicos nacionales de la Unión Europea.

e) EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO.

Creado en 1975 y con sede en Luxemburgo, su principal función es comprobar que el presupuesto de la Unión Europea se ejecute correctamente, es decir controla la financiación de las actividades de la UE comprobando que sus fondos, que proceden de los contribuyentes, se recauden adecuadamente y se emplean de forma legal, económica y para el propósito previsto.

El Tribunal está compuesto por un miembro de cada país de la UE, designado por el Consejo por un periodo renovable de seis años. Los miembros eligen a uno de ellos como Presidente por tres años. Para realizar eficazmente su trabajo, el Tribunal de Cuentas debe ser totalmente independiente de las otras instituciones, pero al mismo tiempo debe estar en contacto permanente con ellas. Una de las funciones clave es asistir al Parlamento Europeo y al Consejo, presentándoles cada año un informe sobre el ejercicio presupuestario anterior.

TEMA 7.- ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN

CAPITULO 1º: PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 137.

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.

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.

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.

CAPITULO 2º: DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Artículo 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.

Artículo 142.

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

CAPITULO 3º: DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Artículo 143.

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.

Artículo 144.

Las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

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](#).

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

Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el [apartado 2 del artículo 143](#).

Artículo 145.

1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

Artículo 146.

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.

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:

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

La delimitación de su territorio.

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

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

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.

Artículo 148.

1. Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

Organización de sus instituciones de autogobierno.

Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las

Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

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

Los montes y aprovechamiento forestales.

La gestión en materia de protección del medio ambiente.

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

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

Ferias interiores.

El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

La artesanía.

Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

Asistencia social.

Sanidad e higiene.

La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el [artículo 149](#).

Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.

La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

Relaciones internacionales.

Defensa y Fuerzas Armadas.

Administración de Justicia.

Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.

Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Hacienda general y Deuda del Estado.

Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

Legislación Básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

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.

Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

Bases del régimen minero y energético.

Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del [artículo 27 de la Constitución](#) a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Estadística para fines estatales.

Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

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.

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 Comunidades Autónomas.

Artículo 150.

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 Comunidades Autónomas.

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.

3. 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.

Artículo 151.

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el [apartado 2 del artículo 148](#) cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del [artículo 143,2](#), 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 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](#).

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

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.

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.

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.

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.

De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tratado 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 en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4 y 5 del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la Constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la [Ley Orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo](#).

Artículo 152.

1. 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. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos

y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la [Ley Orgánica del Poder Judicial](#) y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el [artículo 123](#), las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.

Artículo 153.

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de Ley.

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](#).

Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Artículo 154.

Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad.

Artículo 155.

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera 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.

Artículo 156.

1. 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.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las Leyes y los Estatutos.

Artículo 157.

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los presupuestos Generales del Estado.

Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Artículo 158.

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.

TEMA 8.- ORGANIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE LA CAPV.

ANTECEDENTES Y GENESIS DEL ESTATUTO

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

El régimen foral de autogobierno entró en crisis en el siglo XIX, con el desarrollo del Estado liberal y uniformizador, hasta que es totalmente suprimido en el año 1876. A partir de la abolición foral, se estableció un régimen de Concierto Económico que propició una reducida autonomía administrativa, basada en el peculiar sistema financiero y tributario establecido. Los deseos de autogobierno tomaron cuerpo con la promulgación del Estatuto de Autonomía de 1936, durante la Segunda República, en plena Guerra Civil, surgiendo una autonomía común para los territorios vascos. Esta experiencia fue truncada por la victoria de las tropas franquistas.

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

Para acceder a la autonomía la Constitución estableció varias fórmulas, una de las cuales se basaba en la Disposición Transitoria Segunda. Al cumplir el País Vasco los tres requisitos que

ahí se mencionaban, su proyecto de Estatuto fue elaborado de acuerdo con la vía establecida en el art. 151.2 de la Constitución.

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

TITULO PRELIMINAR

Artículo 1.

El Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la [Constitución](#) y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

Artículo 2.

1. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Navarra tienen derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
2. El territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedará integrado por los Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como la de Navarra, en el supuesto de que esta última decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la [disposición transitoria cuarta de la Constitución](#).

Artículo 3.

Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrá, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno.

Artículo 4.

La designación de la sede de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se hará mediante Ley del Parlamento Vasco y dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

Artículo 5.

1. La bandera del País Vasco es la bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca superpuesta y fondo rojo.
2. Asimismo, se reconocen las banderas y enseñas propias de los Territorios Históricos que integran la Comunidad Autónoma.

Artículo 6.

1. El euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas.
2. Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad sociolingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento.
3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.
4. La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera.
5. Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la

Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los Tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

Artículo 7.

1. A los efectos del presente Estatuto tendrán la condición política de vascos quienes tengan la vecindad administrativa, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma.
2. Los residentes en el extranjero, así como sus descendientes, si así lo solicitaren, gozarán de idénticos derechos políticos que los residentes en el País Vasco, si hubieran tenido su última vecindad administrativa en Euskadi, siempre que conserven la nacionalidad española.

Artículo 8.

Podrán agregarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco otros territorios o municipios que estuvieran enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos siguientes:

Que soliciten la incorporación el Ayuntamiento o la mayoría de los Ayuntamientos interesados, y que se oiga a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los Territorios o Municipios a agregar.

Que lo acuerden los habitantes de dicho Municipio o Territorio mediante referéndum expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

Que los aprueben el Parlamento del País Vasco y posteriormente, las Cortes Generales del Estado, mediante Ley Orgánica.

Artículo 9.

1. Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la [Constitución](#).

2. Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:

Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.

Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

TITULO I: DE LAS COMPETENCIAS DEL PAÍS VASCO

Artículo 10.

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

Demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 37 de este Estatuto](#).

Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto.

Legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos por el presente Estatuto y sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 37 del mismo](#).

Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el [artículo 149.1.18. de la Constitución](#).

Conservación, modificación y desarrollo del [Derecho Civil Foral](#) y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.

Normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.

[Bienes de dominio público y patrimoniales](#) cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materias de sus competencias.

Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el [artículo 149.1.23. de la Constitución](#).

Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el [artículo 149.1.25. de la Constitución](#).

Asistencia social.

[Fundaciones](#) y [Asociaciones](#) de caracteres docentes, culturales, artísticos, benéficos, asistenciales y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco.

Organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores, penitenciarios y de reinserción social, conforme a la legislación general en materia civil, penal y penitenciaria.

[Ordenación farmacéutica](#) de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 149.1.16. de la Constitución](#), e higiene, teniendo en cuenta lo dispuesto en el [artículo 18 de este Estatuto](#).

Investigación científica y técnica en coordinación con el Estado.

[Cultura](#) sin perjuicio de lo dispuesto en el [artículo 149.2 de la Constitución](#).

Instituciones relacionadas con el fomento y enseñanza de las Bellas Artes. Artesanía

[Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico](#), asumiendo la Comunidad Autónoma el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expliación.

[Archivos, Bibliotecas y Museos](#) que no sean de titularidad estatal.

[Cámara Agraria](#), de la Propiedad, [Cofradías de Pescadores](#), Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de comercio exterior.

[Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas](#), sin perjuicio de lo dispuesto en los [artículos 36 y 139 de la Constitución](#). Nombramiento de Notarios de acuerdo con las Leyes del Estado.

Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social y Pósitos conforme a la legislación general en materia mercantil.

Sector público propio del País Vasco en cuanto no está afectado por otras normas de este Estatuto.

Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenanza general de la economía.

Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria general.

Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Ferias y mercados interiores. Denominaciones de origen y publicidad en colaboración con el Estado.

Defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado anterior.

Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás centros de contratación de mercancías y de valores conforme a la legislación mercantil.

Industria, con exclusión de la instalación, ampliación y traslado de industrias sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar y sanitario y aquellas que precisen de legislación específica para estas funciones, y las que requieran de contratos previos de transferencia de tecnología extranjera. En la reestructuración de sectores industriales, corresponde al País Vasco el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado.

Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20. de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.

Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios.

En materia de carreteras y caminos, además de las competencias contenidas en el apartado 5, número 1, del artículo 148 de la Constitución, las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos conservarán íntegramente el régimen jurídico y competencias que ostentan o que, en su caso, hayan de recobrar a tenor del artículo 3 de este Estatuto.

Casinos, juegos y apuestas, con excepción de las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.

Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento.

Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias.

Espectáculos.

Desarrollo comunitario. Condición femenina. Política infantil, juvenil y de la tercera edad.

Artículo 11.

1. Es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguientes materias:

Medio ambiente y ecología.

Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco.

Ordenación del sector pesquero del País Vasco.

2. Es también de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio, de las bases, en los términos que las mismas señalen en las siguientes materias:

Ordenación del crédito, banca y seguros.

Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, e intervención de Empresas cuando lo exija el interés general.

Régimen minero y energético. Recursos geotérmicos.

Artículo 12.

Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes:

Legislación penitenciaria.

Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se a adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

Nombramiento de Registradores de la Propiedad, Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores de Comercio, Intervención en la fijación de las demarcaciones correspondientes en su caso.

Propiedad intelectual e industrial.

Pesas y medidas; contraste de metales.

Ferias internacionales celebradas en el País Vasco.

Sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la que tendrá participación en los casos y actividades que proceda.

Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del [artículo 149 de la Constitución](#), sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco.

Artículo 13.

1. En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá, en su territorio, las facultades que las [Leyes Orgánicas del Poder Judicial](#) y del Consejo General del Poder Judicial (*esta última Ley fue derogada expresamente por la disposición derogatoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial*) reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno.

2. Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las Leyes Generales, el derecho de gracia y la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Artículo 14.

1. La competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende:

En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias del [Derecho Civil Foral](#) propio del País Vasco.

En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y de revisión.

En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por la Administración del País Vasco en las materias cuya legislación exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma, y, en primera instancia, cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado.

A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales del País Vasco.

A los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo vasco que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad.

2. En las restantes materias se podrán interponer ante el Tribunal Supremo los recursos que, según las Leyes, procedan. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales del País Vasco y los demás del Estado.

Artículo 15.

Corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley, de su Parlamento, y con respeto a la Institución establecida por el [artículo 54 de la Constitución](#), de un órgano similar que en coordinación con aquélla ejerza las funciones a las que se refiere el [mencionado artículo](#) y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.

Artículo 16.

En aplicación de lo dispuesto en la [disposición adicional primera de la Constitución](#), es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del [artículo 27 de la Constitución](#) y Leyes Orgánicas que lo desarrollem, de las facultades que atribuye al Estado el [artículo 149.1.30](#) de la misma y de alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Artículo 17.

1. Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la [disposición adicional primera de la Constitución](#), corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el [régimen de la Policía Autónoma](#) para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado.

2. El mando supremo de la Policía Autónoma Vasca corresponde al Gobierno del País Vasco, sin perjuicio de las competencias que pueden tener las Diputaciones Forales y Corporaciones Locales.

3. La Policía Judicial y Cuerpos que actúen en estas funciones se organizarán al servicio y bajo la vigilancia de la Administración de Justicia en los términos que dispongan las Leyes procesales.

4. Para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

5. Inicialmente, las Policias Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad.

Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.

Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes.

6. No obstante lo dispuesto en los números anteriores, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma en los siguientes casos:

A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo.

Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad a que hace referencia el número 4 de este artículo. En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la [Constitución](#), los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales. Las Cortes Generales, a través de los procedimientos constitucionales, podrán ejercitar las competencias que les corresponda.

7. En los casos de declaración del estado de alarma, excepción o sitio, todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda, de acuerdo con la [legislación que regule estas materias](#).

Artículo 18.

1. Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior.

2. En materia de Seguridad Social corresponderá al País Vasco:

El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma.

La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

3. Correspondrá también al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.

4. La Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar a tales fines, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes expresadas y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de Sanidad y de Seguridad Social, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

5. Los poderes públicos vascos ajustarán el ejercicio de las competencias que asuman en materia de Sanidad y de Seguridad Social a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los Sindicatos de Trabajadores y Asociaciones empresariales en los términos que la Ley establezca.

Artículo 19.

1. Corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social, respetando en todo caso lo que dispone el [artículo 20 de la Constitución](#).

2. La ejecución en las materias a que se refiere el párrafo anterior se coordinará con la del Estado, con respeto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, el País Vasco podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 20.

1. El País Vasco tendrá competencias legislativas y de ejecución en las demás materias que por la Ley Orgánica le transfiera o delegue el Estado según la [Constitución](#), a petición del Parlamento Vasco.

2. La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá dictar la correspondiente legislación en los términos del [artículo 150.1 de la Constitución](#), cuando las Cortes Generales aprueben las Leyes marco a que se refiere dicho precepto.

3. El País Vasco ejecutará los Tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún Tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del [artículo 152.2 de la Constitución](#), salvo lo previsto en el [artículo 93 de la misma](#).

4. Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprende la potestad de administración, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

5. El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los Tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten materias de específico interés para el País Vasco.

6. Salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco.

Artículo 21.

El Derecho emanado del País Vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro y sólo en su defecto será de aplicación supletoria el Derecho del Estado.

Artículo 22.

1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro Territorio Histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor.

3. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

Artículo 23.

1. La Administración Civil del Estado en el territorio Vasco se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.

2. De conformidad con el [artículo 154 de la Constitución](#), un Delegado nombrado por el Gobierno la dirigirá y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad Autónoma.

TITULO II: DE LOS PODERES DEL PAÍS VASCO

CAPÍTULO PRELIMINAR

Artículo 24.

1. Los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lehendakari.
2. Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el [artículo 3 del presente Estatuto](#).

CAPÍTULO I. DEL PARLAMENTO VASCO

Artículo 25.

1. El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el [artículo 37 del presente Estatuto](#).

2. El Parlamento Vasco es inviolable.

Artículo 26.

1. El Parlamento Vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto.
2. La circunscripción electoral es el Territorio Histórico.
3. La elección se verificará en cada Territorio Histórico atendiendo a criterios de representación proporcional.
4. El Parlamento Vasco será elegido por un período de cuatro años.
5. Una Ley Electoral del Parlamento Vasco regulará la elección de sus miembros y fijará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los puestos o cargos que se desempeñen dentro de su ámbito territorial.
6. Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo.

Durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la irresponsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Artículo 27.

1. El Parlamento elegirá de entre sus miembros un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente; funcionará en Pleno y Comisiones.

El Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

El Parlamento aprobará su presupuesto y el Estatuto de su personal.

2. Los períodos ordinarios de sesiones durarán como mínimo ocho meses al año.
3. La Cámara podrá reunirse en sesión extraordinaria a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la tercera parte de sus miembros.

Las sesiones extraordinarias deberán convocarse con un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

4. La iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas a que se refiere el [artículo 37 de este Estatuto](#), en los términos establecidos por la Ley. Los miembros del Parlamento podrán, tanto en Pleno como en Comisiones formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan. La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco, se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la [Ley Orgánica](#) prevista en el [artículo 87.3 de la Constitución](#).

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

Artículo 28.

Corresponde, además, al Parlamento Vasco:

Designar los Senadores que han de representar al País Vasco, según lo previsto en el [artículo 69.5 de la Constitución](#), mediante el procedimiento que al efecto se señale en una Ley del propio Parlamento Vasco que asegurará la adecuada representación proporcional.

Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros del Parlamento Vasco encargados de su defensa.

Interponer el recurso de inconstitucionalidad.

CAPÍTULO II. DEL GOBIERNO VASCO Y DEL PRESIDENTE O LEHENDAKARI

Artículo 29.

El Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco.

Artículo 30.

Las atribuciones del Gobierno y su organización, basada en un Presidente y Consejeros, así como el Estatuto de sus miembros, serán regulados por el Parlamento.

Artículo 31.

1. El Gobierno Vasco cesa tras la celebración de elecciones del Parlamento, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Artículo 32.

1. El Gobierno responde políticamente de sus actos, de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva.

2. El Presidente del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Artículo 33.

1. El Presidente del Gobierno será designado de entre sus miembros por el Parlamento Vasco y nombrado por el Rey.
2. El Presidente designa y separa los Consejeros del Gobierno, dirige su acción, ostentando a la vez la más alta representación del País Vasco y la ordinaria del Estado en este territorio.
3. El Parlamento Vasco determinará por Ley la forma de elección del Presidente y sus atribuciones, así como las relaciones del Gobierno con el Parlamento.

TEMA 9.- EL MUNICIPIO: TERRITORIO Y POBLACIÓN

LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL (Vigente y última modificación el 17 de julio de 2016)

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.

Los Municipios son 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.

La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos.

Artículo 2.

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.

Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen.

Artículo 3.

Son entidades locales territoriales:

El Municipio.

La Provincia.

La isla en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Las Áreas Metropolitanas.

Las Mancomunidades de Municipios.

Artículo 4.

En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

Las potestades reglamentarias y de autoorganización.

Las potestades tributaria y financiera.

La potestad de programación o planificación.

Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.

Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades loca-les, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.

Artículo 5.

Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades lo-cales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Artículo 6.

Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Los Tribunales ejercen el control de legalidad de los acuerdos y actos de las Entidades locales.

Artículo 7.

Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.

Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Artículo 8.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas.

Artículo 9.

Las normas de desarrollo de esta Ley que afecten a los Municipios, Provincias, Islas u otras entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas Entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales.

Artículo 10.

La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

En especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales.

TÍTULO II. EL MUNICIPIO

Artículo 11.

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

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

CAPÍTULO 1º. TERRITORIO Y POBLACIÓN

Artículo 12.

El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias.

Cada municipio pertenecerá a una sola provincia.

Artículo 13.

La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, si existiere, así como informe de la administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos 10 años desde la adopción del convenio de fusión.

Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2, siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación.

Artículo 14.

Los cambios de denominación de los Municipios solo tendrán carácter oficial cuando, tras haber sido anotados en un registro creado por la Administración del Estado para la inscripción de todas las entidades a que se refiere la presente Ley, se publiquen en el Boletín Oficial del Estado.

La denominación de los Municipios podrá ser, a todos los efectos, en castellano, en cualquier otra lengua española oficial en la respectiva Comunidad Autónoma, o en ambas.

LA POBLACIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA AL EMPADRONAMIENTO Artículo 15.

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

El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio.

Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.

La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

Artículo 16.

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

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

Nombre y apellidos.

Sexo.

Domicilio habitual.

Nacionalidad.

Lugar y fecha de nacimiento.

Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

- Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.
- Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.

Certificado o título escolar o académico que se posea.

Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la ley, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.

Artículo 17.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Con este fin, los distintos organismos de la Administración General del Estado, competentes por razón de la materia, remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón municipal, en la forma que se establezca reglamentariamente.

La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padróns de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

Si un ayuntamiento no llevara a cabo dichas actuaciones, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá requerirle previamente concretando la inactividad, y si fuere rechazado, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan, podrá acudir a la ejecución sustitutoria prevista en el artículo 60 de la presente ley.

Los Ayuntamientos remitirán al Instituto Nacional de Estadística los datos de sus respectivos Padrones, en la forma que reglamentariamente se determine por la Administración General del Estado, a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los municipios.

El Instituto Nacional de Estadística, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, realizará las comprobaciones oportunas, y comunicará a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos padronales puedan servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional, para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales, y para que los Ayuntamientos puedan remitir, debidamente actualizados, los datos del Censo Electoral.

Corresponderá al Presidente del Instituto Nacional de Estadística la resolución de las discrepancias que, en materia de empadronamiento, surjan entre los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística, así como elevar al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles, comunicándolo en los términos que reglamentariamente se determinan al Ayuntamiento interesado.

El Instituto Nacional de Estadística remitirá trimestralmente a los Institutos estadísticos de las comunidades autónomas u órganos competentes en la materia, y en su caso, a otras Administraciones públicas los datos relativos a los padrones en los municipios de su ámbito territorial en los que se produzcan altas o bajas de extranjeros en las mismas condiciones señaladas en el artículo 16.3 de esta ley.

Adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda se crea el Consejo de Empadronamiento como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca.

El Consejo será presidido por el Presidente del Instituto Nacional de Estadística y estará formado por representantes de la Administración General del Estado y de los Entes Locales.

El Consejo funcionará en Pleno y en Comisión, existiendo en cada provincia una Sección Provincial bajo la presidencia del Delegado del Instituto Nacional de Estadística y con representación de los Entes Locales.

El Consejo de Empadronamiento desempeñará las siguientes funciones:

Elevar a la decisión del Presidente del Instituto Nacional de Estadística propuesta vinculante de resolución de las discrepancias que surjan en materia de empadronamiento entre Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística.

Informar, con carácter vinculante, las propuestas que eleve al Gobierno el Presidente del Instituto Nacional de Estadística sobre cifras oficiales de población de los municipios españoles.

Proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales.

Cualquier otra función que se le atribuya por disposición legal o reglamentaria.

La Administración General del Estado, en colaboración con los Ayuntamientos y Administraciones de las Comunidades Autónomas confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero, al que será de aplicación las normas de esta Ley que regulan el Padrón municipal.

Las personas inscritas en este Padrón se considerarán vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción únicamente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio.

Artículo 18.

Son derechos y deberes de los vecinos:

Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.

Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.

Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.

Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.

Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

Pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.

Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.

Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

CAPÍTULO 2º. ORGANIZACIÓN

Artículo 19.

El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el Alcalde es elegido por los Concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general.

El régimen de organización de los municipios señalados en el título X de esta ley se ajustará a lo dispuesto en el mismo. En lo no previsto por dicho título, será de aplicación el régimen común regulado en los artículos siguientes.

Artículo 20.

La organización municipal responde a las siguientes reglas:

El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos.

La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.

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

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento orgánico.

La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios, de acuerdo con la estructura prevista en el artículo 116.

Las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el número anterior.

Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior.

Artículo 21.

El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

Dirigir el gobierno y la administración municipal.

Representar al ayuntamiento.

Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.

Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.

Dictar bandos.

El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta ley.

Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.

Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.

Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.

Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.

El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asigne al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.

El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j).

Artículo 22.

El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde.

Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones:

El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.

Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.

La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.

La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.

La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.

El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.

La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.

La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.

La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.

La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10 por ciento de los recursos ordinarios del Presupuesto salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.

Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

Las demás que expresamente le confieran las leyes.

Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general.

El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el apartado 3 de este artículo.

Artículo 23.

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

Corresponde a la Junta de Gobierno Local:

La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.

Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le deleguen o le atribuyan las leyes.

Los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Alcalde, siendo libremente designados y removidos por

éste de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales.

El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aun-que no pertenecieran a aquélla.

Artículo 24.

Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión descentralizada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

En los municipios señalados en el artículo 121 será de aplicación el régimen de gestión descentralizada establecido en el artículo 128.

Artículo 24 bis.

Las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización descentralizada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración descentralizada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

CAPÍTULO 3º. COMPETENCIAS

Artículo 25.

El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

Protección de la salubridad pública.

Cementerios y actividades funerarias.

Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Artículo 26.

Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

Recogida y tratamiento de residuos.

Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

Limpieza viaria.

Acceso a los núcleos de población.

Pavimentación de vías urbanas.

Alumbrado público.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financia-dos por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Artículo 27.

El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.

Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

Vigilancia y control de la contaminación ambiental.

Protección del medio natural.

Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.

Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.

Realización de actividades complementarias en los centros docentes.

Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española.

Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.

Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.

Promoción y gestión turística.

Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.

Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.

Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.

Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.

Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.

La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas.

CAPÍTULO 4º. REGÍMENES ESPECIALES

Artículo 29.

Funcionan en Concejo Abierto:

Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.

Aquellos otros en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

Artículo 30

Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.

TEMA 10.- REGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PUBLICO

CAPÍTULO 2º: DE LOS ÓRGANOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

De los órganos de las Administraciones Públicas: órganos administrativos y competencia.

Órganos colegiados de las distintas administraciones públicas: funcionamiento. Abstención y recusación

Sección 1.ª De los órganos administrativos

Artículo 5. Órganos administrativos

Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.

La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.

Delimitación de sus funciones y competencias.

Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.

Artículo 6. Instrucciones y órdenes de servicio

Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

Artículo 7. Órganos consultivos

La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

Sección 2.ª Competencia

Artículo 8. Competencia

La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes.

La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.

Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior jerárquico común de estos.

Artículo 9. Delegación de competencias

Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la delegación de competencias deberá ser aprobada previamente por el órgano ministerial de quien dependa el órgano delegante y en el caso de los Organismos públicos o Entidades vinculados o dependientes, por el órgano máximo de dirección, de acuerdo con sus normas de creación. Cuando se trate de órganos no relacionados jerárquicamente será necesaria la aprobación previa del superior común si ambos pertenecen al mismo Ministerio, o del órgano superior de quien dependa el órgano delegado, si el delegante y el delegado pertenecen a diferentes Ministerios.

Asimismo, los órganos de la Administración General del Estado podrán delegar el ejercicio de sus competencias propias en sus Organismos públicos y Entidades vinculados o dependientes, cuando resulte conveniente para alcanzar los fines que tengan asignados y mejorar la eficacia de su gestión. La delegación deberá ser previamente aprobada por los órganos de los que dependan el órgano delegante y el órgano delegado, o aceptada por este último cuando sea el órgano máximo de dirección del Organismo público o Entidad vinculado o dependiente.

En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La adopción de disposiciones de carácter general.

La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.

Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

Las delegaciones de competencias y su revocación deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.

Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación.

No constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un procedimiento la circunstancia de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe; no obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver un procedimiento una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.

La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.

El acuerdo de delegación de aquellas competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio se requiera un quórum o mayoría especial, deberá adoptarse observando, en todo caso, dicho quórum o mayoría.

Artículo 10. Avocación.

Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

En los supuestos de delegación de competencias en órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante.

En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte.

Contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento.

Artículo 11. Encomiendas de gestión

La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

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 ésta.

La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la

encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

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 intervenientes. 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.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales 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.

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.

Artículo 12. Delegación de firma

Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 9.

La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

En las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar esta circunstancia y la autoridad de procedencia.

Artículo 13. Suplencia

En la forma que disponga cada Administración Pública, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación.

Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa.

La suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la designación de suplente podrá efectuarse:

En los reales decretos de estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales o en los estatutos de sus Organismos públicos y Entidades vinculados o dependientes según corresponda.

Por el órgano competente para el nombramiento del titular, bien en el propio acto de nombramiento bien en otro posterior cuando se produzca el supuesto que dé lugar a la suplencia.

En las resoluciones y actos que se dicten mediante suplencia, se hará constar esta circunstancia y se especificará el titular del órgano en cuya suplencia se adoptan y quien efectivamente está ejerciendo esta suplencia.

Artículo 14. Decisiones sobre competencia

El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados.

Los interesados que sean parte en el procedimiento podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo de un asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente.

Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.

Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo.

Sección 3ª Órganos colegiados de las distintas administraciones públicas

Subsección 1ª Funcionamiento

Artículo 15. Régimen

El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en la presente sección, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran.

Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.

El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran. Adicionalmente, las

Administraciones podrán publicarlos en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento.

Cuando se trate de un órgano colegiado a los que se refiere el apartado 2 de este artículo la citada publicidad se realizará por la Administración a quien corresponda la Presidencia.

Artículo 16. Secretario

Los órganos colegiados tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente.

Corresponderá al Secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas.

En caso de que el Secretario no miembro sea suplido por un miembro del órgano colegiado, éste conservará todos sus derechos como tal.

Artículo 17. Convocatorias y sesiones

Todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario.

En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.

Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros.

Cuando se trate de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces.

Cuando estuvieran reunidos, de manera presencial o a distancia, el Secretario y todos los miembros del órgano colegiado, o en su caso las personas que les suplan, éstos podrán constituirse válidamente como órgano colegiado para la celebración de sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos sin necesidad de convocatoria previa cuando así lo decidan todos sus miembros.

Los órganos colegiados podrán establecer el régimen propio de convocatorias, si éste no está previsto por sus normas de funcionamiento. Tal régimen podrá prever una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano.

Salvo que no resulte posible, las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos, haciendo constar en la misma el orden del día junto

con la documentación necesaria para su deliberación cuando sea posible, las condiciones en las que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos necesarios para asistir y participar en la reunión.

No podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que asistan todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría.

Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos. Cuando se asista a distancia, los acuerdos se entenderán adoptados en el lugar donde tenga la sede el órgano colegiado y, en su defecto, donde esté ubicada la presidencia.

Cuando los miembros del órgano voten en contra o se abstengan, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse de los acuerdos.

Quienes acrediten la titularidad de un interés legítimo podrán dirigirse al Secretario de un órgano colegiado para que les sea expedida certificación de sus acuerdos. La certificación será expedida por medios electrónicos, salvo que el interesado manifieste expresamente lo contrario y no tenga obligación de relacionarse con las Administraciones por esta vía.

Artículo 18. Actas

De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.

Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones.

El acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión.

Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado.

Subsección 2ª De los órganos colegiados en la Administración General del Estado

Artículo 19. Régimen de los órganos colegiados de la Administración General del Estado y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella

Los órganos colegiados de la Administración General del Estado y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella, se regirán por las normas establecidas en este artículo, y por las previsiones que sobre ellos se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Corresponderá a su Presidente:

Ostentar la representación del órgano.

Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros, siempre que hayan sido formuladas con la suficiente antelación.

Presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas.

Dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos, excepto si se trata de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, en los que el voto será dirimente si así lo establecen sus propias normas.

Asegurar el cumplimiento de las leyes.

Visar las actas y certificaciones de los acuerdos del órgano.

Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Presidente del órgano.

En casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden.

Esta norma no será de aplicación a los órganos colegiados previstos en el artículo 15.2 en los que el régimen de sustitución del Presidente debe estar específicamente regulado en cada caso, o establecido expresamente por acuerdo del Pleno del órgano colegiado.

Los miembros del órgano colegiado deberán:

Recibir, con una antelación mínima de dos días, la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo.

Participar en los debates de las sesiones.

Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican. No podrán abstenerse en las votaciones quienes por su calidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros natos de órganos colegiados, en virtud del cargo que desempeñan.

Formular ruegos y preguntas.

Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas.

Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición.

Los miembros de un órgano colegiado no podrán atribuirse las funciones de representación reconocidas a éste, salvo que expresamente se les hayan otorgado por una norma o por acuerdo válidamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano.

En casos de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, los miembros titulares del órgano colegiado serán sustituidos por sus suplentes, si los hubiera.

Cuando se trate de órganos colegiados a los que se refiere el artículo 15 las organizaciones representativas de intereses sociales podrán sustituir a sus miembros titulares por otros, acreditándolo ante la Secretaría del órgano colegiado, con respeto a las reservas y limitaciones que establezcan sus normas de organización.

Los miembros del órgano colegiado no podrán ejercer estas funciones cuando concurra conflicto de interés.

La designación y el cese, así como la sustitución temporal del Secretario en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad se realizarán según lo dispuesto en las normas específicas de cada órgano y, en su defecto, por acuerdo del mismo.

Corresponde al Secretario del órgano colegiado:

Asistir a las reuniones con voz pero sin voto, y con voz y voto si la Secretaría del órgano la ostenta un miembro del mismo.

Efectuar la convocatoria de las sesiones del órgano por orden del Presidente, así como las citaciones a los miembros del mismo.

Recibir los actos de comunicación de los miembros con el órgano, sean notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento.

Preparar el despacho de los asuntos, redactar y autorizar las actas de las sesiones.

Expedir certificaciones de las consultas, dictámenes y acuerdos aprobados.

Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Secretario.

En el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable.

Asimismo, cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que, en ausencia de grabación de la reunión aneja al acta, aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma.

Los miembros que discrepan del acuerdo mayoritario podrán formular voto particular por escrito en el plazo de dos días, que se incorporará al texto aprobado.

Las actas se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión, pudiendo no obstante emitir el Secretario certificación sobre los acuerdos que se hayan adoptado, sin perjuicio de la ulterior aprobación del acta. Se considerará aprobada en la misma sesión el acta que, con posterioridad a la reunión, sea distribuida entre los miembros y reciba la conformidad de éstos por cualquier medio del que el Secretario deje expresión y constancia.

En las certificaciones de acuerdos adoptados emitidas con anterioridad a la aprobación del acta se hará constar expresamente tal circunstancia.

Artículo 20. Requisitos para constituir órganos colegiados

Son órganos colegiados aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos.

La constitución de un órgano colegiado en la Administración General del Estado y en sus Organismos públicos tiene como presupuesto indispensable la determinación en su norma de creación o en el convenio con otras Administraciones Públicas por el que dicho órgano se cree, de los siguientes extremos:

Sus fines u objetivos.

Su integración administrativa o dependencia jerárquica.

La composición y los criterios para la designación de su Presidente y de los restantes miembros.

Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.

La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento.

El régimen jurídico de los órganos colegiados a que se refiere el apartado 1 de este artículo se ajustará a las normas contenidas en el artículo 19, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas contenidas en la presente Ley o en su norma o convenio de creación.

Artículo 21. Clasificación y composición de los órganos colegiados.

Los órganos colegiados de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos, por su composición, se clasifican en:

Órganos colegiados interministeriales, si sus miembros proceden de diferentes Ministerios.

Órganos colegiados ministeriales, si sus componentes proceden de los órganos de un solo Ministerio.

En los órganos colegiados a los que se refiere el apartado anterior, podrá haber representantes de otras Administraciones Públicas, cuando éstas lo acepten voluntariamente, cuando un convenio así lo establezca o cuando una norma aplicable a las Administraciones afectadas lo determine.

En la composición de los órganos colegiados podrán participar, cuando así se determine, organizaciones representativas de intereses sociales, así como otros miembros que se designen por las especiales condiciones de experiencia o conocimientos que concurran en ellos, en atención a la naturaleza de las funciones asignadas a tales órganos.

Artículo 22. Creación, modificación y supresión de órganos colegiados.

La creación de órganos colegiados de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos sólo requerirá de norma específica, con publicación en el «Boletín Oficial del Estado», en los casos en que se les atribuyan cualquiera de las siguientes competencias:

Competencias decisorias.

Competencias de propuesta o emisión de informes preceptivos que deban servir de base a decisiones de otros órganos administrativos.

Competencias de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos de la Administración General del Estado.

En los supuestos enunciados en el apartado anterior, la norma de creación deberá revestir la forma de Real Decreto en el caso de los órganos colegiados interministeriales cuyo Presidente tenga rango superior al de Director general; Orden ministerial conjunta para los restantes órganos colegiados interministeriales, y Orden ministerial para los de este carácter.

En todos los supuestos no comprendidos en el apartado 1 de este artículo, los órganos colegiados tendrán el carácter de grupos o comisiones de trabajo y podrán ser creados por Acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios interesados. Sus acuerdos no podrán tener efectos directos frente a terceros.

La modificación y supresión de los órganos colegiados y de los grupos o comisiones de trabajo de la Administración General del Estado y de los Organismos públicos se llevará a cabo en la misma forma dispuesta para su creación, salvo que ésta hubiera fijado plazo previsto para su extinción, en cuyo caso ésta se producirá automáticamente en la fecha señalada al efecto.

Sección 4.ª Abstención y recusación

Artículo 23. Abstención.

Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

Son motivos de abstención los siguientes:

Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

La no abstención en los casos en que concurra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.

Artículo 24. Recusación.

En los casos previstos en el artículo anterior, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido.

Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.

TEMA 11.- BASES DE LAS ENTIDADES LOCALES

LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

Además de los medios personales, las Entidades Locales, para desarrollar las competencias que el ordenamiento jurídico les confiere, requieren unos medios materiales, dentro de los que tienen especial importancia los recursos fiscales, junto a los que deben de examinarse los bienes, de dominio público, o patrimoniales, de estas Entidades, que, en ocasiones, son, también, fuente de ingresos para las mismas. Ambas clases de bienes constituyen el patrimonio de estas Entidades.

El art. 79 LRL y el art. 1 RBEL, con carácter general, señalan que el patrimonio de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.

Ahora bien, como ocurre en el Estado y las Comunidades Autónomas, el régimen jurídico que regula estos bienes no es idéntico para unos y otros. En este sentido, junto a relaciones jurídicas reales similares a las existentes entre un particular y los bienes de su propiedad, hay otras sujetas a un régimen sui generis, distinto del anterior.

Este distinto régimen de unos otros bienes nos lleva a la distinción entre un dominio público o demanial o un dominio privado o patrimonial en sentido estricto, como veremos a continuación, al tratar de las clases de bienes.

CLASES DE BIENES

Además de las clasificaciones generales propias de la teoría general del Derecho, como la que divide los bienes, atendiendo a su realidad corpórea o física, en bienes materiales o inmateriales, y los primeros en inmuebles, muebles y semovientes; además de estas clasificaciones, merece especial atención la clasificación basada en la afectación de los bienes a los fines de las Entidades Locales. En este sentido, se establece que los bienes de las Entidades Locales son de dominio público patrimoniales.

Son bienes de dominio los destinados a un uso o servicio público, y dentro de ellos, tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. Como puede observarse, la LRL incluye a los bienes comunales dentro de los de dominio público, al señalar que "los bienes comunales y demás bienes de dominio público"; así como "tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos". Se separa así del criterio seguido hasta el momento, que consideraba este tipo de bienes como patrimoniales.

Sobre la base de lo expuesto, se puede realizar la siguiente clasificación de los bienes municipales:

De dominio público: el dominio público puede definirse como el derecho de propiedad que los Entes Locales tienen sobre determinados bienes. Característica básica de los mismos es que son: inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

De uso público: son los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local.

De servicio público: son los destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, y en general, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicio, museos, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Comunales: son aquellos bienes que, siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, perteneciendo solo a los Municipios y a las Entidades Locales Menores. Existen dos tipos, bienes comunales típicos y bienes comunales atípicos.

Patrimoniales o de propios: los que siendo propiedad de la Entidad Local, no estén destinados a un uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad.

Se clasificarán como bienes patrimoniales las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables. Son parcelas sobrantes, aquellas porciones de terreno de propiedad de las Entidades Locales que, por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de

uso adecuado. Son efectos no utilizables todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el inventario.

REGIMEN JURÍDICO

El régimen de bienes de las Entidades locales se regirá:

Por la legislación básica del Estado en materia de régimen local.

Por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas.

Por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas.

En defecto de la legislación a que se refieren los apartados anteriores, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos.

Por las Ordenanzas propias de cada Entidad.

Supletoriamente por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil.

En todo caso, se aplicará el derecho estatal de conformidad con el artículo 149.3 de la Constitución.

ALTERACION DE LA CALIFICACION JURIDICA

La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.

No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:

Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.

Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio públicos.

USO Y APROVECHAMIENTO

Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, o por las normas del Derecho Privado. No obstante, la decisión sobre el uso de estos bienes es siempre administrativa y debe adoptarse de acuerdo con las normas que regulan el procedimiento administrativo.

En este sentido, los bienes patrimoniales pueden utilizarse por la propia Entidad Local, según la naturaleza de los bienes de que se trate, o por el contrario, puede cederse su aprovechamiento, normalmente mediante contrato de arrendamiento, con sujeción a las normas del mismo, pero sometiéndose a determinadas formalidades:

El arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso de estos bienes, en cuanto a su preparación y adjudicación, se regirá por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación de las Entidades Locales.

Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5% de los recursos ordinarios del Presupuesto.

En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6% del valor de venta de los bienes.

Por otra parte, cuando las Entidades Locales, bajo cualquier título y en fincas de su pertenencia, tuvieran cedidas viviendas a su personal por razón de los servicios que preste, darán por terminada la ocupación cuando, previa instrucción de expediente, se acredite que está incursa en alguna de las siguientes causas:

Permanencia de dos años en la situación de excedencia voluntaria sin que una vez transcurrido dicho plazo, se haya solicitado, de forma inmediata, el oportuno reingreso.

Todas las que según la normativa vigente impliquen la extinción de la relación de empleo

Extinción del título bajo el cual tuviera cedida la vivienda a sus Funcionarios de la Corporación Local.

En estos casos, corresponderá a la Corporación acordar y ejecutar por sí misma el deshacimiento, sin que proceda el abono de indemnización alguna.

HACIENDAS LOCALES: CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS

RÉGIMEN VIGENTE EN ESTA MATERIA

La Hacienda de las Entidades Locales estará constituida por los siguientes recursos:

Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.

Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras

Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Las subvenciones.

Los percibidos en concepto de precios públicos.

El producto de las operaciones de crédito.

El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

Las demás prestaciones de derecho.

Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho Público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y

multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la Hacienda de las Entidades Locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

CONSIDERACIÓN ESPECÍFICA DE CADA INGRESO

1. Ingresos de derecho privado.

Tendrán esta consideración los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

A estos efectos, se considerará patrimonio de las Entidades Locales el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso o servicio público.

En ningún caso tendrán la consideración de ingresos de Derecho Privado los que procedan, por cualquier concepto, de los bienes de dominio público local.

Finalmente, tendrán también la consideración de ingresos de Derecho Privado el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades Locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa. En tales casos, salvo que la Legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas prevea otra cosa, quien fuera el último concesionario antes de la desafectación tendrá derecho preferente de adquisición directa de los bienes sin necesidad de subasta pública.

2. Recargos.

Las Entidades Locales podrán establecer recargos sobre los Impuestos propios de la respectiva Comunidad Autónoma y de otras Entidades Locales en los casos previstos en la LHL (por ejemplo, a favor de las Diputaciones Provinciales sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, o a favor de las Áreas Metropolitanas sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles) y en las Leyes de las Comunidades Autónomas.

3. Participaciones en los tributos de Estado y de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios establecidos en la LHL.

Asimismo, las Entidades Locales participarán en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las Leyes de sus respectivos Parlamentos.

4. Subvenciones.

Las Entidades Locales podrán percibir subvenciones de toda índole con destino a su obras y servicios que no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.

5. Operaciones de crédito.

En los términos previstos en la LHL, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades. Tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.

En concreto, para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles de capital íntegramente local, podrán acudir al crédito público o privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas, pudiendo instrumentarse dicho crédito mediante:

Emisión pública de deuda.

Contratación de préstamos o créditos.

Cualquier otra apelación al crédito público o privado.

Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Otros recursos.

Finalmente, la Ley establece como recurso de la Entidades Locales el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás prestaciones de Derecho Público.

TEMA 12.- FUENTES DEL DERECHO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LA LEY: CONCEPTO Y CLASES

1. Concepto

La Ley es, junto con la Constitución (CE), la única norma del ordenamiento que goza de directa legitimidad democrática, ya que es producto de la actividad normativa de la representación del pueblo, es decir, de las Cortes Generales, y por tanto, constituye la expresión de la voluntad de éste. A través de la Constitución y la Ley quedan legitimadas el resto de las instituciones y órganos del Estado que no son elegidos por el pueblo.

La Ley es la categoría normativa inmediatamente subordinada a la Constitución. El contenido material de ésta constituye un límite a la actividad del legislador, que no puede contradecir lo que aquélla dispone. Ello no significa que dicha actividad se convierta en un mero desarrollo de los preceptos constitucionales. La Constitución, más que recoger unos mandatos políticos detallados a desarrollar por la Ley lo que hace es establecer un marco dentro del cual el legislador goza de libertad para elegir entre diversas políticas legislativas. Esta libertad de acción política del legislador, constituirá una manifestación del pluralismo político, valor reconocido en el art. 1 CE. No hay que olvidar que la Constitución también recoge los valores y principios que deberán inspirar toda la obra del legislador, sea de la naturaleza que sea.

Desde un punto de vista formal, entenderemos por Ley aquella norma elaborada como tal por el Parlamento. Sin embargo, como veremos, aunque puede seguir considerándose una categoría normativa única, en la actualidad la misma encuentra expresión mediante formas diversas, todas ellas con la misma fuerza y rango y subordinadas únicamente a la Constitución.

2. Reserva de Ley

Se conoce con esta expresión a la reserva que hace la Constitución de determinadas materias para ser reguladas obligatoriamente por Ley. Constituye una garantía constitucional destinada a asegurar la regulación de ciertas materias de especial importancia por el órgano que representa la soberanía popular y titular ordinario del poder legislativo, es decir, las Cortes Generales, o, cuando menos, por normas de igual rango y fuerza (aun cuando dictadas por el Ejecutivo: Decretos-Leyes y Decretos Legislativos).

Esta reserva de Ley podrá ser, a su vez, más o menos intensa según sea mayor o menor la presencia que se permita al reglamento en la regulación de la materia en cuestión. En todo caso, se Fuentes del Derecho Administrativo excluye una reserva reglamentaria, es decir, la existencia de materias que deban ser obligatoriamente reguladas por reglamento. Ello hubiera otorgado al Gobierno, titular de la potestad reglamentaria, hegemonía en un ámbito de materias del que quedaría excluido el Parlamento, órgano representante de la soberanía popular.

3. Leyes del Estado y Leyes de las Comunidades Autónomas

La función legislativa se puede definir como aquélla cuyo objeto es la elaboración de normas, expresión de la voluntad popular, y cuya fuerza prevalece sobre cualquier otra fuente jurídica, quedando sólo sometida a la Constitución. Esta función es ejercida de manera ordinaria por el órgano del Estado de carácter representativo (Parlamento), y, extraordinariamente, por otros órganos (normalmente el Gobierno) que pueden dictar, dentro de ciertos límites, normas dotadas de igual fuerza que las leyes.

La CE atribuye a las Cortes la potestad legislativa del Estado. Ahora bien, la estructura territorial del Estado, con la existencia de Comunidades Autónomas dotadas de autonomía política y Parlamentos propios, hace que se entienda que la CE también atribuye potestad legislativa a los Parlamentos de las CC.AA. Las Leyes del Estado y las de las CC.AA. tendrán el mismo rango y fuerza, si bien, unas y otras se desplegarán dentro del ámbito material que viene determinado por el «bloque de la constitucionalidad» (conjunto de normas integrado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y ciertas Leyes estatales distributivas de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas). Ese bloque o conjunto normativo determina en qué materias actúa o es competente (principio de competencia) cada legislador (estatal o autonómico).

4. Leyes ordinarias y Leyes orgánicas

Son Leyes orgánicas exclusivamente aquéllas que tratan sobre determinadas materias prefijadas por la Constitución, que tienen un procedimiento especial de aprobación también previsto expresamente por la norma constitucional (sólo el legislador estatal puede dictar Leyes orgánicas). Leyes ordinarias (o simplemente, leyes) serán todas las restantes, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Las Leyes orgánicas se hallan reguladas en el art. 81 CE. En el primer apartado se señalan cuáles son las materias que deben regularse por Ley Orgánica: «las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución». La lista es cerrada. No podrán regularse con rango de Ley Orgánica otras materias distintas de las constitucionalmente reservadas a este tipo de Ley.

La jurisprudencia del TC ha considerado, sin embargo, la necesidad de una interpretación restrictiva de estas materias. De lo contrario, el procedimiento agravado que se exige para la aprobación de este tipo de Leyes (mayoría cualificada) conduciría a una excesiva rigidez del

ordenamiento jurídico. Así, ha entendido, en concreto, que la reserva de Ley Orgánica sólo se refiere a los derechos y libertades de la Sección 1.^a del Capítulo II del Título I, excluyendo a los demás derechos recogidos en el Título I. Además, y con carácter general, no todo lo que afecta a estas materias ha de estar regulado por Ley Orgánica, sino solamente sus aspectos esenciales.

Desde un punto de vista formal, la Ley Orgánica posee un procedimiento específico de aprobación. El apartado 2 del art. 81 CE establece que «la aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto». En la práctica resulta frecuente que se aprueben leyes en las que sólo una parte se define como Ley Orgánica. En este caso, sólo estos preceptos, que deben ser indicados de forma expresa, deberán someterse al procedimiento agravado de aprobación.

Leyes orgánicas y Leyes ordinarias poseen el mismo rango y fuerza de Ley. Aunque la cuestión no está unánimemente admitida, parece que la relación entre ambas vendría dada por los distintos ámbitos materiales en los que actúan, y no tanto en virtud de un principio de jerarquía.

Así, una Ley ordinaria no puede modificar lo establecido por una Ley Orgánica, de la misma forma que una Ley Orgánica no puede entrar a regular una materia distinta de las taxativamente señaladas en la Constitución.

La CE contempla, además, tanto respecto a las Leyes orgánicas como a las ordinarias, procedimientos especiales que dan lugar a Leyes específicas. Así, los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas sometidas a un procedimiento específico de aprobación, que poseen además una relevancia institucional propia y ocupan una posición relevante en el ordenamiento jurídico. Dentro de las leyes ordinarias, la Ley de Presupuestos posee también un procedimiento de elaboración específico constitucionalmente previsto.

5. Otras normas con rango de Ley

La Constitución contempla la existencia de otras normas que, sin ser Leyes y sin proceder de las Cortes, tienen su mismo rango y fuerza. Nos referimos a normas dictadas por el Gobierno en virtud de potestades que integran también la función legislativa del Estado y que le son atribuidas para ejercerlas en los supuestos tasados por la propia Constitución y bajo estricto control parlamentario. La razón de este control se debe a que la atribución de estas potestades se hace a un órgano constitucional —el Gobierno— que no es titular de la función legislativa (su potestad normativa «ordinaria» es la potestad reglamentaria, que le habilita para dictar únicamente normas de rango inferior a la Ley). Con el control parlamentario se pretende evitar que el Parlamento, titular ordinario de la función legislativa, pierda su posición preeminente en el ejercicio de ésta.

5.1. Los decretos legislativos

Se trata de normas con fuerza de Ley dictadas por el Gobierno en virtud de una autorización expresa de las Cortes denominada «delegación legislativa». El art. 82 CE permite a las Cortes atribuir al Gobierno, mediante una Ley de delegación, la potestad de dictar una norma con fuerza de Ley, denominada «Decreto Legislativo», en los términos previstos en la propia Ley de delegación y dentro de los límites y requisitos constitucionalmente contemplados.

Características generales:

La Constitución prohíbe efectuar una subdelegación en autoridades distintas del propio Gobierno.

Queda excluida la posibilidad de delegaciones implícitas. La delegación debe ser expresa.

Ha de hacerse para una materia concreta y ha de fijar un plazo para su ejercicio, transcurrido el cual decae la habilitación contenida en la delegación.

La delegación se otorga para su ejercicio por una sola vez: una vez ejercitada, se agota (el Gobierno no puede producir sucesivos Decretos Legislativos sobre esa materia, aunque el plazo de la delegación no haya vencido).

La CE prohíbe que la delegación legislativa verse sobre materias reservadas a la Ley Orgánica.

Control de la potestad legislativa delegada. De la Constitución y de la naturaleza de esta institución se pueden deducir tres tipos de control:

El control del Tribunal Constitucional, por cuanto sólo a éste corresponde el control de constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley.

El control de los tribunales ordinarios (la CE se refiere a la «competencia propia de los tribunales»). El alcance de la competencia de estos tribunales es, sin embargo, cuestión debatida.

El control del propio Parlamento, si así se prevé en la propia Ley de delegación. Estas «fórmulas adicionales de control» podrán ser previas o posteriores a la promulgación del Decreto Legislativo.

5.2. Los Decretos-Leyes

El art. 86 CE contempla la posibilidad de que el Gobierno dicte normas con fuerza de Ley «en caso de extraordinaria y urgente necesidad». Estas disposiciones, que tienen un carácter provisional, adoptan la forma de «Decretos-Leyes». A diferencia del caso anterior, aquí el Gobierno tiene atribuida la potestad de dictar Decretos-Leyes directamente por la Constitución, sin necesidad de una intervención «previa» del Parlamento. La «extraordinaria y urgente necesidad» ha sido interpretada por el TC no como una circunstancia de excepción sino como una situación imprevista, más o menos grave, que requiere una intervención de urgencia, sin la dilación que supondría la intervención del legislativo.

Materias excluidas de su regulación por Decreto-Ley

La CE prohíbe expresamente que los Decretos-Leyes entren a regular materias que afecten:

Al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado (aquéllas previstas en la Constitución y que requieren Ley de desarrollo).

A los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I.

Al régimen de las Comunidades Autónomas (el TC ha entendido que se refiere al contenido en la Constitución, los Estatutos y las leyes competenciales).

Al Derecho electoral general.

Control de los Decretos-Leyes

El Congreso lleva a cabo un control a posteriori de los Decretos-Leyes, como manifestación de la primacía parlamentaria en el ejercicio de la función legislativa. El Decreto-Ley entra en vigor tras su promulgación y consiguiente publicación. En un plazo máximo de 30 días desde su promulgación deberá ser sometido a debate y votación de totalidad en el Congreso. Dentro de este plazo deberá ser convalidado o derogado. En caso de convalidación el Decreto-Ley sigue en vigor, ya sin carácter provisional. En este supuesto, y dentro del plazo de 30 días, las Cortes podrán tramitarlo como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

Como toda norma con fuerza de Ley, el control jurisdiccional de los Decretos-Leyes corresponderá al Tribunal Constitucional.

REGLAMENTO: TITULARIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA Y SUS LÍMITES

1. Concepto y titularidad

La potestad reglamentaria se define, con carácter general, como la capacidad atribuida al poder ejecutivo de dictar normas de rango inferior a las leyes, normalmente en desarrollo o aplicación de éstas. La CE (art. 97) confiere esta potestad reglamentaria expresamente al Gobierno, cabeza del poder ejecutivo, que la ejercerá «de acuerdo con la Constitución y las leyes».

La misma comprende:

Los llamados reglamentos ejecutivos: se dictan en virtud de remisiones normativas de la Ley en favor del Reglamento. Responden a la necesidad de completar y desarrollar la Ley en que se apoyan.

Los llamados reglamentos independientes: no derivan de mandatos legales. Únicamente caben en el ámbito de las materias organizativas. La propia Constitución recoge algunas reglas de organización administrativa, e incluso reserva a la Ley la formulación de unos principios básicos sobre los órganos de la Administración del Estado. Pero dentro de este marco constitucional y legal la Administración tiene la facultad de disponer sobre sí misma sin necesidad de una Ley previa que le habilite.

Esta potestad reglamentaria se encuentra estrechamente unida a la función ejecutiva del Gobierno, ya que, a través de los reglamentos, el Gobierno garantiza el cumplimiento del ordenamiento jurídico, ya sea, como hemos señalado, a través de reglamentos de ejecución (precisando y detallando las disposiciones legales) o de reglamentos de organización interna (regulando y organizando los instrumentos necesarios para la actuación administrativa).

Diferencias entre la Ley y el Reglamento:

Los reglamentos, en virtud de los principios de legalidad y jerarquía normativa, se sitúan en una posición inferior a las leyes: no pueden por ello contravenir lo dispuesto en ellas y, a la inversa, pueden ser modificados por leyes posteriores. La primacía de la Ley es absoluta.

El reglamento no puede entrar en el ámbito de materias reservadas a la Ley, ya sea orgánica u ordinaria. No existe, por el contrario, una reserva reglamentaria.

Los reglamentos, a diferencias de las leyes, sí pueden ser objeto de control por los jueces y tribunales ordinarios. Las leyes y demás normas con rango de Ley son controladas por el Tribunal Constitucional.

2. Límites de la potestad reglamentaria

2.1. LÍMITES EXTERNOS O FORMALES

Competencia para emanar reglamentos

La CE atribuye únicamente al Gobierno la potestad reglamentaria. Ahora bien, el Gobierno actúa mediante diversos órganos. Así, la potestad reglamentaria atribuida «de acuerdo con la Constitución y las leyes» puede ser ejercida bien por el Gobierno en pleno (Consejo de Ministros), o bien por otros órganos gubernamentales (Presidente, Vicepresidente, ministros). La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público atribuye al Consejo de Ministros la competencia de aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, competencia que ejercerá mediante Reales Decretos; y a los ministros, la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, que ejercerán mediante Órdenes ministeriales. También reconoce esta potestad reglamentaria al Presidente del Gobierno

Los reglamentos del Gobierno (Reales Decretos del Presidente y del Consejo de Ministros, y Órdenes ministeriales) constituyen un cuerpo normativo jerarquizado. Sólo estos reglamentos están directamente comprendidos en el art. 97 CE. Las demás disposiciones reglamentarias emanadas de órganos administrativos inferiores requerirán de una habilitación legislativa o de los propios reglamentos dictados por el Gobierno o sus ministros para que puedan considerarse incluidas dentro de las normas reglamentarias del art. 97. Fuera de estos casos, se tratará únicamente de meras instrucciones o directrices internas dirigidas a la organización del trabajo administrativo (Circulares, Instrucciones, Resoluciones), órdenes jerárquicas que no constituyen Derecho objetivo afectante a la ciudadanía.

La Constitución también reconoce la autonomía de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses. Con ello estaría reconociendo a estas entidades territoriales, como contenido de dicha autonomía, una potestad normativa que incluiría, como mínimo (en el caso de la Administración local también como máximo), la potestad reglamentaria. En todo caso, la potestad reglamentaria de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas exigirá de leyes subconstitucionales que organicen estos entes territoriales y definan sus competencias.

Además de esta potestad reglamentaria atribuida al poder ejecutivo, hay que mencionar las potestades reglamentarias internas de otros órganos del Estado dotados de autonomía reglamentaria, que dan lugar a los reglamentos de organización y funcionamiento de dichos órganos. En todo caso se trata de reglamentos que proyectan sus efectos tan sólo al interior de dichos órganos, sin que sean de aplicación a los ciudadanos ajenos al mismo. Así, entre otros, poseen autonomía reglamentaria interna las Cámaras legislativas, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial.

Hay que señalar que los reglamentos de las Cámaras encuentran su fundamento directamente en la Constitución, sin necesidad de ninguna habilitación legal. No están subordinados a ninguna Ley, sino que, como ha indicado el TC, su posición sería análoga a la de las leyes y sometido al mismo control de constitucionalidad que éstas.

El procedimiento para la elaboración de reglamentos

La normativa legal relativa a la Administración del Estado regula los procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general, exigiendo que la misma se inicie con los estudios e informes previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, que los proyectos sean sometidos a informe de diversos órganos administrativos y, en su caso, a información pública. En concreto, los decretos de desarrollo y ejecución de una Ley han de ser sometidos preceptivamente a un dictamen del Consejo de Estado.

El procedimiento constituye un límite importante al ejercicio de la potestad reglamentaria desde el momento en que un defectuoso cumplimiento del mismo supondría la nulidad de la disposición en cuestión.

Los Reglamentos estatales deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado como condición para la producción de efectos jurídicos. El mismo mandato se dirige a las Administraciones autonómicas (en el Diario Oficial que corresponda en cada caso). Por su parte, la Ley de Bases del Régimen Local establece un procedimiento de elaboración de Ordenanzas municipales, que incluye un trámite de información pública e informe de interesados, y exige su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

2.2. LÍMITES SUSTANCIALES

Respeto a los principios generales del derecho. Prohibición de la arbitrariedad

Un Reglamento, aunque respete los límites antes mencionados, incluyendo la Ley, no será válido si se opone de alguna manera a los principios generales del Derecho. El sometimiento pleno de la Administración «a la Ley y al Derecho», debe entenderse también como sometimiento a los principios generales del Derecho, en cuanto ideas sustanciales que inspiran el ordenamiento en su conjunto

En concreto, cuando la Constitución afirma la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos, está remitiendo, para una valoración concreta de esta arbitrariedad, a criterios de justicia material que sólo pueden buscarse en los principios generales del Derecho. Así, por ejemplo, no serán válidos los Reglamentos que impongan medidas desproporcionadas o incongruentes con la finalidad que persigan, que aboquen a resultados «manifiestamente injustos», que sean contrarios a la buena fe, a la confianza legítima de la ciudadanía... etc.

Las técnicas de control de la discrecionalidad

La potestad reglamentaria, en su ejercicio concreto, es en muchas ocasiones una potestad discrecional. Pero esta discrecionalidad, en cuanto que es una potestad así atribuida por el ordenamiento, sólo puede producirse legítimamente cuando respeta los elementos reglados de dicha atribución. El cumplimiento de estos podrá ser controlado por los Tribunales. Además, esta discrecionalidad de la Administración también puede ser controlada a través de los principios generales del Derecho (respeto al principio de buena fe, principio de igualdad, proporcionalidad entre la infracción y la sanción impuesta, prohibición de la arbitrariedad...).

Irretroactividad

El Reglamento no puede, de acuerdo con el art. 9.3 CE, establecer normas que afecten a los administrados más que para el futuro.

La materia reglamentaria

El Reglamento, como producto de la Administración que es, actuará en principio dentro del campo de funciones que la Administración tiene atribuidas. Pero dentro de estas materias administrativas debemos distinguir entre aquéllas que pertenecen al ámbito interno o doméstico de la Administración, y aquellas otras que además afectan a los derechos y deberes de la ciudadanía. En el primer caso, el ámbito organizativo propiamente dicho será el campo por excelencia de ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración. En el segundo, cuando, aun tratándose de materias administrativas, su regulación implica la imposición de obligaciones y deberes o la limitación de los derechos de la ciudadanía, entonces el Reglamento deberá limitarse a actuar como complementario de la Ley. En este último supuesto, además de la potestad reglamentaria, la Administración necesitará una habilitación

legal específica que la Ley haya hecho al Reglamento. Esta habilitación legal no será necesaria cuando el Reglamento actúe sobre el ámbito organizativo interno de la Administración.

JERARQUÍA NORMATIVA

El principio de jerarquía normativa, con carácter general, significa la existencia de diversas categorías de normas jurídicas, cada una con un rango determinado, que se relacionan jerárquicamente entre sí, de manera que las de rango superior prevalecen, en caso de conflicto, sobre las de rango inferior, las cuales no pueden en ningún caso contradecir a aquéllas.

El respeto al principio de jerarquía es decisivo para determinar la validez de una norma. Una norma que contradiga a otra superior, no sólo no tiene fuerza para derogar a ésta, sino que presenta un vicio de validez desde su origen. Será una norma contraria a Derecho, que no podrá incorporarse al ordenamiento jurídico. Esta invalidez, no obstante, deberá ser declarada por los órganos jurídicos aplicadores del Derecho (los tribunales competentes y, en ciertos supuestos, la propia Administración), permaneciendo hasta ese momento dentro del ordenamiento.

La aparición histórica del principio de jerarquía se halla ligada a la del Estado liberal, en consonancia con la jerarquización que se opera entonces entre los diferentes poderes públicos con capacidad normativa. Así, se establece la superioridad de la Ley sobre el Reglamento, al emanar la primera del órgano que encarna la voluntad popular, esto es, el poder legislativo (el Parlamento), frente al cual el Ejecutivo se encontrará en una posición subordinada.

1. Contenido material del principio de jerarquía normativa

Consecuencias positivas: este principio supone la atribución a cada norma, en función de su colocación en un determinado nivel de la escala jerárquica, de un cierto grado de capacidad innovadora, activa y pasiva, frente a las restantes normas del sistema. Activa, porque una norma puede modificar o derogar todas las que se encuentren en niveles inferiores (salvo que se hallen protegidas por los principios de competencia o de procedimiento); y pasiva, porque dicha norma sólo podrá ser válidamente modificada o derogada por las del mismo o superior nivel, pero no por las de nivel jerárquico inferior.

Consecuencias negativas: la aplicación de este principio conlleva la nulidad de la norma inferior que contraviene los preceptos de la superior, nulidad que podrá ser declarada con efectos erga omnes (frente a todos) por el Tribunal competente en cada caso. En muchos casos la nulidad no se predicará de la norma en su totalidad, sino sólo de aquella parte de ella que específicamente produce la contradicción.

2. Ámbito de actuación

El principio de jerarquía en nuestro ordenamiento reviste cierta complejidad, pues no todas las normas se relacionan entre sí por vínculos de jerarquía. En principio, la jerarquía posee un ámbito de actuación intrasistema, es decir, opera dentro del sistema normativo del Estado o dentro de cada subsistema autonómico o dentro de otros ordenamientos supranacionales de aplicación en el Estado, pero no funciona en las relaciones entre normas de diferentes sistemas. Así, por ejemplo, una Ley del Estado no será ni superior ni inferior a una Ley del Parlamento vasco ni a un reglamento del Gobierno Vasco.

La función central del principio de jerarquía se ha visto matizada por otros principios, entre ellos, el de competencia. Este principio de competencia explica que dentro de un mismo nivel jerárquico (p. e. el de la Ley) existan diversas categorías de normas (leyes del Estado, leyes de

las Comunidades Autónomas, leyes ordinarias, leyes orgánicas...), todas con igual rango y fuerza, operando cada una dentro de un ámbito material de competencia. Según este principio de competencia, son normas válidas:

Las procedentes de los órganos de un ente territorial (Comunidades Autónomas) cuando se han dictado dentro de la competencia de dicho ente.

Las emanadas por los órganos que tienen reconocida la potestad normativa para ello, esto es, los órganos «competentes» (Ej.: la potestad del Congreso y el Senado para dictar sus Reglamentos organizativos).

Las dictadas dentro del ámbito material prefijado por la Constitución, al cual queda limitada su competencia (p. e. las leyes orgánicas, que sólo podrán regular las materias que la Constitución determina).

3. Jerarquía normativa en el ordenamiento español

La única norma que guarda un vínculo jerárquico con todas las restantes es la Constitución, superior a todas ellas, cualquiera que sea su tipo, contenido o naturaleza. A ella estarán sometidas todas las demás normas (sean estatales, autonómicas o locales). Este carácter de norma superior de la Constitución resulta de:

Su protección frente a posibles intentos de reforma del legislador ordinario.
Su defensa frente a cualquier norma que vulnere sus contenidos.

Por otro lado, la subordinación de las disposiciones de carácter general, de naturaleza reglamentaria, a las leyes, aparece recogida en diferentes leyes administrativas generales. Así, el art. 47 LPAC establece que «serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior,...». Igualmente, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala que «los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de Ley, ni infringir normas con dicho rango....».

Por lo que respecta a la jerarquización de los reglamentos entre sí, la Ley del Gobierno establece las siguientes normas «de competencia y jerarquía» a las que habrán de ajustarse los reglamentos: «1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente de Gobierno o del Consejo de Ministros. 2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial». Y finalmente añade que «ningún reglamento podrá vulnerar preceptos de otro de jerarquía superior».

Así, mientras las leyes, cualquiera que sea su tipo o denominación (siempre dentro de un mismo sistema normativo), son jerárquicamente iguales entre sí, los reglamentos no constituyen un nivel jerárquico unitario, sino que resultan jerarquizados entre sí en función del nivel del órgano del que emanan (todos los Decretos del Gobierno son iguales entre sí, pero jerárquicamente superiores a cualquier Orden ministerial).

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El principio de legalidad en la constitución

El principio de legalidad constituye una manifestación esencial del Estado de Derecho. La CE insiste en él de manera reiterada. Ya en su Preámbulo reconoce como uno de sus objetivos el de «consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular»; el art. 9.3 proclama expresamente que «la Constitución garantiza el principio de legalidad»; y, en concreto, recuerda que el Gobierno deberá ejercer sus funciones «de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 97), y que la Administración Pública actuará «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 103.1).

El principio de legalidad supone una manifestación singular del principio de obligatoriedad general de las normas jurídicas: todos los sujetos, no sólo los ciudadanos, sino también todos y cada uno de los poderes públicos, tienen la obligación de obedecer la totalidad de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico. Dentro de este contexto más general, el principio de legalidad supone el específico sometimiento de la Administración a las normas emanadas por el poder legislativo.

Como hemos señalado, su actuación deberá llevarse a cabo «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». En resumen, este mandato constitucional se entiende:

Como reiteración de la regla de sometimiento a la totalidad del sistema normativo (no sólo a las leyes del Parlamento, sino también a las restantes normas del ordenamiento jurídico).

La sujeción «plena» se refiere a la «completa juridicidad de la acción administrativa»: toda su actuación se realizará teniendo presentes las normas del ordenamiento jurídico, sin espacios libres, y podrá ser valorada en base a estas normas (ya sean escritas, o, donde éstas no existan, en base a los principios generales del Derecho).

2. La vinculación a la ley en sentido formal

Se refiere a la forma específica en que la Administración se encuentra sometida a las normas con rango de Ley. Conviene recordar que la sujeción a la norma puede ser de dos tipos:

Sujeción positiva: la norma se erige en fundamento previo y necesario de una determinada acción. Sin dicha habilitación normativa, la acción debe considerarse como prohibida (lo que no está permitido, se considera prohibido).

Sujeción negativa: la norma constituye un mero límite externo a la acción del sujeto, que puede actuar libremente sin necesidad de previa habilitación siempre que no contradiga los mandatos o prohibiciones contenidos en las normas (todo lo que no está prohibido por la norma se entiende que está permitido).

¿Cuál de estos dos modelos es el que rige en el caso del sometimiento de la Administración a la Ley?

Aunque la CE no dice nada al respecto, la doctrina ha entendido que la necesidad de habilitación previa existirá en todas aquellas actuaciones de la Administración que afectan a las situaciones jurídicas de los sujetos de manera extintiva o limitativa. La libertad de la ciudadanía no puede verse limitada en estos casos por la Administración si no existe una Ley previa que lo autorice. Las actuaciones de la Administración que no tengan este efecto limitativo se regirán, en principio, por la regla de la vinculación negativa. Así, se entiende que no tendría sentido limitar la libertad de iniciativa de la Administración en el ámbito, por ejemplo, prestacional o de fomento.

Según otra doctrina, en la actualidad se impondría el principio de vinculación positiva de la Administración. De acuerdo con éste, no habría ningún espacio «libre de Ley» en que la Administración pudiera actuar con un poder ajurídico y libre. Todos los actos y disposiciones de la Administración han de ser conformes a Derecho. El principio de legalidad supone la cobertura legal de toda actuación administrativa. Sólo cuando cuenta con esta cobertura legal previa la actuación de la Administración será legítima. La legalidad atribuye potestades a la Administración; sin esta atribución la Administración, simplemente, no podría actuar.

Esta atribución de potestades debe de ser expresa y específica (el poder atribuido debe ser concreto y determinado, con un ámbito de ejercicio lícito, fuera del cual no existiría esa potestad).

Además, esta atribución expresa y específica puede realizarse de dos modos:

La Ley puede determinar de forma exhaustiva todas las condiciones para el ejercicio de la potestad. En estos casos («potestades regladas») la Administración se limita a constatar que se da el supuesto de hecho legalmente definido y, de ser así, a aplicar lo que la Ley también ha previsto para el supuesto en cuestión.

La Ley puede establecer algunas de las condiciones de ejercicio de la potestad, dejando a la estimación subjetiva de la Administración el resto de ellas. Destacar que también en estos supuestos («potestades discrecionales» de la Administración) las facultades discretionales de la Administración encuentran su fundamento en una Ley que expresamente las permite. Sólo cabe discrecionalidad en virtud de la Ley y en la medida que la Ley haya dispuesto. La discrecionalidad supone la existencia de una pluralidad de soluciones entre las cuales la Administración puede elegir libremente, todas ellas igualmente aceptables, en principio.

3. La vinculación a las normas reglamentarias

Las normas de rango inferior a la Ley, desde el momento en que entran a formar parte del ordenamiento, obligan también a la propia Administración que las dictó. Esta sujeción a las propias normas reglamentarias se manifiesta en dos principios:

I. El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos:

Son nulas las resoluciones administrativas de carácter particular o singular que vulneren lo establecido en un Reglamento, aunque aquéllas hayan sido dictadas por un órgano de igual o superior jerarquía a aquél que dictó el reglamento. La Administración no puede excepcionar para un caso concreto la aplicación del Reglamento. Tampoco puede dispensar a terceros del cumplimiento de sus propios reglamentos, salvo que estos mismos lo prevean para casos concretos y justificados (lo contrario vulneraría el principio de igualdad en la aplicación de las normas).

II. El principio de reglamentación previa de la actuación administrativa:

La emisión de actos administrativos formales por la Administración exige una norma previa (del rango que en cada caso sea necesario) que establezca el órgano competente, el procedimiento y el contenido que pueden tener.

TEMA 13.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

ASPECTOS GENERALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto

El acto administrativo es una de las instituciones centrales del Derecho Administrativo. Se define como la «declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria». De este concepto de acto administrativo se deducen varios elementos característicos:

1. Es una declaración procedente de la Administración Pública. Las actuaciones que realizan los particulares en el seno de un procedimiento administrativo (solicitudes, alegaciones, reclamaciones, recursos, etc.) no tienen el carácter de actos administrativos.

2. Es una declaración unilateral de la Administración. Se diferencia así de las figuras de contratos, pactos o convenios administrativos, que tienen un carácter bilateral o negociado entre la Administración y los particulares. Sin embargo, algunos actos administrativos unilaterales exigen la aceptación del destinatario para ser plenamente eficaces (por ejemplo, el nombramiento de un funcionario o funcionaria solo producirá efectos desde la toma de posesión).

3. Dicha declaración de la Administración puede ser de voluntad (por ejemplo, la denegación de una licencia de obras), de deseo (una propuesta de resolución sancionadora), de conocimiento (la expedición de un certificado de empadronamiento) o de juicio (un informe jurídico del Secretario o Secretaria del Ayuntamiento). En cualquier caso, lo característico de dicha declaración —con independencia de su contenido concreto— es que produce efectos jurídicos, no tratándose simplemente de una actuación meramente material (por ejemplo, la reparación de una acera por los servicios municipales es una mera actuación material, mientras que la aprobación de un proyecto municipal de obras es un acto administrativo).

4. La declaración surge como consecuencia de que la Administración ejerce una potestad administrativa, potestad que ha de ser distinta de la reglamentaria (en cuyo caso la Administración Pública estaría dictando un Reglamento —que es un tipo de norma jurídica—, no un acto administrativo). La potestad administrativa (autorizatoria, sancionadora, expropiatoria, etc.) que permite a la Administración dictar actos administrativos viene atribuida por el ordenamiento jurídico, en virtud del principio de legalidad de la Administración.

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

2. Producción

Según la Ley, los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido (art. 34.1 LPAC). Ello obliga a analizar por separado estos dos elementos que integran la figura del acto administrativo.

2.1. Órgano administrativo competente para dictar el acto

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

El órgano administrativo ha de ser competente desde los tres criterios tradicionales de atribución de competencias: el material, el territorial y el temporal. Cuando se dicta un acto incumpliendo alguno de esos criterios se incurre en un vicio de incompetencia que puede afectar a la validez del acto. Por eso, por ejemplo, no es conforme a Derecho que el

Departamento de Sanidad dicte actos en materias propias del Departamento de Interior (incompetencia material), ni que la Delegación de Bizkaia del Departamento de Educación haga lo propio con asuntos que han de corresponder a la Delegación de Gipuzkoa (incompetencia territorial), ni que -existiendo delegación de competencias- el órgano delegante dicte actos en competencias delegadas sin revocar previamente la delegación efectuada (incompetencia temporal).

También se considera necesario que la persona titular del órgano actuante haya sido legítimamente investida en sus funciones, no debiendo incurrir la misma en causa de abstención (por ejemplo, amistad íntima con el interesado), ni actuar con su voluntad viciada (por error, dolo, violencia o intimidación). Aunque, la presencia de estos elementos no necesariamente produce la invalidez del acto, pues todo depende de si el contenido del mismo viniese condicionado por la circunstancia referida.

Así, un acto administrativo dictado por un funcionario o funcionaria que afecte a un interesado con quien le une una amistad íntima, puede ser perfectamente ajustado a derecho, si objetivamente, su contenido no se viera alterado por esa circunstancia (por ejemplo, reconociéndole una prestación económica a la que, según el ordenamiento, tenía derecho). Cosa diferente es que pueda exigirse responsabilidad disciplinaria al funcionario o funcionaria que, por ejemplo, no se ha abstenido existiendo causa para hacerlo.

2.2. Acto administrativo y procedimiento

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

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

Los actos definitivos, también llamados resoluciones o actos resolutorios, son los que ponen fin a un procedimiento administrativo, decidiendo sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y sobre otras derivadas del mismo procedimiento (art. 88.1 LPAC). Dentro de los actos definitivos podemos distinguir, a efectos de un posible recurso contra los mismos, dos categorías:

Actos que agotan la vía administrativa. Estos actos pueden ser impugnados directamente ante los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo, si bien se admite, potestativamente (esto es, sin que tenga un carácter obligatorio) un previo recurso administrativo de reposición ante el mismo órgano administrativo que lo hubiera dictado. ¿Qué actos agotan la vía administrativa? Con carácter general la Ley establece los siguientes:

- a) los que resuelvan los recursos de alzada
- b) las resoluciones de los procedimientos de impugnación que pudieran sustituir legalmente al recurso de alzada (previstos en el art. 112.2 LPAC)
- c) las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico
- d) las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca

- e) los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento

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

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

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

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

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

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

3. Contenido

La Ley establece que el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos. Al ser todo acto administrativo ejercicio de una potestad, el contenido de los actos dependerá básicamente del tipo de potestad que se actúe. Al existir, en lo fundamental, dos tipos de potestades (las regladas y las discrecionales), en el contenido concreto de los actos se podrán incluir tanto elementos reglados como discretionales, en los términos que fijen las normas que regulan esas potestades. Pero un acto no puede tener un contenido totalmente discrecional, pues determinados elementos del mismo siempre tienen carácter reglado (el presupuesto de hecho que motiva el acto, la competencia del órgano que lo dicta, el fin para el que se dicta el

mismo). Es más, en ocasiones los actos son en su totalidad reglados, sin que aparezca en su contenido ningún elemento discrecional (por ejemplo, el reconocimiento de trienios al funcionariado tiene un carácter reglado: la Administración solo ha de constatar el dato de que ha transcurrido un período de tres años en el desempeño de la función, no ha de hacer ninguna valoración de otros posibles elementos concurrentes: productividad, dedicación, etc.).

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

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

Cuando la Ley establece que el contenido de los actos ha de ser adecuado a los fines de aquellos (art. 34.2 LPAC) quiere decir lo siguiente. Dictar un acto administrativo, como hemos señalado, es ejercer una potestad normativamente atribuida a la Administración. Y cuando las normas atribuyen potestades a la Administración lo hacen para conseguir ciertos fines (por ejemplo, la expropiación sólo puede llevarse a cabo por fines de utilidad pública o interés social, o los poderes que se atribuyen a la policía tienen como fin proteger la seguridad ciudadana). De esta forma, los actos administrativos que se dicten en el ejercicio de esas potestades tienen que orientarse al fin que la norma fija para cada específica potestad. Por ejemplo, no se pueden dictar actos expropiatorios para fines que no sean de utilidad pública o interés social. Si el acto administrativo se dicta con una finalidad diferente de la prevista en el ordenamiento se incurre en la llamada desviación de poder, que es un motivo de ilegalidad del acto.

El contenido de los actos administrativos ha de ser también determinado (art. 34.2 LPAC) y posible (art. 47.1 LPAC). Un acto de iniciación de un expediente sancionador en el que no se mencione la infracción por la que se ordena su apertura (por ejemplo, con una referencia genérica a que se ha vulnerado la Ley), sería un ejemplo de acto indeterminado y, por lo tanto, no conforme a Derecho. La declaración como bien de interés cultural de una obra de arte que ha sido destruida hace años por un incendio (un cuadro, por ejemplo) podría entenderse como un acto cuyo contenido es imposible.

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

4. Motivación

4.1. Actos de obligada motivación

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

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

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

4.2. Requisitos de la motivación

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

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

5. Forma

5.1. Forma de manifestación externa

La forma externa habitual de manifestación de los actos administrativos es la escrita. La Ley señala que los actos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 36.1 LPAC). El requisito de la escritura ha de entenderse en un sentido amplio. Incluiría no sólo el soporte documental de papel sino el posible uso de soportes documentales electrónicos, informáticos o telemáticos.

También puede manifestarse por escrito un acto administrativo, aunque sea parcialmente, a través no de palabras sino de planos, mapas, diagramas, etc. (así, un deslinde de un bien de dominio público como una playa, incorporará habitualmente este tipo de formas de manifestación).

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

procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido (art. 36.2 LPAC). En el caso de actos dictados por órganos colegiados, en los que las decisiones o acuerdos suelen adoptarse verbalmente, en muchas ocasiones previa deliberación y votación, los acuerdos han de ser reflejados en la correspondiente acta escrita que se levanta de la sesión.

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

5.2. Estructura interna

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

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

LA PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Presunción de validez de los actos administrativos

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos (art. 39.1 LPAC). Esta presunción se deriva de la potestad de autotutela declarativa de la Administración. Pero se trata de lo que, en el mundo del Derecho, se conoce como una presunción iuris tantum, esto es, una presunción legal que admite prueba en contrario. Dicha prueba se efectuará bien a través de un procedimiento de recurso (administrativo o judicial) interpuesto por el particular interesado contra el acto administrativo, bien a través de los procedimientos establecidos para que la Administración pueda revocar sus propios actos. En tanto en cuanto ninguno de esos procedimientos se activen, el acto desplegará su eficacia y deberá ser ejecutado, al partirse del presupuesto legal de su conformidad a Derecho.

2. Ejecutoriedad de los actos administrativos

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley (art. 38). Este privilegio de la Administración (que significa que la Administración no necesita acudir a los tribunales para ejecutar sus propios actos) se deriva de la llamada potestad de autotutela ejecutiva de la Administración. El fundamento de esta previsión legal se halla en el propio concepto de acto administrativo como

decisión de un poder público (la Administración) que debe ser cumplida por todas las personas, por la ciudadanía y por la propia Administración. Esta ejecutoriedad será inmediata salvo:

Cuando se suspenda el acto por la interposición de un recurso administrativo (aunque la suspensión, como veremos, no se produce automáticamente por la mera presentación del recurso, ha de ser adoptada por el órgano que conoce del mismo).

En aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.

LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Eficacia temporal

Los actos de las Administraciones Públicas producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa (art. 39.1 LPAC). La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto (por ejemplo, cuando fije una fecha posterior para producir los efectos: se concede una beca que se gozará a partir del mes siguiente al que se dicta el acto) o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

2. Retroactividad de los actos administrativos

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

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

3. Suspensión de los actos administrativos

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

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

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

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

4. Notificación de los actos administrativos

4.1. Sistema ordinario de notificación

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

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

Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía. (Art. 41.1). La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración. Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, 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. (Art. 41.3). Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida (Art. 41.6). Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar (Art. 41.7). 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 (Art. 42.2). 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 (Art. 43.2).

4.2. Notificaciones anómalas

En el caso de rechazo de la notificación por el interesado o su representante, se hará constar dicho rechazo en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento.

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. Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» (Art.44). Pero si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios de un acto lesionan derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento (Art.46).

Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los requisitos ordinarios de la notificación surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda (art. 40.3 LPAC). Sin perjuicio de lo señalado, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

5. Publicación de los actos administrativos

Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente (art. 45.1 LPAC). La publicación de un acto debe contener los mismos elementos que se exigen a las notificaciones. En el caso de que omitiesen alguno de ellos, siempre que contuviese el texto íntegro del acto, la publicación incompleta surtirá efectos en los mismos casos que la notificación incompleta.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto (art. 45.2 LPAC). Por ejemplo, en la publicación del otorgamiento de unas subvenciones a empresas, se publican los elementos comunes del acto (los derechos y obligaciones que surgen como consecuencia de la concesión de la subvención) y, por separado los nombres de las empresas adjudicatarias, la cuantía de la subvención y, en su caso, el destino concreto de la misma.

La publicación, efectuada en los términos señalados, sustituirá a la notificación, surtiendo sus mismos efectos, en los siguientes casos (Art. 45.1):

- a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas (actos plúrimos) o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada.
- b) Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

Si el órgano competente apreciase que la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento (Art. 46).

6. Ejecución forzosa de los actos administrativos

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

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- a) Apremio sobre el patrimonio. Si en virtud del acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva (art. 101.1 LPAC). Ello acarrearía, en ocasiones, un posible embargo de sus bienes y su venta en pública subasta, con destino a satisfacer el pago de aquella cantidad. Nunca puede imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma con rango de Ley.
- b) Ejecución subsidiaria. Habrá lugar a la misma cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado (art. 102.1 LPAC). Por ejemplo, el derribo de una construcción levantada sin licencia. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí mismas o a través de las personas que determinen, debiendo el obligado costear dicha actuación (art. 102.2 LPAC). El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en relación al apremio sobre el patrimonio (art. 102.3 LPAC). Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.
- c) Multa coercitiva. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos: 1) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado. 2) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente. 3) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otras personas (art. 103.1 LPAC). La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ella (art. 103.2 LPAC).
- d) Compulsión sobre las personas. Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice (por ejemplo, el desalojo de un edificio público ilegalmente ocupado), y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución (art. 104.1 LPAC). Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa.

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

1. La invalidez de los actos administrativos

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

Existen algunas reglas generales que afectan a todos los actos inválidos (sean nulos o anulables) y que son manifestaciones de un principio general de conservación de los actos administrativos. La nulidad de pleno derecho o anulabilidad de un acto no implica la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero (art. 49.1 LPAC), ni tampoco la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.

Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste (Art. 50).

El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción (Art. 51).

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

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

Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

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

caudales públicos o se dicten como consecuencia de una infracción penal (amenazas, coacciones, etc.).

- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Estas reglas son las que se han mencionado anteriormente sobre el quórum de constitución, la convocatoria y su antelación, la fijación del orden del día y la adopción de acuerdos por mayoría. En el caso de que se haya prescindido del procedimiento, ha de observarse que para que ello acarree la nulidad del acto ha de haberse efectuado ello de manera total y absoluta.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

3. Actos anulables: supuestos legales y regulación

Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 48.1 LPAC). Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico. Pero hay un régimen especial para dos supuestos específicos:

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

La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan (art. 52.1 LPAC). El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos (art. 52.2 LPAC). 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 (art. 52.3 LPAC). Si el vicio consistiera en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente (art. 52.4 LPAC).

4. Irregularidades no invalidantes

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

- a) Los defectos de forma, siempre que el acto así dictado no carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, ni dé lugar a indefensión de los interesados.
- b) La realización de actuaciones administrativas fuera de plazo, si la naturaleza del mismo no implica su anulabilidad en caso de incumplimiento. Por ello muchas de las resoluciones administrativas que se dictan incumpliendo los plazos legalmente establecidos no tienen como consecuencia la invalidez del acto dictado, aunque

entonces el problema que se plantea es la relación entre ese acto expreso dictado tardíamente y el acto presunto derivado del silencio administrativo.

5. Revocación de los actos administrativos

La Administración puede proceder a extinguir la eficacia de los actos dictados por ella misma. Así sucede en los casos de revocación de los actos administrativos que se llevará a cabo de manera diferente en base a si los actos son nulos de pleno derecho o anulables, a si se trata de actos favorables para los interesados o por el contrario de actos de gravamen y, por último, a si la revocación se produce por motivos de legalidad o por motivos de oportunidad.

SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. La obligación de resolver y notificar en plazo

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

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

¿Cómo se computan estos plazos según el art. 21.3 LPAC?:

En los procedimientos que se inicien de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación (no desde su notificación del mismo al interesado).

En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

El cómputo del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender en los siguientes casos (Art. 22):

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos.

Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

e) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

f) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

En determinados casos los plazos pueden ser ampliados. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Ante tal posibilidad de saturación en la tramitación, excepcionalmente podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles. De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento (el cual, por lo tanto, puede como máximo duplicarse). Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabe recurso alguno (Art. 23).

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

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

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

2.1. En procedimientos iniciados a solicitud del interesado

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

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

- a) En los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho de la Unión Europea o de derecho Internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

- b) En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución
- c) En aquellos procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que le transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público (por ejemplo, una ocupación temporal de una vía pública) o al servicio público
- d) En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, en este último caso hay una excepción. Cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo (art. 24.1 LPAC). Esto quiere decir que si se presenta una solicitud, y no se contesta en plazo, y posteriormente se plantea un recurso de alzada contra esa falta de contestación, la no resolución del recurso de alzada en plazo acarrea efectos estimatorios de la solicitud planteada en su momento.

La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Se trata entonces de un acto administrativo presunto. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo que resulte procedente. La obligación de dictar resolución expresa se sujetará al siguiente régimen:

En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto presunto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que ésta se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. A estos efectos, se incluye el posible el certificado acreditativo del silencio producido que puede solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días. Pero el certificado es un mero medio de prueba. La existencia del certificado no es necesaria para que los efectos del silencio administrativo se produzcan. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver. (Art. 24.4)

2.2. En procedimientos iniciados de oficio

En los procedimientos que se inicien de oficio el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa tampoco exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver. Transcurrido el plazo sin que se produzca dicha resolución y notificación, aparecen los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo. El sentido del silencio sería, por lo tanto, negativo.
2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptible de producir efectos desfavorables o de

gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95. Este precepto establece que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración (por lo que podría de nuevo intentarse abrir, por ejemplo, un nuevo procedimiento sancionador -aunque el anterior haya caducado por no haber sido resuelto y notificado en plazo- si la infracción no ha prescrito), pero los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de la prescripción. Lo que significa, por ejemplo, que si la infracción tiene un plazo de prescripción de un año y el procedimiento sancionador caducado ha durado seis meses, durante esos seis meses sigue corriendo el plazo de prescripción de la infracción.

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

TEMA 14.-EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PRINCIPIOS GENERALES

1. Significado y finalidad del procedimiento administrativo

La Administración actúa normalmente siguiendo un determinado procedimiento compuesto por una serie de trámites. La actuación administrativa es, por tanto, formal, ya que se desenvuelve conforme al procedimiento que en cada caso establezca la normativa aplicable. Cualquier decisión adoptada por la Administración, ya sea dictar una resolución (sanción, autorización, etc.), la aprobación de un reglamento o la firma de un contrato, ha de seguir el cauce previsto para ello, aunque en este tema sólo se va a estudiar el procedimiento para dictar actos administrativos. El cauce conforme al cual se dictan estos actos es lo que se denomina procedimiento administrativo.

Como tal, normalmente, reviste forma escrita. De ahí que cada actuación dé lugar a una serie de documentos, el conjunto de los cuales integra el expediente administrativo. Así, podría definirse el expediente administrativo como la materialización por escrito del procedimiento administrativo.

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

- 1) Asegurar el acierto de la decisión tomada por la Administración, esto es, que se trata de una decisión correcta desde el punto de vista jurídico y que es la más acertada para el interés general.
- 2) Garantizar los derechos y libertades de los interesados, en la medida en que les ofrece posibilidades de información y participación, así como la transparencia de la actuación administrativa (art. 3 de la Ley 40/2015). La Ley 39/2015 recoge distintos ejemplos que responden a esta garantía, así, la notificación de la iniciación del procedimiento, la notificación de la propuesta de resolución, el derecho de los interesados a presentar alegaciones y a que éstas sean tenidas en cuenta por el órgano competente, etc. De todas formas, el ejemplo más evidente a este respecto se constata en la exigencia constitucional de garantizar en el procedimiento administrativo el trámite de audiencia «cuando proceda». Esta puntualización denota que dicho trámite no tiene la misma trascendencia en todo tipo de procedimientos administrativos. Así, por ejemplo, será un trámite ineludible en los procedimientos que puedan culminar con

la imposición de una sanción, mientras que no será necesario en un procedimiento competitivo en el que se trata de seleccionar a personal funcionario.

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

2. Previsiones constitucionales sobre el procedimiento administrativo

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

Art. 105 de la Constitución

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

Art. 149.1.18 de la Constitución

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

En segundo lugar, la Ley procedural estatal tendrá la consideración de básica, en el sentido de que se aplicará a los procedimientos tramitados por todas las Administraciones, y no sólo por la estatal. Pero la Constitución también atribuye a las Comunidades Autónomas competencia para regular las especialidades procedimentales derivadas de su organización propia.

Esto significa que cuando una Comunidad Autónoma tiene competencia legislativa sobre una materia determinada, también podrá dictar las normas procedimentales necesarias para su aplicación, pero siempre respetando la regulación básica y común contenida en la Ley dictada por el Estado. Esta previsión responde a la imposibilidad de disociar la norma sustantiva de la procedural. De esta manera, si corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la materia industria, podrán regular a través de sus normas el procedimiento administrativo concreto que se tenga que seguir para la obtención de una autorización industrial, pero sin contradecir la Ley estatal.

3. Regulación del procedimiento administrativo

En la actualidad, la regulación del procedimiento administrativo se contiene en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Además, resulta inevitable la referencia a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta Ley, además de modificar determinados artículos de la Ley 30/92, tiene por objeto la implantación progresiva de la Administración electrónica, por lo cual, se ha de considerar un complemento indispensable de la Ley 30/92.

4. Ámbito de aplicación de la Ley 39/2015

Ambito subjetivo

La Ley 39/2015 se aplica a todas las Administraciones Públicas. En consecuencia, conviene determinar qué es lo que se ha de entender por Administración Pública. En cuanto al ámbito de aplicación subjetivo, se diferencian dos tipos de Administraciones Públicas: por una parte, las Administraciones territoriales y, por otra, las entidades de Derecho público. Las primeras (la Administración general del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local, art. 6 de la Ley 40/2015) están plenamente sujetas a la Ley 39/2015. A las entidades de Derecho público, por el contrario, sólo se les aplicará esta Ley cuando ejerzan potestades administrativas, quedando el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación (art. 2 de la Ley 39/2015). En definitiva, determinadas actividades de los organismos autónomos, de las entidades públicas empresariales y de las agencias estatales se sujetan a la Ley 39/2015, mientras que las sociedades mercantiles de capital público y las fundaciones públicas, en cuanto que adoptan formas de Derecho privado, quedan fuera de su ámbito de aplicación. Por último, está la denominada Administración corporativa compuesta por entidades representativas de intereses económicos y profesionales (colegios profesionales, cámaras oficiales, federaciones deportivas, etc.) que ajustará su actuación a su legislación específica. Los art. 2 y 4 de la Ley 39/2015 admite su aplicación a estas corporaciones, pero sólo en lo que proceda.

Ambito objetivo

Las Administraciones Públicas mencionadas en el apartado anterior están vinculadas a la Ley 39/2015 en relación con determinados ámbitos materiales. La alusión al procedimiento administrativo se refiere a las formalidades que ha de seguir la Administración para la aprobación de actos administrativos (solicitud, prueba, audiencia, resolución, silencio administrativo, etc.). De ahí que otras actuaciones administrativas no queden sujetas a la Ley 39/2015. Así, por ejemplo, la elaboración de reglamentos tiene una normativa específica que no se recoge en la Ley 39/2015. De la misma manera, existe una Ley que regula la forma de celebración de contratos por parte de la Administración (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público), en cuyo caso ésta tampoco estará sujetada a la Ley 39/2015, etc. Pero aún en el ámbito de producción de los actos administrativos, existe una serie de procedimientos administrativos que están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 39/2015:

- 1) Procedimientos administrativos en materia tributaria (Disposición Adicional primera), que se rigen por la Ley general tributaria.
- 2) Actos de seguridad social y desempleo (Disposición Adicional primera), que se sujetan, en cuanto a su impugnación, a la Ley de procedimiento laboral.
- 3) Procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la seguridad social (Disposición Adicional primera), que se rige por la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social. La Ley 39/2015 se aplica con carácter supletorio.
- 4) Procedimientos disciplinarios (Disposición Adicional octava), sujetos a su regulación específica.
- 5) Procedimientos administrativos instados por personas extranjeras ante misiones diplomáticas y oficinas consulares (Disposición Adicional undécima). Su regulación compete a la normativa específica y, en materia de visados, a los Convenios de Schengen y disposiciones que los desarrollen. La Ley 39/2015 se aplica con carácter supletorio.
- 6) Procedimientos administrativos regulados en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

INTERESADOS

1. Capacidad jurídica y capacidad de obrar

La capacidad jurídica es la aptitud de una persona para desenvolverse en el mundo del Derecho, esto es, de ser titular de derechos y obligaciones. Esta cualidad se determina conforme a las normas constitucionales y civiles. Por su parte, la capacidad de obrar es la aptitud de actuar personalmente ante la Administración ejercitando los derechos propios, y su determinación se regula en la Ley 39/2015. En concreto, su art. 3 establece que: «Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.»

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

En segundo lugar, la Ley 39/2015 también reconoce en determinadas circunstancias capacidad de obrar a quienes sean menores de edad, aunque respecto de ellos, dicha capacidad se limita al ejercicio y defensa de derechos e intereses para los que no se requiera la participación de las personas que ostentan su representación legal, es decir, progenitores, tutores, etc. Un ejemplo se recoge en la Ley Orgánica de Extranjería que, al regular la situación de los menores extranjeros no acompañados, señala que si son mayores de diecisésis años se les reconocerá capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación. Otros ámbitos en los que se encuentran ejemplos similares son el educativo, transportes públicos, determinados servicios sociales, deporte escolar, etc. En definitiva, el reconocimiento o no de la capacidad de obrar a favor de las personas menores dependerá de las previsiones de la correspondiente legislación sectorial. No obstante, esta previsión presenta una clara limitación, ya que no podrá reconocerse capacidad de obrar a aquellas personas menores que estén incapacitadas y dicha incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate.

Circunstancias modificativas de la capacidad de obrar

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

a) Nacionalidad

La referencia a la nacionalidad requiere diferenciar entre personas extranjeras y aquellas otras nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea. Respecto de las primeras, el reconocimiento de derechos a su favor se remite por el art. 13.1 de la Constitución a los tratados internacionales y a las leyes, entre las que adquiere particular relevancia la Ley Orgánica 4/2000, de Extranjería. Los derechos que corresponden a las personas ciudadanas de la Unión, por su parte, se rigen por el Derecho comunitario.

Un ejemplo claro de la nacionalidad como causa modificativa de la capacidad de obrar se encuentra en la regulación relativa al acceso a la función pública. El art. 13.2 de la Constitución establece, con carácter general, que sólo los españoles son titulares de los derechos recogidos en el art. 23 del propio texto constitucional (derecho a participar en los asuntos públicos y derecho a acceder a las funciones y cargos públicos). El desarrollo de esta previsión se contiene en la Ley 17/2007, del estatuto básico del empleado público. En concreto, su art. 57, en relación con quienes tengan la ciudadanía

de la Unión, señala que podrán acceder como personal funcionario a los empleos públicos en igualdad de condiciones que los españoles, con excepción de aquellos empleos que impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas (judicatura, diplomacia, policía, etc.). Por el contrario, se admitiría el acceso a ámbitos tales como la docencia, la sanidad, la investigación, etc. Con respecto a las personas extranjeras residentes, por su parte, se determina que podrán acceder a las Administraciones Públicas como personal laboral, en igualdad de condiciones que las personas españolas. Es así que se admite que los ciudadanos de la Unión puedan llegar a ser funcionarias y funcionarios, aunque con limitaciones, mientras que se excluye a las personas extranjeras del acceso a la función pública como funcionarios de carrera, aunque no como personal laboral

b) Vecindad administrativa: el domicilio

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

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

c) Antecedentes penales

La regulación de los antecedentes penales se encuentra en el art. 136 del Código Penal, según el cual los condenados que hayan extinguido su responsabilidad penal tienen derecho a obtener del Ministerio de Justicia, de oficio o a instancia de parte, la cancelación de sus antecedentes penales, previo informe del juez o tribunal sentenciador. Para el reconocimiento de este derecho serán requisitos indispensables:

Tener satisfechas las responsabilidades civiles provenientes de la infracción.

Haber transcurrido sin delinquir de nuevo, seis meses para las penas leves, dos años para las penas que no excedan de doce meses, tres años para las restantes penas menos graves y cinco años para las penas graves.

Mientras no se hayan cancelado los antecedentes penales, las personas que los tengan estarán limitadas en su capacidad de obrar ante la Administración en determinados ámbitos. Así, por ejemplo, en el caso de la licencia de caza, ya que la concesión de las licencias de armas tiene carácter restrictivo. Lo mismo en el ámbito de la extranjería, en el que se exige carecer de antecedentes penales para obtener una autorización de residencia.

d) Edad

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

e) Enfermedad y condiciones físicas

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

f) Otras circunstancias modificativas de la capacidad de obrar

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

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

2. Posiciones jurídicas de los administrados frente a la Administración

Cuando se alude a las posiciones jurídicas de los administrados frente a la Administración, se hace referencia a las situaciones en las que pueden encontrarse. Estas situaciones son dos: activas y pasivas. En las activas, el ciudadano, por ser titular de un derecho, puede exigir a la Administración una determinada conducta (prestación de un servicio público). En las pasivas es la propia ciudadanía quien tiene que soportar la acción de la Administración (obligación de pagar una multa, deber de reparar los daños ocasionados a bienes de dominio público, etc.).

Junto con estas dos situaciones generales, también se han de mencionar las situaciones mixtas, que combinan elementos de las situaciones activas y de las pasivas.

2.1. SITUACIONES ACTIVAS

Dentro de las situaciones activas se distinguen distintos grados de vinculación con la Administración.

Derechos subjetivos

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

Intereses legítimos

El interés legítimo se concibe como aquél que corresponde a algunas personas que, por la concurrencia de determinadas circunstancias, son titulares de un interés propio, distinto del interés de la ciudadanía en general. De esta forma, si consideraran que una concreta actuación administrativa incide en el ámbito de sus intereses propios, podrían reaccionar frente a la misma, mediante recursos, solicitando su anulación. No se está actuando en defensa de la legalidad en abstracto, sino que en defensa de los intereses propios (un vecino que interpone un recurso contra la licencia de apertura de un bar en los bajos del edificio en el que reside porque no se han adoptado las medidas correctoras necesarias para insonorizar el local).

Intereses simples

Se trata de un concepto más difuso que el de interés legítimo. El interés simple corresponde a toda la ciudadanía, ya que se refiere al interés de que la Administración actúe de acuerdo con la legalidad, esto es, a que se cumpla la Ley. Sin embargo, el ordenamiento no recoge un recurso en defensa de la legalidad en abstracto. Se requiere un incumplimiento concreto para que se pueda reaccionar frente a él. De ahí que la ciudadanía en general no pueda de manera genérica, sin referirse a un supuesto concreto que le afecte directamente, exigir a la Administración que actúe de una determinada manera.

2.2. SITUACIONES PASIVAS

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

Deberes:

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

Obligaciones:

A diferencia de los deberes, las obligaciones surgen como consecuencia de relaciones jurídicas concretas. De esta forma, existe un sujeto pasivo obligado a su cumplimiento y un sujeto activo que tiene derecho a exigirlo. Los ejemplos más claros de

obligaciones provienen de los denominados actos de gravamen (sanciones, prohibiciones, órdenes, etc.).

2.3. SITUACIONES MIXTAS

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

3. Concepto de interesado

El art. 4 de la Ley 39/2015 reconoce la condición de interesado en un procedimiento administrativo a:

- 1) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- 2) Quienes, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- 3) Aquellas personas 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.

En relación con el primer supuesto, el hecho de iniciar el procedimiento, por ejemplo, presentando una solicitud, convierte a quien la presenta en interesado, con independencia de que sea titular de un derecho o de un interés legítimo.

En el segundo caso, la titularidad de un derecho que pueda resultar afectado por la decisión que adopte la Administración en el correspondiente procedimiento, implica el reconocimiento automático de la condición de interesado a favor de esas personas (tras la celebración de unas oposiciones en que se atribuye una plaza a una persona, otra presenta un recurso contra la decisión).

Si el recurso prosperase, la persona que ha obtenido la plaza la perdería, por lo que afectaría a su derecho a dicha plaza). En cambio, en el caso de titulares de intereses legítimos, además de que puedan resultar afectados por la decisión administrativa, se requiere que dichas personas se personen en el procedimiento, es decir, que hagan saber a la Administración que quieren participar en él.

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

Si durante la instrucción de un procedimiento se advirtiera la existencia de personas titulares de derechos o intereses legítimos cuya identificación resulte del expediente y que pudieran resultar afectadas por la resolución que se dicte, se les comunicará la tramitación del

procedimiento para que actúen en consecuencia (art. 9 a 12 de la Ley 39/2015). La importancia de esta previsión radica en el hecho de que quien no ha iniciado el procedimiento no tiene por qué tener conocimiento de que se está tramitando.

3.1. LA ACCIÓN PÚBLICA

La Ley 39/2015 no reconoce en ningún caso la condición de interesado a los titulares de intereses simples. No obstante, esta previsión se modifica cuando el ordenamiento reconoce la acción pública. Conforme a ésta, cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, podría reaccionar frente a las decisiones administrativas sin necesidad de que tuviera que acreditar un derecho o interés legítimo propio; basta con que invoque un mero interés simple. La acción pública se reconoce cada vez en más sectores, así, urbanismo, costas, patrimonio histórico artístico, medio ambiente, etc., en los que cualquier ciudadano, por el simple hecho de serlo, puede actuar frente a la Administración.

4. Derechos de los interesados

El reconocimiento de la condición de interesado en un procedimiento administrativo supone la participación activa de dichas personas en su desenvolvimiento. Así, el art. 53 de la Ley 39/2015 dispone:

1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

2. Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:

a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

A estos efectos, el art. 13 de la Ley 39/2015, bajo la rúbrica «derechos de las personas en su relación con la Administración», recoge un listado de derechos.

Según el art. 13, se tendrá derecho a:

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.

h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

5. La representación

En el procedimiento administrativo no es necesario, aunque se admite, que el interesado actúe mediante representante. El art. 5 de la Ley 39/2015 establece que los administrados podrán actuar en el procedimiento por sí mismos o a través de un representante. En este último caso se en tenderán con el representante las actuaciones (por ejemplo, la notificación), salvo manifestación expresa en contra del interesado. Para poder actuar en representación de otra persona en un procedimiento administrativo no se requiere titulación específica, siendo suficiente con que quien vaya a ser representante tenga capacidad de obrar. El art. 3 de la Ley 39/2015 configura un supuesto de representación legal. Y es que cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con aquel interesado que lo suscriba en primer lugar, salvo que se haya señalado representante o un interesado concreto.

La forma de acreditar la representación varía dependiendo de la actuación concreta que se tenga que realizar. Para formular solicitudes, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, debe acreditarse la representación por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna. Así, el art. 5.4 dispone: La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

Sin embargo, el hecho de que no conste la representación no impide que se tenga por realizada la actuación correspondiente, siempre que se aporte la acreditación en un plazo de diez días. En cambio, cuando se realicen actos y gestiones de mero trámite se presume la representación. Es decir, si una persona presenta un escrito de alegaciones en nombre de otra, aunque no conste que aquélla sea su representante, se admitirá sin más trámites.

ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

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

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

El art. 23.2 de la Ley 40/2015 enumera una serie de supuestos en los que la imparcialidad de las personas que integran los órganos administrativos quedaría en entredicho si participaran en un procedimiento determinado. Tales supuestos son los siguientes:

- 1) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- 2) Tener vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que

intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

3) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

4) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

5) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

2. El deber de abstención

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

3. El derecho de recusación

Cuando, a pesar de concurrir alguna de las causas previstas en el art. 23 de la Ley 39/2015, la persona que integra el órgano administrativo no se abstuviera, la Ley reconoce a los interesados el derecho a promover su recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento. La recusación se presentará por escrito, con indicación expresa de la causa o causas en que se funda.

Su planteamiento supone el surgimiento de una cuestión incidental que, contra la regla general, suspende la tramitación del procedimiento hasta que sea decidida (art. 74 de la Ley 39/2015). En el día siguiente a la presentación del escrito de recusación, la persona recusada manifestará a su cargo superior jerárquico si concurre o no la causa alegada. Si se admitiera, el cargo superior podrá acordar su sustitución. En cambio, si lo negara, el cargo superior deberá resolver lo pertinente en el plazo de tres días, tras recabar los informes y realizar las comprobaciones que considere oportunas. Contra esta resolución no puede interponerse recurso alguno. Sin embargo, se admite que pueda alegarse la recusación en caso de que se interpusiera recurso contra la resolución por el que finaliza el procedimiento.

FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción

Tanto la Administración como los administrados están sujetos a una serie de trámites y pasos durante el desarrollo del procedimiento administrativo. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) prevé una

serie de fases que no necesariamente deben seguirse en todos los procedimientos administrativos. Sin embargo, como norma común y básica, reguladora de la actividad administrativa, señala qué fases en concreto podría recoger la normativa reguladora de cada uno de los procedimientos específicos y su regulación concreta, señalando las normas que deben cumplirse cuando se efectúe cualquiera de esos trámites.

Por ejemplo, en caso de que un ciudadano solicite una licencia al Ayuntamiento, no podría abrirse un período de prueba, ya que previamente ha entregado a la Administración la documentación indispensable para que decida si puede concederla o no. Sin embargo, si la autoridad administrativa acusa a un ciudadano de cometer una infracción administrativa, en ese procedimiento sancionador sí tendría sentido abrir un período de prueba, a fin de que tanto la Administración como el imputado presenten el material probatorio que estimen conveniente.

El procedimiento se estructura en tres fases: la iniciación, la instrucción y la terminación. Además, debe cumplir unos principios y reglas para el impulso y la ordenación de todos los trámites.

2. La iniciación del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo puede iniciarse de dos modos: uno, de oficio por la Administración y dos, a instancia del interesado. A continuación se analizan por separado ambas formas de iniciación.

2.1. Iniciación de oficio por la Administración

El órgano competente de la Administración dicta un acuerdo por el que se inicia el procedimiento administrativo. La iniciación de oficio del procedimiento administrativo puede producirse por las siguientes circunstancias:

- a) Orden expresa del superior jerárquico.
- b) Petición razonada por parte de otro órgano administrativo.
- c) Denuncia de cualquier ciudadano.
- d) Iniciativa propia del órgano competente para dictar resolución en ese procedimiento.

La denuncia presentada por el particular no supone otorgarle la condición de interesado o persona interesada en un procedimiento administrativo. En ocasiones, podría suceder que coincidiesen la persona del interesado y el denunciante, lo que le permitirá ejercer los derechos derivados de la condición de interesado, como la consulta del expediente y la presentación de alegaciones.

En otras ocasiones el o los interesados son personas distintas. En ese caso el denunciante, no podría ejercer los derechos que le amparan al interesado, como el derecho a recibir contestación por las alegaciones expuestas en la denuncia, o a que le notifique la resolución del procedimiento. Para ello, además de denunciante, debería reunir la condición de interesado.

2.2. La iniciación a instancia de persona interesada

Forma de la solicitud

El interesado debe presentar un escrito de solicitud ante la Administración, al objeto de que ésta le conteste respecto a aquello que le pide, como la concesión de una licencia, de una beca, de un permiso, etc. La Ley establece los siguientes contenidos imprescindibles que deben incluirse en el escrito de solicitud:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- d) Lugar y fecha.
- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Tipos: solicitudes colectivas y normalizadas

Si se presentaran solicitudes que contengan idénticas pretensiones acerca del mismo objeto, pueden recogerse en una sola solicitud, salvo que la norma reguladora del procedimiento disponga otra cosa.

Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas.

Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.

De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación.

Subsanación y mejora de la solicitud

En el caso de que el escrito no reuniese los requisitos materiales y formales señalados anteriormente, la Administración debe requerirle al interesado para que subsane el defecto en un plazo de diez días. Además, debe indicarle que, en caso de no atender dicho requerimiento, se le tendrá por desistido en el procedimiento.

Si la Administración declara la petición desistida, debe dictar resolución y notificarla al interesado, haciendo constar que el procedimiento ha concluido por desistimiento. Eso no significa, como habrá oportunidad de señalar en apartados posteriores, que el interesado desistido no pueda presentar una nueva solicitud, siempre que estuviera en plazo para ello. A veces, el plazo de subsanación podría ser ampliado cinco días más, siempre que no se refiera a procedimientos de concurrencia competitiva.

El órgano competente para resolver puede pedir al solicitante que mejore la solicitud si lo cree conveniente en los términos que señale ese requerimiento. De todo ello se levanta un acta que se incorpora al procedimiento.

Presentación de las solicitudes

Una vez recibida la solicitud, el personal al servicio de la Administración debe practicar el asiento correspondiente en el registro. De este modo queda acreditada la efectiva presentación de la solicitud, el lugar, la fecha, la hora, quién lo ha presentado y cuál es el asunto al que se refiere. Los registros generales deben instalarse en soporte informático (Art. 2 RD 772/1999)

Las solicitudes pueden presentarse en los siguientes lugares:

- a) En los registros sitos en las sedes administrativas de los órganos a los que se dirija la solicitud.
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Podría entregarse en las dependencias de la Corporación Local, siempre que ésta hubiese suscrito un convenio con la Administración a la que se dirige el escrito.
- c) En las oficinas de correos. Las solicitudes, escritos y comunicaciones deben presentarse en sobre abierto, de modo que en la primera hoja el personal indique en qué fecha, hora y oficina de correos se ha recibido dicha documentación. El remitente podrá hacer una copia de la primera hoja, a fin de que pueda ser sellada y fechada por el personal de correos. Para ello, el empleado de correos debe comprobar que la copia se corresponde con el original.
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero. Las Administraciones Públicas también pueden tramitar los procedimientos a través de medios electrónicos. En ese caso, las solicitudes y otros escritos también pueden presentarse de forma virtual, a través de Internet, y guardarse en plataformas informáticas que incorporan un registro. Estos registros electrónicos deben permitir la presentación de solicitudes y otros escritos todos los días del año durante veinticuatro horas y todas las Administraciones Públicas están obligadas a crearlos. Estos registros electrónicos pueden admitir cualquier escrito solicitud, escrito o comunicación aunque no sea documento electrónico normalizado.

3. Ordenación del procedimiento (Capítulo III del Título IV)

La ordenación consiste en una tarea que la Administración debe realizar durante el tiempo que dure la tramitación del procedimiento. Incluso, la ordenación podría prolongarse más allá de la terminación del procedimiento, por ejemplo hasta el archivo del expediente. A la Administración se le atribuye la labor de ordenar el expediente. Éste puede definirse como el conjunto de documentos y actuaciones que se refieren a un determinado procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contenga. Los actos de ordenación del expediente vienen fundamentados en dos principios: la impulsión de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, y la celeridad.

3.1. La impulsión de oficio

Le corresponde a la Administración asumir la responsabilidad de sacar adelante el procedimiento y de resolverlo en los plazos establecidos al efecto. El interesado no está obligado a impulsar el procedimiento. Para la Administración, en cambio, comporta un deber cuyo incumplimiento podría conducir a la exigencia de responsabilidad patrimonial.

Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos son los responsables directos de su tramitación. Deben, por tanto, adoptar todas aquellas medidas que no impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos. Asimismo, pueden acordar lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos

A) Orden del despacho de los asuntos

En la tramitación de los expedientes la Administración debe guardar el orden riguroso de incoación, siempre que se trate de asuntos de homogénea naturaleza (Art. 71.2). El titular de la unidad administrativa podría no aplicar esta regla, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

Decisión expresa y recogida en una orden de la que quede constancia.
El titular de la unidad administrativa debe motivar dicho acuerdo.

El personal al servicio de las Administraciones Públicas que incumpla esta norma podría incurrir en responsabilidad disciplinaria o sufrir una remoción en el puesto de trabajo, ya que se occasionaría una discriminación a los ciudadanos que han presentado sus solicitudes en momentos anteriores en el tiempo.

B) La regla de acumulación de procedimientos

El responsable de la ordenación del expediente puede disponer la acumulación de procedimientos distintos para su tramitación conjunta. Sin embargo, entre esos procedimientos debe existir una identidad causal o íntima conexión. Contra el acuerdo por el que se decide acumular los procedimientos no cabe recurso alguno.

3.2. El principio de celeridad

Aplicando este principio no se pretende que la Administración tome decisiones precipitadas, sino de aprovechar el tiempo de un modo razonable. Como se abordará posteriormente, tanto la Administración como los interesados están sometidos a unos plazos que tratan de no retrasar los procedimientos. Su incumplimiento puede producir diferentes efectos en los interesados y en la Administración. El principio de celeridad se pone de manifiesto en diferentes preceptos de la LPAC, que a continuación se analizan más pormenorizadamente.

Cuestiones incidentales

Esta es una regla de economía procesal que tiene por finalidad superar los obstáculos que impedirían un ágil desarrollo del procedimiento. Las cuestiones incidentales pueden definirse como aquellos asuntos que, no relacionados directamente con el fondo del asunto, deben ser resueltos por el órgano competente antes de dictar la resolución del procedimiento. Por ejemplo, si un interesado solicita la ampliación del plazo para proponer una prueba o para realizar cualquier trámite, la Administración debe resolver acerca de esa solicitud planteada por el interesado.

Si se plantean tales cuestiones, el procedimiento no se suspende como regla general, de modo que se desarrolle con la mayor rapidez posible. Se establece una excepción a esta regla general.

Impulsión simultánea

Deben acordarse en un solo trámite todos aquellos que, por su naturaleza, puedan cumplirse al mismo tiempo. Por ejemplo, en un mismo acto puede acordarse la petición de informes que deban evacuar otros órganos administrativos. Asimismo, la práctica de las pruebas que sean de la misma naturaleza debería realizarse en un solo acto.

En ocasiones, las mismas normas impiden una impulsión simultánea, debido a que establece el momento preciso en el que debe llevarse a cabo un determinado trámite. Así sucede con los informes que deben emitir los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas o el Consejo de Estado.

3.3. Términos y Plazos

Cada uno de los trámites a cumplimentar por el interesado y la Administración están sometidos a unos plazos fijados en la norma reguladora de cada procedimiento o, en su defecto, en la LPAC (Art. 21.2). A continuación se analizan los efectos de la inobservancia de los plazos tanto para la Administración como para el interesado, el modo de computar los plazos y la posibilidad de que sean ampliados.

Efectos del incumplimiento de términos y plazos

La obligatoriedad en el cumplimiento de los plazos determina que, en caso de incumplimiento, se produzcan determinadas consecuencias jurídicas. Con carácter general, la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ello no supone vicio de nulidad. Puede conllevar la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Si incumple los plazos la Administración, se le exigirán responsabilidades. Además, si no se notifica la resolución en el plazo establecido al efecto, se producirían las consecuencias jurídicas ligadas al silencio administrativo, que se ha abordado en un apartado precedente. De hecho, podría dar lugar a la caducidad del procedimiento sancionador, debiendo la Administración archivar el expediente en tales casos. Si incumple los plazos el interesado, caben tres hipótesis:

El interesado podría entregar la documentación antes o el mismo día a aquél en que la Administración le notifique la pérdida del derecho al trámite.

Si ya se le ha notificado que ha incumplido el plazo para llevar a cabo el trámite, perderá el derecho al mismo. El procedimiento sigue adelante.

Si el trámite resulta indispensable para resolver, una vez transcurrido el plazo, el procedimiento finalizaría por caducidad, producida por causas imputables al interesado. En ese caso, como se apreciará con posterioridad, la Administración debe notificarle al interesado la conclusión del procedimiento y archivar el expediente.

El cómputo de los plazos

1. Cómputo por días

Cuando se computan por días, la regla general es que sólo se tienen en cuenta los días hábiles. Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones (Art. 30.2). Para poder computar todos los días, incluidos los festivos y los domingos, esta circunstancia debe estar prevista por una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario. Las Administraciones deben publicar un calendario cada año, en el que se señalen los días declarados festivos en los respectivos ámbitos territoriales donde se encuentre la Administración.

Las disposiciones por las que se implanten registros electrónicos deben indicar la fecha y hora oficial de apertura y los días declarados como inhábiles. En otras palabras, se ha de especificar qué calendario oficial rige en el registro en cuestión, si el de las Comunidades Autónomas o el del Estado. Cuando un día fuese hábil o inhábil en el municipio o

Comunidad Autónoma en que residiese el interesado e inhábil en la sede del órgano administrativo, se considerará inhábil en todo caso.

2. Fecha de inicio del cómputo

¿A partir de qué momento comienza a contarse el plazo? Desde el día siguiente a aquél en que se produzca la notificación o publicación del acto de que se trate. También es el día siguiente a aquél en que surta sus efectos el silencio administrativo.

En el caso de los procedimientos electrónicos, el inicio del cómputo viene determinado por la fecha y hora de presentación de tales documentos en el mismo registro. Si no se trata de documentos electrónicos normalizados, se tendrá en cuenta la fecha y la hora de entrada en el registro del destinatario. La fecha efectiva a partir de la que empiezan a correr los plazos deberá ser notificada al interesado.

3. Fecha de finalización del plazo

¿Cuándo termina el plazo?

Cuando se computa por meses, si en el mes de vencimiento no hubiera un día equivalente, se entiende que finaliza el último día del mes.

En cualquier caso, cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado el primer día hábil siguiente.

La alteración de los plazos

La Administración puede ampliar los plazos legales hasta la mitad de su duración ordinaria. Sin embargo, esta decisión administrativa debe cumplir una serie de requisitos:

- a) La ampliación debe realizarse antes del vencimiento del plazo. No pueden resucitarse plazos que ya han vencido.
- b) La ampliación no puede perjudicar los derechos de terceras personas.
- c) La decisión de la Administración debe justificarse en atención a las circunstancias del caso.
- d) El acto por el que se amplía el plazo debe ser notificado a los interesados. Contra dicho acto no puede interponerse ningún recurso.

La Administración también puede proceder a la reducción de los plazos establecidos por la norma hasta la mitad de su duración ordinaria. Sin embargo, los plazos para presentar solicitudes o recursos nunca pueden ser objeto de reducción. Aminorar los plazos comporta la declaración de urgencia del procedimiento, siempre que así venga motivado por razones de interés público. Contra esa decisión tampoco cabe recurso alguno.

4. Instrucción del procedimiento (Art. 75 a 83)

Los actos de instrucción tienen por finalidad la determinación, el conocimiento y comprobación de los datos en que se base la Administración para dictar la resolución correspondiente. Siempre se llevan a cabo por la Administración, sin perjuicio de que los interesados puedan proponer actuaciones que requieran la intervención de aquélla.

Un ejemplo clásico de los actos de instrucción puede encontrarse en los procedimientos sancionadores. En ellos la Administración trata de recabar las pruebas necesarias para imponer una sanción al presunto infractor. Éste, por su parte, presentará las alegaciones que crea convenientes para resultar exculpado. Asimismo, la autoridad administrativa podría recabar

informes de técnicos especializados o aquellos que deban evacuar otras Administraciones Públicas.

4.1. Información pública

El órgano competente está facultado para someter cualquier tipo de proyecto o solicitud a un trámite de información pública, a fin de que los ciudadanos muestren su parecer respecto a la posibilidad de que se apruebe esa norma o se dicte una determinada resolución. Es un trámite opcional, sin perjuicio de que algunas normas sectoriales lo impongan, en aras de promover la participación de la ciudadanía en la toma decisiones públicas. Por ejemplo, es lo que sucede en los procedimientos para aprobar planes en materia de aguas, costas, montes o solicitudes para la obtención de licencias de actividad o autorizaciones ambientales integradas. Se le pide a la ciudadanía su opinión acerca del contenido de esos planes o de si puede permitirse la implantación de una actividad.

La información pública se anuncia mediante la publicación en el Boletín Oficial de la Administración que vaya a adoptar una decisión. En ese aviso se concede a cualquier persona un plazo, que no puede ser inferior a veinte días, para consultar el expediente administrativo y presentar las alegaciones que crea conveniente.

La posibilidad de que cualquier ciudadano pueda participar en el procedimiento no comporta otorgarle la condición de interesado. Aún así, todos aquellos que hayan presentado alegaciones tendrán derecho a recibir una respuesta razonada de la Administración respecto de ellas. Por el contrario, aquellos interesados que no comparezcan en este trámite conservan todos sus derechos y facultades para presentar los recursos correspondientes contra la decisión administrativa.

4.2. Actos de instrucción llevados a cabo por las partes en el procedimiento

ALEGACIONES

En cualquier momento anterior al trámite de audiencia, los interesados pueden presentar alegaciones y aportar otros documentos o elementos de juicio. En el momento en que el órgano vaya a dictar resolución, se tendrán en cuenta dichas alegaciones, dando respuesta motivada a lo que han planteado los interesados.

Los interesados pueden alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan la paralización o la infracción de los plazos señalados por la norma. Pueden aducir, además, la omisión de trámites subsanables antes de la resolución definitiva del asunto. Esas alegaciones pueden comportar la responsabilidad disciplinaria si hubiera motivos para ello.

PRUEBAS

La finalidad de este trámite consiste en acreditar la veracidad de los hechos en los que se base la resolución. En el procedimiento administrativo pueden proponerse todas aquellas pruebas que sean admitidas en Derecho. La decisión, por la que se abre un período de prueba corresponde adoptarla al instructor, cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. Podrán intervenir testigos, mostrarse documentos públicos o privados o entregar informes periciales.

Una vez que los interesados han propuesto los medios de prueba que creen convenientes, el órgano instructor examina las solicitudes de prueba, admitiéndolas o rechazándolas. En este último caso deberá motivar que resultan manifiestamente improcedentes o innecesarias.

En el caso de que admita todas o algunas de las propuestas, el órgano instructor debe comunicar a los interesados el lugar, el día y la hora para proceder a su práctica. El interesado puede asistir a dichos actos probatorios con técnicos que le asistan. Cuando deban practicarse

pruebas cuyos gastos no deba soportar la Administración, ésta puede exigir a los interesados el anticipo de dichos gastos.

Una vez practicada la prueba, la Administración liquidará los importes y devolverá o, en su caso, exigirá a los interesados la diferencia de las cantidades ya entregadas en concepto de anticipo.

AUDIENCIA

Mediante este trámite los interesados pueden, por un lado, examinar todas las actuaciones y documentación que consten en el expediente y, por otro, presentar las alegaciones que estimen convenientes y aportar nuevos documentos o justificaciones. Como regla general, este trámite es obligatorio. Sin embargo, la Ley introduce algunas excepciones:

- a) El instructor puede omitirlo cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.
- b) Se considera realizado cuando el interesado manifieste su renuncia a que se lleve a cabo.

Al margen de estos dos casos, omitir el trámite de audiencia podría provocar un defecto de forma, ocasionando indefensión a los interesados. Todo ello comportaría la anulabilidad de la resolución administrativa final.

El trámite de audiencia debe efectuarse una vez que el procedimiento haya sido instruido y con anterioridad a dictar la propuesta de resolución. El plazo no puede ser inferior a diez días ni superior a quince.

4.3. Informes

Las Administraciones Pùblicas afectadas en el procedimiento que se tramite pueden participar en el expediente manifestando sus puntos de vista u opiniones, a fin de asistir al órgano competente para resolver en aspectos técnicos o jurídicos. Con carácter general, queda a elección del órgano competente la petición de los informes, cuando juzgue que sean necesarios para emitir la resolución en el procedimiento que corresponda.

Los informes pueden ser preceptivos o facultativos. Los primeros deben ser solicitados por el instructor, ya que así lo exige una disposición legal, mientras que los segundos son opcionales, y serán solicitados en la medida que el instructor lo estime conveniente.

Los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes. Los primeros obligan al órgano competente en aquello que hayan indicado. En los segundos, el órgano competente puede apartarse o no de lo contenido en ellos. Salvo disposición expresa en contrario, los informes son facultativos y no vinculantes.

En cuanto a la tramitación, el órgano instructor debe realizar una petición por escrito al órgano al que solicita evacuar el informe, justificando su necesidad y concretando las cuestiones acerca de las que debe emitir un juicio. El órgano que informa tiene un plazo de diez días para hacerlo.

En caso de que no lo hiciera en ese período de tiempo, el procedimiento debe proseguir, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias del órgano que ha incurrido en el retraso. De hecho, el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al dictar la resolución. Se exceptúan los casos en que el informe sea preceptivo y determinante para emitir la resolución, en cuyo caso podrá interrumpirse el plazo de los sucesivos trámites.

5. Finalización del procedimiento

El procedimiento administrativo puede terminar de forma ordinaria o normal, mediante una resolución expresa que se notifica al interesado, o bien concluir por medios anormales que no deciden acerca del fondo del asunto. Así sucede en los supuestos en que el procedimiento caduca o cuando se produce el desistimiento o la renuncia del interesado.

Por otro lado, la ausencia de notificación en plazo por la Administración, en los casos de silencio positivo, se entiende que la Administración ha dictado un acto administrativo, por lo que podría afirmarse que el procedimiento ha finalizado. Cuando se trata de procedimientos que se inicien de oficio y que produzcan efectos desfavorables al interesado, la falta de una resolución en plazo conduce a la caducidad, que también es una forma anormal de terminación del procedimiento. El procedimiento podría considerarse terminado por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que dicte la Administración debe motivarse en todo caso.

5.1. La resolución

Concepto y clases

La resolución es la declaración unilateral de la Administración que pone fin a un procedimiento administrativo. A diferencia de los actos de trámite, deciden sobre el fondo del asunto en un procedimiento administrativo. Por ejemplo, mediante la resolución, una vez que se ha tramitado el procedimiento, la Administración sanciona, concede subvenciones, contrata con particulares y, en último término, reconoce, constituye, extingue derechos y relaciones jurídicas. Es el instrumento que le permite entrar en contacto con terceros ajenos a la estructura administrativa.

Se distinguen dos tipos de resoluciones: resoluciones en sentido amplio y resoluciones en sentido estricto: Las primeras ponen fin al procedimiento administrativo por cualquier causa, aunque medie imposibilidad material de continuarlo, o se haya producido la caducidad, el desistimiento o la renuncia. En estos casos se dicta una resolución en la que se expongan los hechos que han desembocado en la terminación del procedimiento, así como las normas aplicables. Por ejemplo, si se trata de la caducidad del procedimiento, se alegará el artículo 92 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Las segundas únicamente hacen referencia a todas aquéllas que deciden sobre el fondo del asunto. La Ley establece la necesidad de cumplir determinados requisitos para estas últimas resoluciones, como la obligatoriedad de resolver en todos los procedimientos.

Reglas aplicables

Las resoluciones administrativas deben ajustarse a unas normas de carácter formal o material, de modo que la Administración garantice los principios de seguridad jurídica y, asimismo, evite la indefensión de los interesados.

- a) La Administración no podrá abstenerse de resolver sobre el fondo del asunto, sin que pueda alegar como justificación el silencio, la oscuridad o la insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.
- b) La resolución debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. Se exige una respuesta congruente por parte de la Administración respecto a todo aquello que haya sido alegado por las partes en el procedimiento.

Supóngase que se inicia un procedimiento sancionador por la comisión de infracciones en materia de seguridad vial. Sin embargo, con posterioridad, la resolución impone unas sanciones por la comisión de infracciones diferentes de las que se le había acusado al presunto responsable. En este caso, el órgano competente, antes de dictar resolución, debe comunicar a los interesados y a la persona acusada el cambio de

decisión y criterio, a fin de que puedan manifestar lo que sea de su interés y presentar alegaciones.

- c) Si se trata de cuestiones conexas al procedimiento que no hubieran sido planteadas por las personas interesadas, el órgano competente podrá resolverlas, siempre que se lo haga saber a aquéllas, al objeto de que puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente en un plazo no superior a quince días. Además, pueden proponer los medios de prueba que estimen necesarios para acreditar sus derechos.
- d) La prohibición de reformatio in peius. La Administración no puede agravar la situación jurídica inicial de la persona interesada.

Cuando se interpone un recurso administrativo, por ejemplo, contra una multa de 1.000 euros, la Administración no puede, mediante el acto por el que se resuelve el recurso, incrementar la multa hasta 2.000 euros. Esta regla encuentra su fundamento en impedir que se genere indefensión. Si la Administración pudiera empeorar la situación de las personas que recurren, buena parte de ellas probablemente no recurriría los actos administrativos, ante el temor de que empeore su situación inicial.

Requisitos formales y materiales de la resolución

La Ley contempla el contenido mínimo de cualquier resolución administrativa. Al respecto debe incluir los siguientes elementos:

- a) La decisión, que será motivada en los casos previstos en el Art. 88.3 de la LPAC. Pueden servir como motivación los informes o dictámenes emanados de otras Administraciones Públicas, siempre que se incorporen al texto de la misma.
- b) Los recursos que procedan contra esa resolución.
- c) El órgano administrativo o judicial ante el que deben presentarse.
- d) Plazo para interponer el recurso.

Los interesados podrían interponer cualquier otro recurso, que no hubiera sido señalado en la resolución, contra la resolución administrativa, si así lo estiman oportuno. Estos aspectos también forman parte del contenido de las notificaciones, añadiendo el requisito de que la Administración debe indicar si el acto ha agotado o no la vía administrativa.

El hecho de recoger todos estos aspectos en la resolución posee cierta importancia, pues, gracias a esa información que aporta la Administración, el interesado puede solicitar el amparo de los jueces y tribunales una vez agotada la vía administrativa. Estaría otorgándole al interesado la defensa de sus derechos e intereses legítimos, excluyendo cualquier tipo de indefensión.

Entre los requisitos de forma, la resolución debe emitirse por escrito y notificarse personalmente a las personas interesadas. Algunas resoluciones, o al menos el aviso de su existencia, deben publicarse en los diferentes boletines oficiales o tablones de anuncios, siempre que concurren los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo para la publicación de actos. Para conocer más detalles de la regulación en materia de notificaciones y publicación de actos, es obligada la remisión al capítulo correspondiente del temario.

5.2. Formas anormales de terminación del procedimiento

Desistimiento y renuncia

El interesado en un procedimiento administrativo podrá presentar un escrito ante el órgano administrativo competente, por el que desiste de la solicitud planteada. El desistimiento significa que no quiere continuar el procedimiento en el estado en que se encuentre. Sin

embargo, siempre que cumpla los requisitos legales, tiene derecho a iniciar un nuevo procedimiento.

Así sucede, por ejemplo, cuando se presenta una solicitud para obtener una licencia de actividad, y el interesado desiste de esa solicitud. Con posterioridad, podrá solicitar la licencia para poder abrir un restaurante o cualquier actividad clasificada.

En la renuncia, en cambio, la persona interesada pierde el derecho que reclamaba en su solicitud. Aquella ya no podrá alegar los derechos a los que ha renunciado y que se han extinguido.

La Administración no podrá declarar la renuncia o el desistimiento, si se dan las siguientes circunstancias:

- a) Si se presentan otros interesados y le comunican a la Administración su intención de continuar el procedimiento, el procedimiento no finalizará. Su intención deben ponerla en conocimiento de la Administración en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.
- b) El asunto tratado en el procedimiento se considera de interés general.
- c) Resulta conveniente la tramitación completa para el esclarecimiento y definición de las cuestiones relacionadas con el procedimiento.

No podrá renunciarse al derecho, cuando ello suponga un perjuicio a terceras personas, o esa renuncia esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

Caducidad

En esta forma anormal de terminación del procedimiento la Administración o los interesados incumplen los plazos establecidos por la norma reguladora del procedimiento para llevar a cabo trámites indispensables o para notificar la resolución, respectivamente. La caducidad en ambos casos es la consecuencia jurídica que se produce en los procedimientos iniciados a instancia del interesado y en los procedimientos iniciados de oficio.

Procedimientos iniciados a instancia del interesado

La Administración debe notificar al interesado que dispone de un plazo de tres meses para cumplimentar un trámite indispensable para dictar la resolución. En esa notificación también le comunica que, en caso de no hacerlo, declarará la caducidad del procedimiento. Si transcurre el plazo mencionado sin que se hubiera llevado a cabo la actuación requerida por la Administración, la Administración debe dictar resolución por la que se da por finalizado el procedimiento y notificársela al interesado.

El trámite debe ser indispensable para dictar resolución. Si no se considera un trámite de estas características, el interesado simplemente perderá su derecho al trámite y continuará el procedimiento, tal y como ya se analizó en el apartado relativo a la ordenación del procedimiento.

La declaración de caducidad no implica que el interesado no pueda iniciar un nuevo procedimiento, siempre que cumpla las normas del procedimiento en cuestión, sobre todo en materia de plazos. Por ejemplo, la solicitud de una licencia de obras, sin el proyecto firmado por técnico competente, impide a la Administración dictar una resolución, al tratarse de un trámite indispensable.

Una vez transcurridos tres meses sin que se hubiera presentado el proyecto por el interesado, la Administración declarará la caducidad. Eso no significa que pueda solicitar

en otro momento la licencia. En cambio, si la solicitud debiera presentarse en un plazo determinado y ya hubiera finalizado, el interesado no podría iniciar de nuevo el procedimiento.

Procedimientos iniciados de oficio

La caducidad o también llamada perención se produce como consecuencia de que la Administración no le ha notificado al interesado la resolución en el plazo establecido por la norma, siempre que ese procedimiento produzca efectos desfavorables a la persona interesada. Así sucede, por ejemplo, en los procedimientos sancionadores. La caducidad es el resultado del silencio administrativo en ese tipo de procedimientos.

En este caso la Administración podría iniciar un nuevo expediente sancionador, sólo si la infracción o la sanción no hubieran prescrito. Sólo puede perseguirse una infracción si no ha transcurrido un período de tiempo desde su comisión. Por ejemplo, las infracciones graves prescriben a los dos años desde que se cometieron.

Efectos y límites

Las actuaciones deben archivarse, finalizando el procedimiento. Todo ello sin perjuicio de que la Administración o el interesado decidan reiniciarlo, tal y como se ha expuesto anteriormente. La caducidad puede no aplicarse cuando la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente tramitarla para su definición o esclarecimiento.

REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Introducción

La Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas (en adelante, LPAC), regula en su Título V la revisión de los actos en vía administrativa. Para ello, divide dicho título en dos capítulos: el Capítulo I que contiene la regulación de la denominada revisión de oficio y el Capítulo II dedicado a los recursos administrativos. Se exponen, a continuación los aspectos más destacables de esta regulación.

La Administración puede revisar si se ajustan o no a Derecho sus actos y disposiciones. Esta revisión interna presenta dos rasgos principales: es provisional y tiene carácter previo.

La provisionalidad significa que la decisión mediante la que la Administración lleva a cabo la revisión de un acto o disposición que ella misma ha dictado, puede ser, a su vez, revisada por los órganos judiciales, que la conformarán o revocarán.

Se dice que la revisión interna tiene carácter previo porque, salvo excepciones, se considera un requisito previo y necesario para poder plantear el conflicto ante los Tribunales.

Actualmente existen tres tipos fundamentales de sistemas de control interno de los actos y disposiciones administrativas:

- a) La técnica de control que puede ejercer la Administración sobre sus propios actos, motu proprio y que se denomina revisión de oficio.
- b) El control ordinario que consiste en las impugnaciones que realizan los sujetos afectados por los actos y disposiciones de la Administración. Estas impugnaciones se presentan como un trámite previo al planteamiento del conflicto ante los Tribunales contencioso-administrativos y se conocen con el nombre de recursos administrativos.

- c) Las reclamaciones previas, que también consisten en impugnaciones que se exigen como requisito previo para poder plantear un conflicto ante los Tribunales civiles o sociales, en las materias de su competencia.

2. Principios generales

Inicialmente conviene determinar qué actos pueden ser objeto de revisión. Los art. 106.1 y 2 de la LPAC exigen, en primer lugar, que la actuación de la Administración esté afectada de nulidad de pleno derecho. Es decir, la Administración puede revisar:

a) Los actos administrativos que incurran en alguno de los supuestos de nulidad recogidos en el art. 47.1 de la LPAC. Según dicho artículo, los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
2. Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
3. Los que tengan un contenido imposible.
4. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
5. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
7. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

b) Los reglamentos, en el caso de que incurran también en el mismo vicio de nulidad, regulado en este caso en el art. 47.2 de la LPAC. Recuérdese que según dicho artículo, son nulos de pleno derecho los reglamentos que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Junto a esa primera condición, el art. 106.1 exige, además, para el caso de los actos administrativos que: O bien pongan fin a la vía administrativa (es decir, que no puedan ser objeto de un recurso de alzada; o tengan carácter firme, por no haber sido objeto de recurso interpuesto en plazo. Este segundo requisito que se exige a los actos administrativos para que puedan ser reconsiderados por la Administración, nos muestra que la revisión de oficio tiene un carácter subsidiario respecto del recurso administrativo. Es decir, sólo es viable la revisión en el caso de que el recurso no proceda (porque el acto pone fin a la vía administrativa) o, en el caso de que proceda, no se hubiera interpuesto en plazo (y el acto sea firme).

Ha quedado expuesto que el primer requisito que se exige a un acto administrativo para que pueda ser revisado de oficio es que incurra en alguna de las causas de nulidad tipificadas.

Pero cabe preguntarse si la Administración puede revisar de oficio los actos anulables, es decir «aquellos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder» (art. 48 LPAC). La respuesta, en este caso, es negativa, es decir, los actos anulables no pueden ser objeto de una revisión de oficio.

Si la Administración desea actuar eventualmente contra un acto anulable, sólo puede seguir el camino que le indica el art. 107.1 LPAC, que consiste en declarar la lesividad del citado acto para, posteriormente, proceder a su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso

administrativo. Existen dos requisitos imprescindibles que afectan al procedimiento de la declaración de lesividad:

- a) La declaración de lesividad debe producirse como consecuencia de un expediente en el que, como mínimo, se dé vista y audiencia a los interesados.
- b) La resolución del expediente que declara la lesividad debe producirse: No más tarde de cuatro años desde la fecha en que se dictó el acto.; y no más tarde de tres meses desde la iniciación del procedimiento.

3. Rectificación de errores materiales

3.1. Regulación de la corrección de errores materiales o aritméticos

La Ley 39/2015 permite en su artículo 109.2 que la Administración rectifique, en cualquier momento, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Esta rectificación de errores podrá llevarla a cabo la Administración de oficio o a instancia de los interesados.

3.2. La rectificación de errores materiales y su definición a partir de la distinción del error jurídico o de concepto

Es preciso ofrecer una interpretación estricta de lo que ha de entenderse por error material, de hecho o aritmético para poder distinguirlo del error jurídico o de concepto. El error material presenta las siguientes características:

- a) Debe tratarse de una simple equivocación evidente de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos.
- b) Ha de ser indiscutible, claro y manifiesto o notorio, sin que sea necesario recurrir a mayores argumentos, pruebas o demostraciones.
- c) Para su valoración ha de bastar con tener en cuenta exclusivamente los datos del expediente en que se advierte, sin necesidad de acudir a otra documentación.
- d) Su valoración o apreciación no debe conllevar un juicio de valor, ni debe exigir una calificación jurídica.
- e) No puede producir la anulación, revocación o una alteración fundamental en el sentido del acto administrativo.

Por lo que se refiere a los aspectos formales, cabe destacar que la rectificación de errores materiales o de hecho:

- a) Puede llevarse a cabo bien de oficio o a instancia de cualquier interesado.
- b) Puede efectuarse en cualquier momento. Es decir, no existe plazo para su realización.

No se requiere observar ningún procedimiento específico. El único trámite que la Administración debe cumplir inexcusablemente es el de otorgar audiencia al interesado.

4. Revocación de actos

El art. 109.1 de la LPAC contiene la regla de que los actos administrativos no declarativos de derechos, es decir, aquellos que suponen un gravamen o son desfavorables para su

destinatario, pueden ser revocados por la Administración libremente y en cualquier momento. No obstante, la Ley establece dos condiciones para que pueda llevarse a cabo la revocación. Concretamente, la LPAC exige que la revocación:

- a) no suponga una dispensa o exención que no esté permitida en las leyes.
- b) no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

5. Recursos administrativos

1. Concepto y finalidad de los recursos administrativos

Una vez que la Administración ha dictado un acto, el destinatario tiene la posibilidad de impugnarlo cuando estime que es contrario al Derecho administrativo, es decir, de presentar un recurso contra el mismo. Existe, sin embargo, una duplicidad de recursos: a) el que puede presentarse ante la propia Administración que dictó el acto (en este caso se denomina recurso administrativo), y b) el que se presenta ante los Tribunales, concretamente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (conocido como recurso jurisdiccional). En este tema nos ocuparemos de los primeros.

Es preciso puntualizar, que contra las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos) no se puede interponer recurso administrativo.

Los recursos administrativos tienen como finalidad servir de garantía a los particulares, al permitirles reaccionar y responder contra los actos que conlleven perjuicios y sean contrarios a Derecho. Esta garantía que suponen los recursos administrativos, alcanza a todo tipo de actos que no pongan fin a la vía administrativa pero, sin embargo, tiene un alcance limitado. Los recursos administrativos se interponen ante la propia Administración que dictó el acto objeto del recurso y es dicha Administración quien resuelve el recurso, actuando como juez y parte. No cabe duda de que existe una gran distancia entre la posición de la Administración cuando procede a resolver un recurso que se le ha planteado y la posición que puede adoptar un órgano jurisdiccional.

Por ello, sin restar importancia a la garantía que los recursos administrativos suponen para los particulares, es preciso matizar que dicha garantía no debe entenderse en términos absolutos. Para corroborar lo anterior, se ha de añadir que los recursos administrativos constituyen también un requisito o presupuesto procesal para poder acceder a la tutela judicial. Esto significa que la vía administrativa de recurso tiene carácter obligatorio si se desea acudir a los Tribunales. Es necesario, por tanto, agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso-administrativo. Este requisito supone un privilegio para la Administración y una carga para los particulares que se ven obligados a someter ante ella los conflictos antes de poder elevarlos a los Tribunales, cuya decisión neutral e independiente queda así aplazada.

2. Principios generales aplicables a la interposición, tramitación y resolución de los distintos tipos de recursos administrativos

La LPAC regula en sus artículos 112 a 119 una serie de aspectos singulares que han de aplicarse a los procedimientos que tienen como finalidad la resolución de recursos.

1. Elementos subjetivos

- A) La autoridad competente para resolver los recursos

La naturaleza propia de los recursos administrativos hace que estos se planteen ante la propia Administración y que sea ella misma quien los resuelva.

Sólo cabe añadir que, tal y como precisa el art. 9 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre (LRJSP), la competencia para resolver un recurso administrativo no puede delegarse en los órganos administrativos que hayan dictado el acto objeto de aquél.

B) El recurrente

Los particulares afectados son quienes pueden recurrir un acto administrativo. En este caso han de aplicarse las reglas generales de legitimación, que exigen que el recurrente ostente la condición de interesado conforme a los artículos 4 de la LPAC y 19 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa (LJ).

La jurisprudencia añade a lo anterior que no se le puede negar al interesado la legitimación para recurrir por su eventual ausencia en el procedimiento administrativo previo a la adopción del acto que se pretende impugnar, es decir, por no haber comparecido en el expediente administrativo del que deriva el acto.

Además de los particulares, también las entidades públicas pueden verse afectadas por actos dictados por otras Administraciones Públicas. En estos casos, se ha sustituido el recurso administrativo por un trámite de requerimiento previo a la Administración autora del acto que tiene carácter potestativo. Si ésta no atiende dicho requerimiento la Administración que presentó el requerimiento puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 44 LJ).

Esta sustitución del recurso administrativo por el trámite de requerimiento previo en los litigios entre Administraciones Públicas, deja a salvo lo dispuesto sobre esta materia en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). En esta norma se permite impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico a los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. La jurisprudencia extiende esta regla y admite la legitimación tanto de los concejales para impugnar los actos del Alcalde, como de las diputadas y los diputados provinciales de régimen común para recurrir los actos de la Presidenta o Presidente de la Diputación.

2. Elementos objetivos

El objeto de los recursos administrativos se centra en la pretensión dirigida a revocar o reformar el acto administrativo impugnado. Los reglamentos no son, por tanto, susceptibles de recurso administrativo.

Se exige, además, que los actos objeto de un recurso administrativo sean actos definitivos. Esto significa que, como regla general, los actos de trámite no pueden recurrirse de forma autónoma.

No obstante, es preciso matizar que sí pueden ser objeto de recurso administrativo los actos de trámite cualificados, que son aquellos que: deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, o; producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

3. Elementos formales

A) El principio de libertad de formas

Para la interposición del recurso administrativo no se requiere otra cosa que un simple escrito en el que deben constar (art. 115):

El nombre y apellidos del recurrente, así como su identificación personal.

El acto que se recurre y la razón de su impugnación.

Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

B) El carácter preclusivo de los plazos

En materia de plazos de impugnación, sin embargo, encontramos un extraordinario rigor legal y jurisprudencial. Si transcurre el plazo de impugnación que corresponda según el tipo de recurso sin que éste se haya interpuesto, el acto se convierte en firme y consentido, es decir, se pierde la posibilidad de hacerlo en un futuro.

C) La regla del efecto no suspensivo de los recursos

El principal efecto de interponer en plazo un recurso administrativo ordinario es que se interrumpe el proceso de adquisición de firmeza del acto recurrido. Éste queda así sometido a revisión o nuevo examen y la Administración queda obligada a pronunciarse expresamente sobre su legalidad.

No obstante, la interposición del recurso no suspende por sí misma la eficacia del acto impugnado, salvo en los concretos supuestos en que una disposición así lo establezca expresamente con carácter excepcional (art. 117 LPAC).

D) Exigibilidad del trámite de audiencia

La LPAC no contiene normas especiales en la tramitación de los recursos administrativos, por lo que se aplican íntegramente las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, excepto en lo que respecta al trámite de audiencia. En este aspecto hay que advertir que el legislador no estima necesario repetir un trámite que ya tuvo lugar en los mismos términos en el procedimiento de elaboración de la decisión recurrida, salvo que «hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario». Si se diera este supuesto, los interesados disponen de un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, para formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimen procedentes.

El trámite de audiencia es también una exigencia cuando existan terceros interesados, a los que se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo anteriormente citado aleguen cuanto estimen procedente (art. 118.2 LPAC).

Por último, es obligada la realización del trámite de audiencia cuando el órgano que decide el recurso estime necesario pronunciarse sobre cuestiones conexas que no hayan sido abordadas por la resolución recurrida, ni planteadas por los interesados.

E) La terminación del procedimiento en vía de recurso

El procedimiento en vía de recurso puede terminar de cualquiera de las siguientes formas previstas en el art. 84 de la LPAC: mediante una resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud (siempre que tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico), la declaración de caducidad, así como por la imposibilidad material de continuar el procedimiento debido a causas sobrevenidas.

La resolución expresa del recurso administrativo puede consistir: En la estimación total o parcial del mismo, en su desestimación, o en su inadmisión. También se contempla la posibilidad de que la resolución no estime procedente pronunciarse sobre el fondo y se limite a declarar la nulidad de las actuaciones y a ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido.

El órgano que resuelva el recurso está obligado a decidir cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los

interesados. Esta amplia facultad se ve condicionada por una importante limitación que consiste en la prohibición de la reformatio in peius. Con ella se hace referencia a la imposibilidad de que la resolución del recurso agrave en ningún caso la situación inicial del recurrente (art. 119.3 LPAC).

3. Clases de recursos

3.1. Recursos administrativos ordinarios

Se denomina recursos administrativos ordinarios a aquellos que pueden basarse en cualquier vicio de nulidad o anulabilidad. Pueden interponerse contra cualquier clase de actos y pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. El recurso de alzada y el recurso de reposición se encuentran en esta categoría.

RECURSO DE ALZADA

1. Órgano competente para tramitar y resolver el recurso de alzada

El recurso de alzada consiste en apelar al órgano superior jerárquico de aquél que dictó el acto administrativo objeto del recurso. Esta apelación, el alzarse ante el superior jerárquico es el modo normal de agotar la vía administrativa. La Administración Pública está compuesta internamente por órganos jerárquicamente ordenados y saber en cada caso cuál es el superior jerárquico ante el que se debe interponer el recurso no debe plantear problemas. En caso de duda, la propia LPAC dispone cuál es el criterio a seguir para determinar el órgano competente. Existen dos situaciones concretas que se rigen por reglas específicas:

- a) Cuando el acto que se desea recurrir en alzada ha sido dictado por Tribunales, órganos de selección de personal y equivalentes, se considera órgano superior jerárquico al órgano al que estén adscritos o, en su defecto, al órgano al que haya nombrado a su presidente.
- b) Cuando el acto que se desea recurrir haya sido adoptado por delegación, se considerará dictado por el órgano delegante, de modo que el recurso de alzada habrá de interponerse ante el órgano superior jerárquico de éste (art. 9 LRJSP).

No obstante, cualquier problema que surja con la determinación del superior jerárquico ante el que interponer el recurso de alzada desaparece desde el momento en que el art. 121.2 de la LPAC permite también presentar este recurso ante el órgano que dictó el acto impugnado para que sea éste quien lo remita a su superior.

2. Actos que pueden recurrirse en alzada

Para que un acto administrativo pueda ser objeto de un recurso de alzada, se exige que no ponga fin a la vía administrativa, se trate de un acto definitivo o de un acto de trámite cualificado. Cabe recordar que los actos que ponen fin a la vía administrativa son, a tenor del art. 114 de la LPAC:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, que sustituyan al recurso de alzada, porque así lo ha dispuesto una Ley en supuestos o ámbitos determinados y cuando la especificidad de la materia así lo justifique.
- c) La resolución de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

3. Plazo de interposición del recurso de alzada

a) El plazo para interponer el recurso de alzada será de un mes, si el acto administrativo fuera expreso (se dicta resolución). Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

b) Si el acto administrativo fuera presunto (silencio administrativo) el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Ello implica que las solicitudes dirigidas a la Administración que no sean resueltas en el plazo señalado legalmente (en defecto de regulación específica 3 meses) se podrán recurrir en alzada sin límite de plazo.

El plazo máximo que tiene la Administración para dictar y notificar la resolución será de 3 meses. Si transcurrido este tiempo no recae resolución, el recurso se entenderá desestimado por silencio administrativo.

Existe una excepción a la norma anterior: Si el recurso de alzada se ha interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, se entenderá estimatorio si no se notifica de forma expresa la resolución del recurso en el plazo de 3 meses, siempre que no se refiera a las siguientes materias: al ejercicio del derecho de petición, la transmisión de facultades relativas al dominio o servicio público, actividades que puedan dañar el medio ambiente y procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Así, dos silencios de la Administración darían lugar a la estimación de nuestras pretensiones.

Esta excepción solo rige en los recursos de alzada, no así, en los recursos de reposición.

4. Tramitación del recurso de alzada

Si el recurso de alzada se hubiera presentado ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días para su instrucción y resolución. Es responsabilidad del titular del órgano que dictó el acto recurrido remitirlo acompañado de un informe y de una copia completa y ordenada del expediente.

El plazo máximo que tiene la Administración para resolver un recurso de alzada y notificar su resolución a los interesados, es de tres meses. La regla general es que si ha transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución, el recurso puede entenderse desestimado. Es decir, la falta de resolución expresa se interpreta como silencio negativo, de modo que el interesado entiende que su recurso de alzada ha sido desestimado y puede acudir ya ante la jurisdicción contencioso-administrativa debido a que contra la resolución del recurso de alzada no cabe ya interponer ningún otro recurso administrativo.

Esta regla general sólo cede en el supuesto de que el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud. En este caso, si transcurren los citados tres meses sin que recaiga resolución expresa, se puede entender que el recurso de alzada ha sido estimado. Se trata de una situación de doble silencio administrativo, ya que la Administración deja sin resolver la solicitud inicial y

posteriormente deja de nuevo sin resolver el recurso de alzada contra la desestimación presunta anterior. El segundo silencio se interpreta, por tanto, de forma positiva.

RECURSO DE REPOSICIÓN

El recurso de reposición se interpone contra los actos que ponen fin a la vía administrativa y tiene carácter potestativo, es decir, el interesado decide voluntariamente si utilizarlo o acceder directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 123.1 LPAC).

Este recurso se interpone ante el mismo órgano que hubiera dictado el acto que es también el encargado de resolverlo. La finalidad del recurso de reposición es, por tanto, solicitar al órgano autor del acto que reconsidera su primera decisión. A pesar de que pueda no ser muy efectivo, la prudencia aconseja mantenerlo, y que sea el interesado quien discrecionalmente decida su interposición. Si se decide interponer el recurso de reposición, el interesado deberá esperar a que se resuelva para poder acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, contra la resolución del recurso de reposición no puede interponerse de nuevo el mismo recurso.

El régimen del recurso de reposición es parecido al del recurso de alzada. El plazo para su interposición es también de un mes, cuando el acto recurrido es expreso, y de tres meses cuando se trate de un acto presunto. Por tanto, si han transcurrido estos plazos sin que se haya interpuesto el recurso de reposición, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

La única especialidad del recurso de reposición es la relativa a su régimen de silencio. En este caso, el plazo del silencio es sólo de un mes, de modo que si ha transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución expresa, se entiende que el recurso de reposición ha sido desestimado.

3.2. Recursos administrativos extraordinarios: el recurso extraordinario de revisión

1. Naturaleza y motivos de interposición

Este tipo de recursos sólo pueden interponerse cuando concurren determinados motivos de impugnación y se encuadra dentro de esta tipología el recurso de revisión, que se presenta como un remedio excepcional frente a algunos actos administrativos que han ganado firmeza en vía administrativa, pero que presentan dudas sobre su legalidad debido a datos o acaecimientos que han sobrevenido con posterioridad al momento en que fueron dictados.

El recurso extraordinario de revisión se interpone ante el órgano administrativo que dictó el acto, que también será el competente para resolverlo y sólo puede interponerse por los siguientes motivos expresamente tasados por la Ley:

1. Que al dictar el acto administrativo se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que aunque sean posteriores, pongan en evidencia el error de la misma.
3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, ya sea anterior o posterior a la resolución que se recurre.
4. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

2. Plazos de interposición del recurso de revisión

El art. 125.2 de la LPAC establece distintos plazos para la interposición del recurso de revisión:

Cuando se trate del motivo de impugnación tasado número 1, el recurso de revisión deberá interponerse en el plazo de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada.

En los demás motivos de impugnación, el plazo para la interposición del recurso de revisión es de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial adquirió firmeza.

3. Aspectos específicos de su tramitación

El art. 22. 9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado exige que la Comisión Permanente del Consejo de Estado sea preceptivamente consultada cuando se tramite un recurso administrativo de revisión.

4. La resolución del recurso de revisión

La resolución y notificación del recurso de revisión debe realizarse en el plazo máximo de tres meses, transcurridos los cuales sin que recaiga resolución el recurso puede entenderse desestimado (art. 126.3 LPAC).

Cuando la resolución sea expresa, debe contener un pronunciamiento no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido. En todo caso, la resolución, expresa o presunta, del recurso de revisión puede impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.3. Recursos administrativos especiales

Son aquellos recursos que a pesar de basarse, como sucede con los ordinarios, en cualquier motivo de impugnación, el legislador los ha previsto sólo para materias concretas.

Los recursos administrativos especiales no aparecen regulados en la LPAC. Sin embargo, sí se encuentran en esta Ley las reclamaciones económico-administrativas (art. 112.4) que se presentan como una especialidad en materia tributaria. Asimismo, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público incorpora en su art. 37 un nuevo recurso especial en materia de contratación pública.

TEMA 15.- RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

TITULO PRELIMINAR. Disposiciones generales, principios de actuación y Funcionamiento del sector público

CAPÍTULO 1º. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

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

Artículo 2. Ámbito Subjetivo.

La presente Ley se aplica al sector público que comprende:

La Administración General del Estado.

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades que integran la Administración Local.

El sector público institucional.

El sector público institucional se integra por:

Cualesquiera 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 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.

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

Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.

Artículo 3. Principios generales.

Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

Servicio efectivo a los ciudadanos.

Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.

Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

Responsabilidad por la gestión pública.

Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

Artículo 4. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

CAPÍTULO 3º. Principios de la potestad sancionadora

Artículo 25. Principio de legalidad.

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 Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

Las disposiciones de este capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

Artículo 26. Irretroactividad.

Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

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 27. Principio de tipicidad.

Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

Artículo 28. Responsabilidad.

Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, 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.

Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación. Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas.

Artículo 29. Principio de proporcionalidad.

Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas 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. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

La naturaleza de los perjuicios causados.

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.

Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

Será sancionable, como infracción continuada, 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.

Artículo 30. Prescripción.

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, 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.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción 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.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Interrumpirá la prescripción 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.

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

Artículo 31. Concurrencia de sanciones.

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.

Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

CAPÍTULO 4º. De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas **Sección 1ª. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas** Artículo 32. Principios de la responsabilidad.

Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurran los requisitos previstos en los apartados anteriores:

Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurran los requisitos del apartado 4.

Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.

Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa.

La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado.

Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Artículo 33. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.

Cuando de la gestión manante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente

Ley, las Administraciones intervenientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

En los casos previstos en el apartado primero, la Administración competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas, será la fijada en los Estatutos o reglas de la organización colegiada.

En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio.

Cuando se trate de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración Pública competente a la que se refiere el apartado anterior, deberá consultar a las restantes Administraciones implicadas para que, en el plazo de quince días, éstas puedan exponer cuanto consideren procedente.

Artículo 34. Indemnización.

Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

En los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los apartados 4 y 5 del artículo 32, serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.

La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

Artículo 35. Responsabilidad de Derecho Privado.

Cuando las Administraciones Públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concurra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad.

Sección 2.ª Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas

Artículo 36. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera ocurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad al que se refieren los apartados 2 y 3, se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:

Alegaciones durante un plazo de quince días.

Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.

Audiencia durante un plazo de diez días.

Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.

Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

Lo dispuesto en los apartados anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

Artículo 37. Responsabilidad penal.

La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

IV.- DERECHO PENAL. PARTE GENERAL

TEMA 16.- TÍTULO PRELIMINAR. GARANTÍAS PENALES Y APLICACIÓN DE LA LEY PENAL

Artículo 1.

1. No será castigada ninguna acción ni omisión que no esté prevista como delito por ley anterior a su perpetración.
2. Las medidas de seguridad sólo podrán aplicarse cuando concurren los presupuestos establecidos previamente por la Ley.

Artículo 2.

1. No será castigado ningún delito con pena que no se halle prevista por ley anterior a su perpetración. Carecerán, igualmente, de efecto retroactivo las leyes que establezcan medidas de seguridad.

2. No obstante, tendrán efecto retroactivo aquellas leyes penales que favorezcan al reo, aunque al entrar en vigor hubiera recaído sentencia firme y el sujeto estuviese cumpliendo condena. En caso de duda sobre la determinación de la Ley más favorable, será oído el reo. Los hechos cometidos bajo la vigencia de una Ley temporal serán juzgados, sin embargo, conforme a ella, salvo que se disponga expresamente lo contrario.

Artículo 3.

1. No podrá ejecutarse pena ni medida de seguridad sino en virtud de sentencia firme dictada por el Juez o Tribunal competente, de acuerdo con las leyes procesales.

2. Tampoco podrá ejecutarse pena ni medida de seguridad en otra forma que la prescrita por la Ley y reglamentos que la desarrollan, ni con otras circunstancias o accidentes que los expresados en su texto. La ejecución de la pena o de la medida de seguridad se realizará bajo el control de los Jueces y Tribunales competentes.

Artículo 4.

1. Las leyes penales no se aplicarán a casos distintos de los comprendidos expresamente en ellas.

2. En el caso de que un Juez o Tribunal, en el ejercicio de su jurisdicción, tenga conocimiento de alguna acción u omisión que, sin estar penada por la Ley, estime digna de

represión, se abstendrá de todo procedimiento sobre ella y expondrá al Gobierno las razones que le asistan para creer que debiera ser objeto de sanción penal.

3. Del mismo modo acudirá al Gobierno exponiendo lo conveniente sobre la derogación o modificación del precepto o la concesión de indulto, sin perjuicio de ejecutar desde luego la sentencia, cuando de la rigurosa aplicación de las disposiciones de la Ley resulte penada una acción u omisión que, a juicio del Juez o Tribunal, no debiera serlo, o cuando la pena sea notablemente excesiva, atendidos el mal causado por la infracción y las circunstancias personales del reo.

4. Si mediara petición de indulto, y el Juez o Tribunal hubiere apreciado en resolución fundada que por el cumplimiento de la pena puede resultar vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, suspenderá la ejecución de la misma en tanto no se resuelva sobre la petición formulada.

También podrá el Juez o Tribunal suspender la ejecución de la pena, mientras no se resuelva sobre el indulto cuando, de ser ejecutada la sentencia, la finalidad de éste pudiera resultar ilusoria.

Artículo 5.

No hay pena sin dolo o imprudencia.

Artículo 6.

1. Las medidas de seguridad se fundamentan en la peligrosidad criminal del sujeto al que se impongan, exteriorizada en la comisión de un hecho previsto como delito.

2. Las medidas de seguridad no pueden resultar ni más gravosas ni de mayor duración que la pena abstractamente aplicable al hecho cometido, ni exceder el límite de lo necesario para prevenir la peligrosidad del autor.

Artículo 7.

A los efectos de determinar la ley penal aplicable en el tiempo, los delitos se consideran cometidos en el momento en que el sujeto ejecuta la acción u omite el acto que estaba obligado a realizar.

Artículo 8.

Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de este Código, y no comprendidos en los artículos 73 a 77, se castigarán observando las siguientes reglas:

1^a El precepto especial se aplicará con preferencia al general.

2^a El precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible.

3^a El precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél.

4^a En defecto de los criterios anteriores, el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor.

Artículo 9.

Las disposiciones de este Título se aplicarán a los delitos que se hallen penados por leyes especiales. Las restantes disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en lo no previsto expresamente por aquéllas.

TEMA 17.- DE LOS DELITOS: ARTS 10 A 18 C.P.

Artículo 10

Son delitos las acciones y omisiones dolosas o imprudentes penadas por la ley.

Artículo 11

Los delitos que consistan en la producción de un resultado sólo se entenderán cometidos por omisión cuando la no evitación del mismo, al infringir un especial deber jurídico del autor, equivalga, según el sentido del texto de la ley, a su causación. A tal efecto se equipará la omisión a la acción:

- A) Cuando exista una específica obligación legal o contractual de actuar.
- B) Cuando el omitente haya creado una ocasión de riesgo para el bien jurídicamente protegido mediante una acción u omisión precedente.

Artículo 12

Las acciones u omisiones imprudentes sólo se castigarán cuando expresamente lo disponga la Ley.

Artículo 13

Son delitos graves las infracciones que la Ley castiga con pena grave.

Son delitos menos graves las infracciones que la Ley castiga con pena menos grave.

Son delitos leves las infracciones que la ley castiga con pena leve.

Cuando la pena, por su extensión, pueda incluirse a la vez entre las mencionadas en los dos primeros números de este artículo, el delito se considerará, en todo caso, como grave. Cuando la pena, por su extensión, pueda considerarse como leve y como menos grave, el delito se considerará, en todo caso, como leve.

Artículo 14

El error invencible sobre un hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad criminal. Si el error, atendidas las circunstancias del hecho y las personales del autor, fuera vencible, la infracción será castigada, en su caso, como imprudente.

El error sobre un hecho que cualifique la infracción o sobre una circunstancia agravante, impedirá su apreciación.

El error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal excluye la responsabilidad criminal. Si el error fuera vencible, se aplicará la pena inferior en uno o dos grados.

Artículo 15

Son punibles el delito consumado y la tentativa de delito.

Artículo 16

Hay tentativa cuando el sujeto da principio a la ejecución del delito directamente por hechos exteriores, practicando todos o parte de los actos que objetivamente deberían producir el resultado, y sin embargo éste no se produce por causas independientes de la voluntad del autor.

Quedará exento de responsabilidad penal por el delito intentado quien evite voluntariamente la consumación del delito, bien desistiendo de la ejecución ya iniciada, bien impidiendo la producción del resultado, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera haber incurrido por los actos ejecutados, si éstos fueren ya constitutivos de otro delito.

Cuando en un hecho intervengan varios sujetos, quedarán exentos de responsabilidad penal aquél o aquéllos que desistan de la ejecución ya iniciada, e impidan o intenten impedir, seria, firme y decididamente, la consumación, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudieran haber incurrido por los actos ejecutados, si éstos fueren ya constitutivos de otro delito.

Artículo 17

La conspiración existe cuando dos o más personas se conciernen para la ejecución de un delito y resuelven ejecutarlo.

La proposición existe cuando el que ha resuelto cometer un delito invita a otra u otras personas a participar en él.

La conspiración y la proposición para delinquir sólo se castigarán en los casos especialmente previstos en la ley.

Artículo 18

La provocación existe cuando directamente se incita por medio de la imprenta, la radiodifusión o cualquier otro medio de eficacia semejante, que facilite la publicidad, o ante una concurrencia de personas, a la perpetración de un delito.

Es apología, a los efectos de este Código, la exposición, ante una concurrencia de personas o por cualquier medio de difusión, de ideas o doctrinas que ensalcen el crimen o enaltezcan a su autor. La apología sólo será delictiva como forma de provocación y si por su naturaleza y circunstancias constituye una incitación directa a cometer un delito.

La provocación se castigará exclusivamente en los casos en que la Ley así lo prevea.

Si a la provocación hubiese seguido la perpetración del delito, se castigará como inducción.

TEMA 18.- De las causas que eximen de la responsabilidad criminal (artículo 19 y 20 CP)

CAPÍTULO 2º. CAUSAS QUE EXIMEN DE LA RESPONSABILIDAD

Artículo 19

Los menores de dieciocho años no serán responsables criminalmente con arreglo a este Código.

Cuando un menor de dicha edad cometiera un hecho delictivo podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la ley que regule la responsabilidad penal del menor.

Artículo 20

Están exentos de responsabilidad criminal:

1.º El que, al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.

El trastorno mental transitorio no eximirá de pena cuando hubiese sido provocado por el sujeto con el propósito de cometer el delito o hubiera previsto o debido prever su comisión.

2.º El que al tiempo de cometer la infracción penal se halle en estado de intoxicación plena por el consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produzcan efectos análogos, siempre que no haya sido buscado con el propósito de cometerla o no se hubiese previsto o debido prever su comisión, o se halle bajo la influencia de un síndrome de abstinencia, a causa de su dependencia de tales sustancias, que le impida comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.

3.º El que, por sufrir alteraciones en la percepción desde el nacimiento o desde la infancia, tenga alterada gravemente la conciencia de la realidad.

4.º El que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurran los requisitos siguientes:

Primero. Agresión ilegítima. En caso de defensa de los bienes se reputará agresión ilegítima el ataque a los mismos que constituya delito y los ponga en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes. En caso de defensa de la morada o sus dependencias, se reputará agresión ilegítima la entrada indebida en aquélla o éstas.

Segundo. Necesidad racional del medio empleado para impedirla o repelerla.

Tercero. Falta de provocación suficiente por parte del defensor.

5.º El que, en estado de necesidad, para evitar un mal propio o ajeno lesione un bien jurídico de otra persona o infrinja un deber, siempre que concurran los siguientes requisitos:

Primero. Que el mal causado no sea mayor que el que se trate de evitar.

Segundo. Que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto.

Tercero. Que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse.

6.º El que obre impulsado por miedo insuperable.

7.º El que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.

En los supuestos de los tres primeros números se aplicarán, en su caso, las medidas de seguridad previstas en este Código.

TEMA 19.- De las circunstancias que atenúan o agravan la responsabilidad criminal (artículo 21 y 22 CP)

CAPÍTULO 3º. CIRCUNSTANCIAS QUE ATENÚAN LA RESPONSABILIDAD CRIMINAL

Artículo 21

Son circunstancias atenuantes:

- 1.ª Las causas expresadas en el capítulo anterior, cuando no concurrieren todos los requisitos necesarios para eximir de responsabilidad en sus respectivos casos.
- 2.ª La de actuar el culpable a causa de su grave adicción a las sustancias mencionadas en el número 2.º del artículo anterior.
- 3.ª La de obrar por causas o estímulos tan poderosos que hayan producido arrebato, obcecación u otro estado pasional de entidad semejante.
- 4.ª La de haber procedido el culpable, antes de conocer que el procedimiento judicial se dirige contra él, a confesar la infracción a las autoridades.
- 5.ª La de haber procedido el culpable a reparar el daño ocasionado a la víctima, o disminuir sus efectos, en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del acto del juicio oral.
- 6.ª La dilación extraordinaria e indebida en la tramitación del procedimiento, siempre que no sea atribuible al propio inculpado y que no guarde proporción con la complejidad de la causa.
- 7.ª Cualquier otra circunstancia de análoga significación que las anteriores.

CAPÍTULO 4º. CIRCUNSTANCIAS QUE AGRAVAN LA RESPONSABILIDAD CRIMINAL

Artículo 22

Son circunstancias agravantes:

- 1.ª Ejecutar el hecho con alevosía.
Hay alevosía cuando el culpable comete cualquiera de los delitos contra las personas empleando en la ejecución medios, modos o formas que tiendan directa o especialmente a asegurarla, sin el riesgo que para su persona pudiera proceder de la defensa por parte del ofendido.
- 2.ª Ejecutar el hecho mediante disfraz, con abuso de superioridad o aprovechando las circunstancias de lugar, tiempo o auxilio de otras personas que debiliten la defensa del ofendido o faciliten la impunidad del delincuente.
- 3.ª Ejecutar el hecho mediante precio, recompensa o promesa.
- 4.ª Cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad.
- 5.ª Aumentar deliberada e inhumanamente el sufrimiento de la víctima, causando a ésta padecimientos innecesarios para la ejecución del delito.

6.^a Obrar con abuso de confianza.

7.^a Prevalerse del carácter público que tenga el culpable.

8.^a Ser reincidente.

Hay reincidencia cuando, al delinquir, el culpable haya sido condenado ejecutoriamente por un delito comprendido en el mismo título de este Código, siempre que sea de la misma naturaleza.

A los efectos de este número no se computarán los antecedentes penales cancelados o que debieran serlo, ni los que correspondan a delitos leves.

Las condenas firmes de jueces o tribunales impuestas en otros Estados de la Unión Europea producirán los efectos de reincidencia salvo que el antecedente penal haya sido cancelado o pudiera serlo con arreglo al Derecho español.

TEMA 20.- De las personas criminalmente responsables de los delitos (artículo 27 a 30 CP)

Artículo 27

Son responsables criminalmente de los delitos los autores y los cómplices.

Artículo 28

Son autores quienes realizan el hecho por sí solos, conjuntamente o por medio de otro del que se sirven como instrumento.

También serán considerados autores:

Los que inducen directamente a otro u otros a ejecutarlo.

Los que cooperan a su ejecución con un acto sin el cual no se habría efectuado.

Artículo 29

Son cómplices los que, no hallándose comprendidos en el artículo anterior, cooperan a la ejecución del hecho con actos anteriores o simultáneos.

Artículo 30

En los delitos que se cometan utilizando medios o soportes de difusión mecánicos no responderán criminalmente ni los cómplices ni quienes los hubieren favorecido personal o realmente.

Los autores a los que se refiere el artículo 28 responderán de forma escalonada, excluyente y subsidiaria de acuerdo con el siguiente orden:

1.^º Los que realmente hayan redactado el texto o producido el signo de que se trate, y quienes les hayan inducido a realizarlo.

2.^º Los directores de la publicación o programa en que se difunda.

3.^º Los directores de la empresa editora, emisora o difusora.

4.º Los directores de la empresa grabadora, reproductora o impresora.

Cuando por cualquier motivo distinto de la extinción de la responsabilidad penal, incluso la declaración de rebeldía o la residencia fuera de España, no pueda perseguirse a ninguna de las personas comprendidas en alguno de los números del apartado anterior, se dirigirá el procedimiento contra las mencionadas en el número inmediatamente posterior.

V.- SEGURIDAD VIAL

TEMA 21.- Reglamento General de Circulación: ámbito de aplicación (Título Preliminar)

Artículo 1. Ámbito de aplicación

Los preceptos de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, los de este reglamento y los de las demás disposiciones que la desarrollen serán aplicables en todo el territorio nacional y obligarán a los titulares y usuarios de las vías y terrenos públicos aptos para la circulación, tanto urbanos como interurbanos, a los de las vías y terrenos que, sin tener tal aptitud, sean de uso común y, en defecto de otras normas, a los de las vías y terrenos privados que sean utilizados por una colectividad indeterminada de usuarios.

En concreto, tales preceptos serán aplicables:

A los titulares de las vías públicas o privadas, comprendidas en el párrafo c), y a sus usuarios, ya lo sean en concepto de titulares, propietarios, conductores u ocupantes de vehículos o en concepto de peatones, y tanto si circulan individualmente como en grupo.

Asimismo, son aplicables a todas aquellas personas físicas o jurídicas que, sin estar comprendidas en el inciso anterior, resulten afectadas por dichos preceptos.

A los animales sueltos o en rebaño y a los vehículos de cualquier clase que, estáticos o en movimiento, se encuentren incorporados al tráfico en las vías comprendidas en el primer inciso del párrafo c).

A las autopistas, autovías, carreteras convencionales, a las áreas y zonas de descanso y de servicio, sitas y afectas a dichas vías, calzadas de servicio y a las zonas de parada o estacionamiento de cualquier clase de vehículos; a las travesías, a las plazas, calles o vías urbanas; a los caminos de dominio público; a las pistas y terrenos públicos aptos para la circulación; a los caminos de servicio construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades de sus titulares y a los construidos con finalidades análogas, siempre que estén abiertos al uso público, y, en general, a todas las vías de uso común públicas o privadas.

No serán aplicables los preceptos mencionados a los caminos, terrenos, garajes, cocheras u otros locales de similar naturaleza, construidos dentro de fincas privadas, sustraídos al uso público y destinados al uso exclusivo de los propietarios y sus dependientes.

El desplazamiento ocasional de vehículos por terrenos o zonas de uso común no aptos para la circulación, por tratarse de lugares no destinados al tráfico, quedará sometido a las normas contenidas en el título I y en el capítulo X del título II de este reglamento, en cuanto sean aplicables, y a lo dispuesto en la regulación vigente sobre conductores y vehículos, respecto del régimen de autorización administrativa previa, previsto en el título IV del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, con objeto de garantizar la aptitud de los conductores para manejar los vehículos y la idoneidad de éstos para circular con el mínimo riesgo posible.

En defecto de otras normas, los titulares de vías o terrenos privados no abiertos al uso público, situados en urbanizaciones, hoteles, clubes y otros lugares de recreo, podrán regular, dentro de sus respectivas vías o recintos, la circulación exclusiva de los propios titulares o sus clientes cuando constituyan una colectividad indeterminada de personas, siempre que lo hagan de manera que no desvirtúen las normas de este reglamento, ni induzcan a confusión con ellas.

TEMA N° 22.- Ley de Seguridad Vial: Anexo I.-Conceptos básicos, del 1 al 9, del 12 al 24 y del 54 al 73

ANEXO I Conceptos básicos

A los efectos de esta ley y sus disposiciones complementarias, se entiende por:

1. Conductor. Persona que, con las excepciones del párrafo segundo del punto 4 maneja el mecanismo de dirección o va al mando de un vehículo, o a cuyo cargo está un animal o animales. En vehículos que circulen en función de aprendizaje de la conducción, tiene la consideración de conductor la persona que está a cargo de los mandos adicionales.
2. Conductor habitual. Persona que, contando con el permiso o licencia de conducción necesarios, inscrito en el Registro de Conductores e Infractores y previo su consentimiento, se comunica por el titular del vehículo o, en su caso, por el arrendatario a largo plazo al Registro de Vehículos, por ser aquella que de manera usual o con mayor frecuencia conduce dicho vehículo.
3. Conductor profesional. Persona provista de la correspondiente autorización administrativa para conducir, cuya actividad laboral principal sea la conducción de vehículos a motor dedicados al transporte de mercancías o de personas, extremo que se acreditará mediante certificación expedida por la empresa para la que ejerza aquella actividad, acompañada de la correspondiente documentación acreditativa de la cotización a la Seguridad Social como trabajador de dicha empresa.

Si se trata de un empresario autónomo, la certificación a que se hace referencia en el párrafo anterior será sustituida por una declaración del propio empresario.

Este concepto sólo será de aplicación en lo que se refiere al sistema del permiso de conducción por puntos.

4. Peatón. Persona que, sin ser conductor, transita a pie por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2.

También tienen la consideración de peatones quienes empujan o arrastran un coche de niño o de una persona con discapacidad o cualquier otro vehículo sin motor de pequeñas dimensiones, los que conducen a pie un ciclo o ciclomotor de dos ruedas, y las personas con discapacidad que circulan al paso en una silla de ruedas, con o sin motor.

5. Titular de vehículo. Persona a cuyo nombre figura inscrito el vehículo en el registro oficial correspondiente.

6. Vehículo. Aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el artículo 2.

7. Ciclo. Vehículo provisto de, al menos, dos ruedas y propulsado exclusiva o principalmente por la energía muscular de la persona o personas que están sobre el vehículo, en particular por medio de pedales.

Se incluyen en esta definición los ciclos de pedaleo asistido.

8. Bicicleta. Ciclo de dos ruedas.

9. Ciclomotor: Tienen la condición de ciclomotores los vehículos que se definen a continuación:

a) Vehículo de dos ruedas, con una velocidad máxima por construcción no superior a 45 km/h y con un motor de cilindrada inferior o igual a 50 cm³, si es de combustión interna, o bien con una potencia continua nominal máxima inferior o igual a 4 kW si es de motor eléctrico.

b) Vehículo de tres ruedas, con una velocidad máxima por construcción no superior a 45 km/h y con un motor cuya cilindrada sea inferior o igual a 50 cm³ para los motores de encendido por chispa (positiva), o bien cuya potencia máxima neta sea inferior o igual a 4 kW para los demás motores de combustión interna, o bien cuya potencia continua nominal máxima sea inferior o igual a 4 kW para los motores eléctricos.

c) Vehículos de cuatro ruedas, cuya masa en vacío sea inferior o igual a 350 kilogramos no incluida la masa de baterías para los vehículos eléctricos, cuya velocidad máxima por construcción sea inferior o igual a 45 km/h, y cuya cilindrada del motor sea inferior o igual a 50 cm³ para los motores de encendido por chispa (positiva), o cuya potencia máxima neta sea inferior o igual a 4 kW para los demás motores de combustión interna, o cuya potencia continua nominal máxima sea inferior o igual a 4 kW para los motores eléctricos.

12. Vehículo de motor. Vehículo provisto de motor para su propulsión. Se excluyen de esta definición los ciclomotores, los tranvías y los vehículos para personas de movilidad reducida.

13. Automóvil. Vehículo de motor que sirve, normalmente, para el transporte de personas o de cosas, o de ambas a la vez, o para la tracción de otros vehículos con aquel fin. Se excluyen de esta definición los vehículos especiales.

14. Motocicleta. Tienen la condición de motocicleta los automóviles que se definen a continuación:

a) Motocicletas de dos ruedas. Automóvil de dos ruedas, sin sidecar, provistos de un motor de cilindrada superior a 50 cm³, si es de combustión interna, y/o con una velocidad máxima por construcción superior a 45 km/h.

b) Motocicletas con sidecar. Automóvil de tres ruedas asimétricas respecto a su eje medio longitudinal, provistos de un motor de cilindrada superior a 50 cm³, si es de combustión interna, y/o con una velocidad máxima por construcción superior a 45 km/h.

15. Turismo. Automóvil destinado al transporte de personas que tenga, por lo menos, cuatro ruedas y que tenga, además del asiento del conductor, ocho plazas como máximo.

16. Autobús o autocar. Automóvil que tenga más de nueve plazas, incluida la del conductor, destinado, por su construcción y acondicionamiento, al transporte de personas y sus equipajes. Se incluye en este término el trolebús, es decir, el vehículo conectado a una línea eléctrica y que no circula por raíles.

17. Autobús o autocar articulado. Autobús o autocar compuesto por dos partes rígidas unidas entre sí por una sección articulada. En este tipo de vehículos, los compartimentos para viajeros de cada una de ambas partes rígidas se comunican entre sí.

La sección articulada permite la libre circulación de los viajeros entre las partes rígidas. La conexión y disyunción entre las dos partes únicamente podrá realizarse en el taller.

18. Camión. Automóvil con cuatro ruedas o más, concebido y construido para el transporte de mercancías, cuya cabina no está integrada en el resto de la carrocería y con un máximo de nueve plazas, incluido el conductor.

19. Vehículo mixto adaptable. Automóvil especialmente dispuesto para el transporte, simultáneo o no, de mercancías y personas hasta un máximo de nueve incluido el conductor, y en el que se puede sustituir eventualmente la carga, parcial o totalmente, por personas mediante la adición de asientos.

20. Remolque. Vehículo no autopropulsado diseñado y concebido para ser remolcado por un vehículo de motor.

21. Remolque ligero. Aquél cuya masa máxima autorizada no exceda de 750 kg. A efectos de esta clasificación, se excluyen los agrícolas.

22. Semirremolque. Vehículo no autopropulsado diseñado y concebido para ser acoplado a un automóvil, sobre el que reposará parte del mismo, transfiriéndole una parte sustancial de su masa.

23. Tractocamión. Automóvil concebido y construido para realizar, principalmente, el arrastre de un semirremolque.

24. Conjunto de vehículos. Tienen la condición de conjunto de vehículos:

a) Vehículo articulado. Automóvil constituido por un vehículo de motor acoplado a un semirremolque.

b) Tren de carretera. Automóvil constituido por un vehículo de motor enganchado a un remolque.

25. Plataforma. Zona de la carretera dedicada al uso de vehículos, formada por la calzada y los arcenes.

26. Calzada. Parte de la carretera dedicada a la circulación de vehículos. Se compone de un cierto número de carriles.

27. Carril. Banda longitudinal en que puede estar subdividida la calzada, delimitada o no por marcas viales longitudinales, siempre que tenga una anchura suficiente para permitir la circulación de una fila de automóviles que no sean motocicletas.

57. Carril para vehículos con alta ocupación. Aquel especialmente reservado o habilitado para la circulación de los vehículos con alta ocupación.
58. Acera. Zona longitudinal de la carretera elevada o no, destinada al tránsito de peatones.
59. Zona peatonal. Parte de la vía, elevada o delimitada de otra forma, reservada a la circulación de peatones. Se incluye en esta definición la acera, el andén y el paseo.
60. Refugio. Zona peatonal situada en la calzada y protegida del tránsito rodado.
61. Arcén. Franja longitudinal afirmada contigua a la calzada, no destinada al uso de vehículos automóviles, más que en circunstancias excepcionales.
62. Intersección. Nudo de la red viaria en el que todos los cruces de trayectorias posibles de los vehículos que lo utilizan se realizan a nivel.
63. Glorieta. Tipo especial de intersección caracterizado por que los tramos que en él confluyen se comunican a través de un anillo en el que se establece una circulación rotatoria alrededor de una isleta central. No son glorietas propiamente dichas las denominadas glorietas partidas en las que dos tramos, generalmente opuestos, se conectan directamente a través de la isleta central, por lo que el tráfico pasa de uno a otro y no la rodea.
64. Paso a nivel. Cruce a la misma altura entre una vía y una línea de ferrocarril con plataforma independiente.
65. Carretera. Vía pública pavimentada situada fuera de poblado, salvo los tramos en travesía.
66. Autopista. Carretera especialmente proyectada, construida y señalizada como tal para la exclusiva circulación de automóviles y que tiene las siguientes características:
- No tener acceso a la misma las propiedades colindantes.
 - No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea de ferrocarril o tranvía, ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna.
 - Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios.
67. Autovía. Carretera especialmente proyectada, construida y señalizada como tal que tiene las siguientes características:
- Tener acceso limitado a ella las propiedades colindantes.
 - No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea de ferrocarril o tranvía, ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna.
 - Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación, o por otros medios.
68. Vía para automóviles. Vía reservada exclusivamente a la circulación de automóviles, con una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes, y señalizada con las señales S-3 y S-4, respectivamente.

69. Carretera convencional. Carretera que no reúne las características propias de las autopistas, autovías y vías para automóviles.
70. Poblado. Espacio que comprende edificios y en cuyas vías de entrada y de salida están colocadas, respectivamente, las señales de entrada a poblado y de salida de poblado.
71. Travesía. Tramo de carretera que discurre por poblado. No tendrán la consideración de travesías aquellos tramos que dispongan de una alternativa viaria o variante a la cual tiene acceso.
72. Vía interurbana. Vía pública situada fuera de poblado.
73. Vía urbana. Vía pública situada dentro de poblado, excepto las travesías.

TEMA 23.- Ley de Seguridad Vial: Infracciones (Título V, Capítulo I)

TÍTULO V. Régimen sancionador

CAPÍTULO 1º. Infracciones

Artículo 74. Disposiciones generales

Las acciones u omisiones contrarias a esta ley tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los términos previstos en la misma.

Cuando las acciones u omisiones puedan ser constitutivas de delitos tipificados en las leyes pena-les, se estará a lo dispuesto en el artículo 85.

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves.

Artículo 75. Infracciones leves

Son infracciones leves las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

Circular en una bicicleta sin hacer uso del alumbrado reglamentario.

No hacer uso de los elementos y prendas reflectantes por parte de los usuarios de bicicletas.

Incumplir las normas contenidas en esta ley que no se califiquen expresamente como infracciones graves o muy graves en los artículos siguientes.

Artículo 76. Infracciones graves

Son infracciones graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

No respetar los límites de velocidad reglamentariamente establecidos o circular en un tramo a una velocidad media superior a la reglamentariamente establecida, de acuerdo con lo recogido en el anexo IV.

Realizar obras en la vía sin comunicarlas con anterioridad a su inicio a la autoridad responsable de la regulación, ordenación y gestión del tráfico, así como no seguir las instrucciones de dicha autoridad referentes a las obras

Incumplir las disposiciones de esta ley en materia de preferencia de paso, adelantamientos, cambios de dirección o sentido y marcha atrás, sentido de la circulación, utilización de carriles y arcenes y, en general, toda vulneración de las ordenaciones especiales de tráfico por razones de seguridad o fluidez de la circulación.

Parar o estacionar en el carril bus, en curvas, cambios de rasante, zonas de estacionamiento para uso exclusivo de personas con discapacidad, túneles, pasos inferiores, intersecciones o en cualquier otro lugar peligroso o en el que se obstaculice gravemente la circulación o constituya un riesgo, especialmente para los peatones.

Circular sin hacer uso del alumbrado reglamentario.

Conducir utilizando cualquier tipo de casco de audio o auricular conectado a aparatos receptores o reproductores de sonido u otros dispositivos que disminuyan la atención permanente a la conducción.

Conducir utilizando manualmente dispositivos de telefonía móvil, navegadores o cualquier otro medio o sistema de comunicación, así como utilizar mecanismos de detección de radares o cinemómetros.

No hacer uso del cinturón de seguridad, sistemas de retención infantil, casco y demás elementos de protección.

Circular con menores de doce años como pasajeros de ciclomotores o motocicletas, o con menores en los asientos delanteros o traseros, cuando no esté permitido.

No respetar las señales y órdenes de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

No respetar la luz roja de un semáforo.

No respetar la señal de stop o la señal de ceda el paso.

Conducir un vehículo siendo titular de una autorización que carece de validez por no haber cumplido los requisitos administrativos exigidos reglamentariamente en España.

Conducción negligente.

Arrojar a la vía o en sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios o accidentes, o que obstaculicen la libre circulación.

No mantener la distancia de seguridad con el vehículo precedente.

Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas reglamentariamente establecidas, salvo que sea calificada como muy grave, así como las infracciones relativas a las normas que regulan la inspección técnica de vehículos.

Incumplir la obligación de todo conductor de verificar que las placas de matrícula del vehículo no presentan obstáculos que impidan o dificulten su lectura e identificación.

No facilitar al agente de la autoridad encargado de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tenga encomendadas su identidad, ni los datos del vehículo solicitados por los afectados en un accidente de circulación, estando implicado en el mismo.

Conducir vehículos con la carga mal acondicionada o con peligro de caída.

Conducir un vehículo teniendo prohibido su uso.

Circular con un vehículo cuyo permiso de circulación está suspendido.

La ocupación excesiva del vehículo que suponga aumentar en un 50 por ciento el número de plazas autorizadas, excluida la del conductor.

Incumplir la obligación de impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.

Incumplir las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de los centros de reconocimiento de conductores acreditados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las comunidades autónomas, salvo que puedan calificarse como infracciones muy graves.

Circular por autopistas o autovías con vehículos que lo tienen prohibido.

No instalar los dispositivos de alerta al conductor en los garajes o aparcamientos en los términos legal y reglamentariamente previstos.

Circular en posición paralela con vehículos que lo tienen prohibido.

Artículo 77. Infracciones muy graves

Son infracciones muy graves, cuando no sean constitutivas de delito, las conductas tipificadas en esta ley referidas a:

- a) No respetar los límites de velocidad reglamentariamente establecidos, o circular en un tramo a una velocidad media superior a la reglamentariamente establecida, de acuerdo con lo recogido en el anexo IV.
- b) Circular con un vehículo cuya carga ha caído a la vía, por su mal acondicionamiento, creando grave peligro para el resto de los usuarios.
- c) Conducir con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, o con presencia en el organismo de drogas.
- d) Incumplir la obligación de todos los conductores de vehículos, y de los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de tráfico o hayan cometido una infracción, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo.
- e) Conducción temeraria.
- f) Circular en sentido contrario al establecido.
- g) Participar en competiciones y carreras de vehículos no autorizadas.

- h) Conducir vehículos que tengan instalados inhibidores de radares o cinemómetros o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.
- i) Aumentar en más del 50 por ciento los tiempos de conducción o minorar en más del 50 por ciento los tiempos de descanso establecidos en la legislación sobre transporte terrestre.
- j) Incumplir el titular o el arrendatario del vehículo con el que se haya cometido la infracción la obligación de identificar verazmente al conductor responsable de dicha infracción, cuando sean debidamente requeridos para ello en el plazo establecido. En el supuesto de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor la obligación de identificar se ajustará a las previsiones al respecto del artículo 11.
- k) Conducir un vehículo careciendo del permiso o licencia de conducción correspondiente.
- l) Circular con un vehículo que carezca de la autorización administrativa correspondiente, con una autorización que no sea válida por no cumplir los requisitos exigidos reglamentariamente, o incumpliendo las condiciones de la autorización administrativa que habilita su circulación.
- ll) Circular con un vehículo que incumpla las condiciones técnicas que afecten gravemente a la seguridad vial.
- m) Participar o colaborar en la colocación o puesta en funcionamiento de elementos que alteren el normal funcionamiento del uso del tacógrafo o del limitador de velocidad.
- n) Realizar en la vía obras sin la autorización correspondiente, así como la retirada, ocultación, alteración o deterioro de la señalización permanente u ocasional.
- ñ) No instalar la señalización de obras o hacerlo incumpliendo la normativa vigente, poniendo en grave riesgo la seguridad vial.
- o) Incumplir las normas que regulan las actividades industriales que afectan de manera directa a la seguridad vial.
- p) Instalar inhibidores de radares o cinemómetros en los vehículos o cualesquiera otros mecanismos encaminados a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.
- q) Incumplir las normas sobre el régimen de autorización y funcionamiento de los centros de enseñanza y formación y de acreditación de los centros de reconocimiento de conductores autorizados o acreditados por el Ministerio del Interior o por los órganos competentes de las comunidades autónomas, que afecten a la cualificación de los profesores o facultativos, al estado de los vehículos utilizados en la enseñanza, a elementos esenciales que incidan directamente en la seguridad vial, o que supongan un impedimento a las labores de control o inspección.
- r) Causar daños a la infraestructura de la vía, o alteraciones a la circulación debidos a la masa o a las dimensiones del vehículo, cuando se carezca de la correspondiente autorización administrativa o se hayan incumplido las condiciones de la misma, con independencia de la obligación de la reparación del daño causado.

Artículo 78. Infracciones en materia de aseguramiento obligatorio

Las infracciones derivadas del incumplimiento de la obligación de asegurar los vehículos a motor se regularán y sancionarán con arreglo a su legislación específica.

Las estaciones de inspección técnica de vehículos requerirán la acreditación del seguro obligatorio en cada inspección ordinaria o extraordinaria del vehículo. El resultado de la inspección no podrá ser favorable en tanto no se verifique este requisito.

Artículo 79. Infracciones en materia de publicidad

Las infracciones a lo previsto en el artículo 52 se sancionarán en la cuantía y a través del procedimiento establecido en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios.

TEMA 24.- Ley de Seguridad Vial: Sanciones (Título V, Capítulo II)

CAPÍTULO 2º. Sanciones

Artículo 80. Tipos

Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 100 euros; las graves, con multa de euros, y las muy graves, con multa de 500 euros. No obstante, las infracciones consistentes en no respetar los límites de velocidad se sancionarán en la cuantía prevista en el anexo IV.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en la imposición de sanciones deberá tenerse en cuenta que:

Las infracciones previstas en el artículo 77. c) y d) serán sancionadas con multa de 1.000 euros. En el supuesto de conducción con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, esta sanción únicamente se impondrá al conductor que ya hubiera sido sancionado en el año inmediatamente anterior por exceder la tasa de alcohol permitida, así como al que circule con una tasa que supere el doble de la permitida.

La multa por la infracción prevista en el artículo 77. j) será el doble de la prevista para la infracción originaria que la motivó, si es infracción leve, y el triple, si es infracción grave o muy grave.

La infracción recogida en el artículo 77. h) se sancionará con multa de 6.000 euros.

Las infracciones recogidas en el artículo 77. n), ñ), o), p), q) y r) se sancionarán con multa de entre 3.000 y 20.000 euros.

En el supuesto de la infracción recogida en el artículo 77. q) se podrá imponer la sanción de sus-pensión de la correspondiente autorización por el período de hasta un año. Durante el tiempo que dure la suspensión su titular no podrá obtener otra autorización para las mismas actividades.

La realización de actividades durante el tiempo de suspensión de la autorización llevará aparejada además una nueva suspensión por un período de seis meses al cometerse el primer quebrantamiento, y de un año si se produjese un segundo o sucesivos quebrantamientos.

Artículo 81. Graduación

La cuantía de las multas establecidas en el artículo 80.1 y en el anexo IV podrá incrementarse en un 30 por ciento, en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, los antecedentes del

infractor y a su condición de reincidente, el peligro potencial creado para él mismo y para los demás usuarios de la vía y al criterio de proporcionalidad.

Los criterios de graduación establecidos anteriormente serán asimismo de aplicación a las sanciones por las infracciones previstas en el artículo 77, párrafos n) a r), ambos incluidos.

TEMA 25.- Ley de Seguridad Vial: Responsabilidad (Título V, Capítulo III)

CAPÍTULO 3º. Responsabilidad

Artículo 82. Responsables

La responsabilidad por las infracciones a lo dispuesto en esta ley recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción. No obstante:

El conductor de cualquier vehículo para el que se exija el uso de casco por conductor y pasajero será responsable por la no utilización del casco de protección por el pasajero, así como por transportar pasajeros que no cuenten con la edad mínima exigida.

Asimismo, el conductor del vehículo será responsable por la no utilización de los sistemas de retención infantil, con la excepción prevista en el artículo 13.4 cuando se trate de conductores profesionales.

Cuando la autoría de los hechos cometidos corresponda a un menor de dieciocho años, responderán solidariamente con él de la multa impuesta sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden, en razón al incumplimiento de la obligación impuesta a éstos que conlleva un deber de prevenir la infracción administrativa que se impute a los menores.

En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste tuviese designado un conductor habitual, la responsabilidad recaerá en éste, salvo que acredite que era otro el conductor o la sustracción del vehículo.

En los supuestos en que no tenga lugar la detención del vehículo y éste no tuviese designado un conductor habitual, será responsable el conductor identificado por el titular o el arrendatario a largo plazo, de acuerdo con las obligaciones impuestas en el artículo 11.

En las empresas de arrendamiento de vehículos a corto plazo será responsable el arrendatario del vehículo. En caso de que éste manifestara no ser el conductor, o fuese persona jurídica, le corresponderán las obligaciones que para el titular establece el artículo 11. La misma responsabilidad corresponderá a los titulares de los talleres mecánicos o establecimientos de compraventa de vehículos por las infracciones cometidas con los vehículos mientras se encuentren allí depositados.

El titular, o el arrendatario a largo plazo, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, será en todo caso responsable de las infracciones relativas a la documentación del vehículo, a los reconocimientos periódicos y a su estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo.

El titular o el arrendatario, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, será responsable de las infracciones por estacionamiento o por impago de los peajes de las vías que lo tengan regulado, salvo en los

supuestos en que el vehículo tuviese designado un conductor habitual o se indique un conductor responsable del hecho.

TEMA 26.- Ley de Seguridad Vial: Procedimiento Sancionador (Título V, Capítulo IV)

CAPÍTULO 4º. Procedimiento sancionador Artículo 83. Garantías procedimentales

No se podrá imponer sanción alguna por las infracciones tipificadas en esta ley sino en virtud de procedimiento instruido con arreglo a lo dispuesto en este capítulo y, supletoriamente, en la normativa de procedimiento administrativo común.

Los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la normativa de metrología.

Artículo 84. Competencia

La competencia para sancionar las infracciones cometidas en vías interurbanas y travesías corresponde al Jefe de Tráfico de la provincia en que se haya cometido el hecho. Si se trata de infracciones cometidas en el territorio de más de una provincia, la competencia para su sanción corresponde, en su caso, al Jefe de Tráfico de la provincia en que la infracción hubiera sido primeramente denunciada.

Los Jefes Provinciales podrán delegar esta competencia en la medida y extensión que estimen conveniente. En particular podrán delegar en el Director del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas la de las infracciones que hayan sido detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.

Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de sus competencias sancionadoras mediante convenios o encomiendas de gestión, o a través de cualesquiera otros instrumentos de colaboración previstos en la normativa de procedimiento administrativo común.

En las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán competentes para sancionar los órganos previstos en la normativa autonómica.

La sanción por infracción a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes, los cuales podrán delegar esta competencia de acuerdo con la normativa aplicable.

Quedan excluidas de la competencia sancionadora municipal las infracciones a los preceptos del título IV, incluyendo las relativas a las condiciones técnicas de los vehículos y al seguro obligatorio.

Los Jefes Provinciales de Tráfico y los órganos competentes que correspondan, en caso de comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, asumirán la competencia de los Alcaldes cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por éstos.

La competencia para sancionar las infracciones a que se refiere el artículo 52 corresponderá, en todo caso, al Director General de Tráfico o al órgano que tenga atribuida la competencia en las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, limitada al ámbito territorial de la comunidad autónoma.

En las ciudades de Ceuta y Melilla las competencias que en los apartados anteriores se atribuyen a los Jefes Provinciales de Tráfico, corresponderán a los Jefes Locales de Tráfico.

Artículo 85. Actuaciones administrativas y jurisdiccionales penales

Cuando en un procedimiento sancionador se ponga de manifiesto un hecho que ofrezca indicios de delito perseguible de oficio, la autoridad administrativa lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si procede el ejercicio de la acción penal, y acordará la suspensión de las actuaciones.

Concluido el proceso penal con sentencia condenatoria, se archivará el procedimiento sancionador sin declaración de responsabilidad.

Si la sentencia es absolutoria o el procedimiento penal finaliza con otra resolución que le ponga fin sin declaración de responsabilidad, y siempre que la misma no esté fundada en la inexistencia del hecho, se podrá iniciar o continuar el procedimiento sancionador contra quien no haya sido condenado en vía penal.

La resolución que se dicte deberá respetar, en todo caso, la declaración de hechos probados en dicho procedimiento penal.

Artículo 86. Incoación

El procedimiento sancionador se incoará de oficio por la autoridad competente que tenga noticia de los hechos que puedan constituir infracciones tipificadas en esta ley, por iniciativa propia o mediante denuncia de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas o de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos.

No obstante, la denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos.

Artículo 87. Denuncias

Los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas deberán denunciar las infracciones que observen cuando ejerzan funciones de esa naturaleza.

En las denuncias por hechos de circulación deberá constar, en todo caso:

La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.

La identidad del denunciado, si se conoce.

Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.

El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad, su número de identificación profesional.

En las denuncias que los agentes de la autoridad notifiquen en el acto al denunciado deberá constar, además, a efectos de lo dispuesto en el artículo 86.1:

La infracción presuntamente cometida, la sanción que pueda corresponder y el número de puntos cuya pérdida lleve aparejada la infracción.

El órgano competente para imponer la sanción y la norma que le atribuye tal competencia.

Si el denunciado procede al abono de la sanción en el acto deberá señalarse, además, la cantidad abonada y las consecuencias derivadas del pago de la sanción previstas en el artículo 94.

En el caso de que no se proceda al abono en el acto de la sanción, deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que dispone de un plazo de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el artículo 94, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes. En este caso, se indicarán los lugares, oficinas o dependencias donde puede presentarlas.

Si en el plazo señalado en el párrafo anterior no se han formulado alegaciones o no se ha abonado la multa, se indicará que el procedimiento se tendrá por concluido el día siguiente a la finalización de dicho plazo, conforme se establece en el artículo 95.4.

El domicilio que, en su caso, indique el interesado a efectos de notificaciones. Este domicilio no se tendrá en cuenta si el denunciado tiene asignada una Dirección Electrónica Vial (DEV), ello sin perjuicio de lo previsto en la normativa sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

En el supuesto de infracciones que impliquen detacción de puntos, el agente denunciante tomará nota de los datos del permiso o de la licencia de conducción y los remitirá al órgano sancionador competente que, cuando la sanción sea firme en vía administrativa, los comunicará juntamente con la sanción y la detacción de puntos correspondiente al Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

Cuando el infractor no acredite su residencia legal en territorio español, el agente denunciante fijará provisionalmente la cuantía de la multa y, de no depositarse su importe, el conductor deberá trasladar el vehículo e inmovilizarlo en el lugar indicado por el agente denunciante. El depósito podrá efectuarse mediante tarjeta de crédito, o en metálico en euros y, en todo caso, se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 94 respecto a la posibilidad de reducción del 50 por ciento de la multa inicialmente fijada.

En las denuncias por hechos ajenos a la circulación se especificarán todos los datos necesarios para su descripción.

Artículo 88. Valor probatorio de las denuncias de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas

Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran

cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado.

Artículo 89. Notificación de la denuncia

Las denuncias se notificarán en el acto al denunciado.

No obstante, la notificación podrá efectuarse en un momento posterior siempre que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

Que la denuncia se formule en circunstancias en que la detención del vehículo pueda originar un riesgo para la circulación. En este caso, el agente deberá indicar los motivos concretos que la impiden.

Que la denuncia se formule estando el vehículo estacionado, cuando el conductor no esté presente.

Que se haya tenido conocimiento de la infracción a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo.

Que el agente denunciante se encuentre realizando labores de vigilancia, control, regulación o disciplina del tráfico y carezca de medios para proceder al seguimiento del vehículo.

Artículo 90. Práctica de la notificación de las denuncias

Las Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico notificarán las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador en la Dirección Electrónica Vial (DEV).

En el caso de que el denunciado no la tuviese, la notificación se efectuará en el domicilio que expresamente hubiese indicado para el procedimiento, y en su defecto, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

La notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV) permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del denunciado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales.

Si existiendo constancia de la recepción de la notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV), transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que aquélla ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. El rechazo se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, continuándose el procedimiento.

Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se dejará constancia de esta circunstancia en el procedimiento sancionador, junto con el día y la hora en que se intentó, y se practicará de nuevo dentro de los tres días siguientes. Si tampoco fuera posible la entrega, se dará por cumplido el trámite, procediéndose a la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Si estando el interesado en el domicilio rechazase la notificación, se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, teniéndose por efectuado el trámite y continuándose el procedimiento.

Artículo 91. Notificaciones en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE)

Las notificaciones que no puedan efectuarse en la Dirección Electrónica Vial (DEV) y, en caso de no disponer de la misma, en el domicilio expresamente indicado para el procedimiento o, de no haber indicado ninguno, en el domicilio que figure en los registros del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, se practicarán en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE). Transcurrido el período de veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el BOE se entenderá que ésta ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite.

Artículo 92. Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA)

Con carácter previo y facultativo, las notificaciones a que se refiere el artículo anterior podrán practicarse también en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA), que será gestionado por el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

El funcionamiento, la gestión y la publicación en el TESTRA se hará conforme a lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal y en la de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Artículo 93. Clases de procedimientos sancionadores

Notificada la denuncia, ya sea en el acto o en un momento posterior, el denunciado dispondrá de un plazo de veinte días naturales para realizar el pago voluntario con reducción de la sanción de multa, o para formular las alegaciones y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas.

En el supuesto de que no se haya producido la detención del vehículo, el titular, el arrendatario a largo plazo o el conductor habitual, en su caso, dispondrán de un plazo de veinte días naturales para identificar al conductor responsable de la infracción, contra el que se iniciará el procedimiento sancionador. Esta identificación se efectuará por medios telemáticos si la notificación se hubiese realizado a través de la Dirección Electrónica Vial (DEV).

Si se efectúa el pago de la multa en las condiciones indicadas en el párrafo primero, se seguirá el procedimiento sancionador abreviado, y en caso de no hacerlo, el procedimiento sancionador ordinario.

El procedimiento sancionador abreviado no será de aplicación a las infracciones previstas en el artículo 77. h), j), n), ñ), o), p), q) y r).

El incumplimiento de la obligación de asegurar el vehículo que se establece en la normativa sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, podrá sancionarse conforme a uno de los dos procedimientos sancionadores que se establecen en esta ley.

Además de en los registros, oficinas y dependencias previstos en la normativa de procedimiento administrativo común, las alegaciones, escritos y recursos que se deriven de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico podrán presentarse en los registros, oficinas y dependencias expresamente designados en la correspondiente denuncia o resolución sancionadora.

Cuando se presenten en los registros, oficinas o dependencias no designados expresamente, éstos los remitirán a los órganos competentes en materia de tráfico a la mayor brevedad posible.

Artículo 94. Procedimiento sancionador abreviado

Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción.

La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas.

La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.

El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago.

La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.

La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos.

Artículo 95. Procedimiento sancionador ordinario

Notificada la denuncia, el interesado dispondrá de un plazo de veinte días naturales para formular las alegaciones que tenga por conveniente y proponer o aportar las pruebas que estime oportunas.

Si las alegaciones formuladas aportan datos nuevos o distintos de los constatados por el agente denunciante, y siempre que se estime necesario por el instructor, se dará traslado de aquéllas al agente para que informe en el plazo de quince días naturales.

En todo caso, el instructor podrá acordar que se practiquen las pruebas que estime pertinentes para la averiguación y calificación de los hechos y para la determinación de las posibles responsabilidades. La denegación de la práctica de las pruebas deberá ser motivada, dejando constancia en el procedimiento sancionador.

Concluida la instrucción del procedimiento sancionador, el órgano instructor elevará propuesta de resolución al órgano competente para sancionar para que dicte la resolución que proceda. Única-mente se dará traslado de la propuesta al interesado, para que pueda formular nuevas alegaciones en el plazo de quince días naturales, si figuran en el procedimiento sancionador o se han tenido en cuenta en la resolución otros hechos u otras alegaciones y pruebas diferentes a las aducidas por el interesado.

Cuando se trate de infracciones leves, de infracciones graves que no supongan la detacción de puntos, o de infracciones muy graves y graves cuya notificación se efectuase en el acto de la denuncia, si el denunciado no formula alegaciones ni abona el importe de la multa en el plazo

de veinte días naturales siguientes al de la notificación de la denuncia, ésta surtirá el efecto de acto resolutorio del procedimiento sancionador. En este supuesto, la sanción podrá ejecutarse transcurridos treinta días naturales desde la notificación de la denuncia.

La terminación del procedimiento pone fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente al transcurso de los treinta días antes indicados.

Artículo 96. Recursos en el procedimiento sancionador ordinario

La resolución sancionadora pondrá fin a la vía administrativa y la sanción se podrá ejecutar desde el día siguiente a aquel en que se notifique al interesado, produciendo plenos efectos, o, en su caso, una vez haya transcurrido el plazo indicado en el artículo 95.4.

Contra las resoluciones sancionadoras, podrá interponerse recurso de reposición, con carácter potestativo, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de su notificación.

El recurso se interpondrá ante el órgano que dictó la resolución sancionadora, que será el competente para resolverlo.

La interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado ni la de la sanción. En el caso de que el recurrente solicite la suspensión de la ejecución, ésta se entenderá denegada transcurrido el plazo de un mes desde la solicitud sin que se haya resuelto.

No se tendrán en cuenta en la resolución del recurso hechos, documentos y alegaciones del recurrente que pudieran haber sido aportados en el procedimiento originario.

El recurso de reposición regulado en este artículo se entenderá desestimado si no recae resolución expresa en el plazo de un mes, quedando expedita la vía contencioso-administrativa.

Contra las resoluciones sancionadoras dictadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, así como por los Alcaldes, en el caso de las entidades locales, se estará a lo establecido en los anteriores apartados respetando la competencia sancionadora prevista en su normativa específica.

TEMA 27.- Ley de Seguridad Vial: Normas de comportamiento en la circulación (Título II, Capítulo I)

TÍTULO II. Normas de comportamiento en la circulación

CAPÍTULO 1º. Normas generales

Artículo 10. Usuarios, conductores y titulares de vehículos

El usuario de la vía está obligado a comportarse de forma que no entorpezca indebidamente la circulación, ni cause peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas o daños a los bienes.

El conductor debe utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía.

El conductor debe verificar que las placas de matrícula del vehículo no presentan obstáculos que impidan o dificulten su lectura e identificación.

El titular y, en su caso, el arrendatario de un vehículo tiene el deber de actuar con la máxima diligencia para evitar los riesgos que conlleva su utilización, mantenerlo en las condiciones legal y reglamentariamente establecidas, someterlo a los reconocimientos e inspecciones que correspondan e impedir que sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.

Artículo 11. Obligaciones del titular del vehículo y del conductor habitual

El titular de un vehículo tiene las siguientes obligaciones:

Facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción. Los datos facilitados deben incluir el número del permiso o licencia de conducción que permita la identificación en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

Si el conductor no figura inscrito en el aludido Registro de Conductores e Infractores, el titular deberá disponer de copia de la autorización administrativa que le habilite a conducir en España y facilitarla a la Administración cuando le sea requerida. Si el titular fuese una empresa de alquiler de vehículos sin conductor, la copia de la autorización administrativa podrá sustituirse por la copia del contrato de arrendamiento.

Impedir que el vehículo sea conducido por quien nunca haya obtenido el permiso o la licencia de conducción correspondiente.

El titular del vehículo puede comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico la identidad del conductor habitual del mismo. En este supuesto, el titular queda exonerado de las obligaciones anteriores, que se trasladan al conductor habitual.

Las obligaciones establecidas en el apartado 1 y la comunicación descrita en el apartado anterior corresponden al arrendatario a largo plazo del vehículo, en el supuesto de que haya constancia de éste en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

El titular del vehículo en régimen de arrendamiento a largo plazo debe comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico la identidad del arrendatario.

Artículo 12. Obras y actividades prohibidas

La realización de obras, instalaciones, colocación de contenedores, mobiliario urbano o cualquier otro elemento u objeto de forma permanente o provisional en las vías objeto de esta ley necesita autorización previa del titular de las mismas y se rige por lo dispuesto en la normativa de carreteras y en las normas municipales. Las mismas prescripciones son aplicables a la interrupción de las obras, en razón de las circunstancias o características especiales del tráfico que puede llevarse a efecto a petición del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico.

Asimismo, la realización de obras en las vías debe ser comunicada con anterioridad a su inicio al organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico o, en su caso, a la autoridad autonómica o local responsable, que, sin perjuicio de las facultades del órgano competente para la ejecución de las obras, dictará las instrucciones que resulten procedentes en relación a la regulación,

ordenación, gestión y vigilancia del tráfico, teniendo en cuenta el calendario de restricciones a la circulación y las que se deriven de otras autorizaciones a la misma.

Las infracciones a lo dispuesto en este apartado, así como la realización de obras en la carretera sin señalización o sin que ésta se atenga a la reglamentación técnica sobre el particular, se sancionarán en la forma prevista en la normativa de carreteras, sin perjuicio de la normativa municipal sancionadora.

Se prohíbe arrojar, depositar o abandonar sobre la vía objetos o materias que puedan entorpecer la libre circulación, parada o estacionamiento, hacerlos peligrosos o deteriorar aquélla o sus instalaciones, o producir en la misma o en sus inmediaciones efectos que modifiquen las condiciones apropiadas para circular, parar o estacionar.

Quien haya creado sobre la vía algún obstáculo o peligro, debe hacerlo desaparecer lo antes posible, adoptando entretanto las medidas necesarias para que pueda ser advertido por los demás usuarios y para que no se dificulte la circulación.

Se prohíbe arrojar a la vía o en sus inmediaciones cualquier objeto que pueda dar lugar a la producción de incendios o, en general, poner en peligro la seguridad vial.

Se prohíbe la emisión de perturbaciones electromagnéticas, ruidos, gases y otros contaminantes en las vías objeto de esta ley, en los términos que reglamentariamente se determine.

Se prohíbe cargar los vehículos de forma distinta a lo que reglamentariamente se determine.

No pueden circular por las vías objeto de esta ley los vehículos con niveles de emisión de ruido superiores a los reglamentariamente establecidos, emitiendo gases o humos en valores superiores a los límites establecidos, ni cuando hayan sido objeto de una reforma de importancia no autorizada. Todos los conductores de vehículos quedan obligados a colaborar en las pruebas reglamentarias de detección que permitan comprobar las posibles deficiencias indicadas.

Artículo 13. Normas generales de conducción

El conductor debe estar en todo momento en condiciones de controlar su vehículo. Al aproximarse a otros usuarios de la vía, debe adoptar las precauciones necesarias para su seguridad, especialmente cuando se trate de niños, ancianos, personas ciegas o en general personas con discapacidad o con problemas de movilidad.

El conductor de un vehículo está obligado a mantener su propia libertad de movimientos, el campo necesario de visión y la atención permanente a la conducción, que garanticen su propia seguridad, la del resto de ocupantes del vehículo y la de los demás usuarios de la vía. A estos efectos, deberá cuidar especialmente de mantener la posición adecuada y que la mantengan el resto de los pasajeros, y la adecuada colocación de los objetos o animales transportados para que no haya interferencias entre el conductor y cualquiera de ellos.

Queda prohibido conducir utilizando cualquier tipo de casco de audio o auricular conectado a aparatos receptores o reproductores de sonido u otros dispositivos que disminuyan la atención permanente a la conducción, excepto durante la realización de las pruebas de aptitud en circuito abierto para la obtención del permiso de conducción en los términos que reglamentariamente se determine.

Se prohíbe la utilización durante la conducción de dispositivos de telefonía móvil, navegadores o cualquier otro medio o sistema de comunicación, excepto cuando el desarrollo de la

comunicación tenga lugar sin emplear las manos ni usar cascos, auriculares o instrumentos similares.

Quedan exentos de dicha prohibición los agentes de la autoridad en el ejercicio de las funciones que tengan encomendadas.

Reglamentariamente se podrán establecer otras excepciones a las prohibiciones previstas en los párrafos anteriores, así como los dispositivos que se considera que disminuyen la atención a la conducción, conforme se produzcan los avances de la tecnología.

El conductor y los ocupantes de los vehículos están obligados a utilizar el cinturón de seguridad, cascos y demás elementos de protección y dispositivos de seguridad en las condiciones y con las excepciones que, en su caso, se determine reglamentariamente. Los conductores profesionales, cuando presten servicio público a terceros, no se considerarán responsables del incumplimiento de esta norma por parte de los ocupantes del vehículo.

Por razones de seguridad vial, se podrá prohibir la ocupación de los asientos delanteros o traseros del vehículo por los menores en función de su edad o talla, en los términos que se determine reglamentariamente.

Queda prohibido circular con menores de doce años como pasajeros de ciclomotores o motocicletas, con o sin sidecar, por cualquier clase de vía. Excepcionalmente, se permite esta circulación a partir de los siete años, siempre que los conductores sean el padre, la madre, el tutor o una persona mayor de edad autorizada por ellos, utilicen casco homologado y se cumplan las condiciones específicas de seguridad establecidas reglamentariamente.

Se prohíbe instalar o llevar en los vehículos inhibidores de radares o cinemómetros o cualesquiera otros instrumentos encaminados a eludir o a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico, así como emitir o hacer señales con dicha finalidad. Asimismo se prohíbe utilizar mecanismos de detección de radares o cinemómetros.

Quedan excluidos de esta prohibición los mecanismos de aviso que informan de la posición de los sistemas de vigilancia del tráfico.

Artículo 14. Bebidas alcohólicas y drogas

No puede circular por las vías objeto de esta ley el conductor de cualquier vehículo con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se determine.

Tampoco puede hacerlo el conductor de cualquier vehículo con presencia de drogas en el organismo, de las que se excluyen aquellas sustancias que se utilicen bajo prescripción facultativa y con una finalidad terapéutica, siempre que se esté en condiciones de utilizar el vehículo conforme a la obligación de diligencia, precaución y no distracción establecida en el artículo 10.

El conductor de un vehículo está obligado a someterse a las pruebas para la detección de alcohol o de la presencia de drogas en el organismo, que se practicarán por los agentes de la autoridad en-cargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas. Igualmente quedan obligados los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en un accidente de tráfico o hayan cometido una infracción conforme a lo tipificado en esta ley.

Las pruebas para la detección de alcohol consistirán en la verificación del aire espirado mediante dispositivos autorizados, y para la detección de la presencia de drogas en el

organismo, en una prueba salival mediante un dispositivo autorizado y en un posterior análisis de una muestra salival en cantidad suficiente.

No obstante, cuando existan razones justificadas que impidan realizar estas pruebas, se podrá ordenar el reconocimiento médico del sujeto o la realización de los análisis clínicos que los facultativos del centro sanitario al que sea trasladado estimen más adecuados.

El procedimiento, las condiciones y los términos en que se realizarán las pruebas para la detección de alcohol o de drogas se determinarán reglamentariamente.

A efectos de contraste, a petición del interesado, se podrán repetir las pruebas para la detección de alcohol o de drogas, que consistirán preferentemente en análisis de sangre, salvo causas excepcionales debidamente justificadas. Cuando la prueba de contraste arroje un resultado positivo será abonada por el interesado.

El personal sanitario está obligado, en todo caso, a dar cuenta del resultado de estas pruebas al Jefe de Tráfico de la provincia donde se haya cometido el hecho o, cuando proceda, a los órganos competentes para sancionar de las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso de funciones y servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, o a las autoridades municipales competentes.

TEMA 28. - Ley de Seguridad Vial: Infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos (Anexo II)

El titular de un permiso o licencia de conducción que sea sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de alguna de las infracciones que a continuación se relacionan, perderá el número de puntos que, para cada una de ellas, se señalan a continuación:

ANEXO II

6 PUNTOS

- Conducir ebrio (más de 0,50 mg/l de alcohol en aire espirado; en el caso de profesionales y titulares de permisos de conducción con menos de 2 años de antigüedad más de 0,3 mg/l).
- Conducir con presencia de drogas en el organismo.
- No someterse a la prueba de detección de alcoholemia o drogas.
- Conducción temeraria.
- Circular en sentido contrario al establecido.
- Participar en competiciones y carreras no autorizadas.
- Conducir un vehículo que tenga instalado un inhibidor de radar o cinemómetro o cualquier otro mecanismo encaminado a interferir en el correcto funcionamiento de los sistemas de vigilancia del tráfico.
- Exceder en más del 50% de los tiempos de conducción o la minoración en más del 50% en los tiempos de descanso establecidos en la legislación de transporte terrestre por carretera.
- Participar en la colocación, o puesta en funcionamiento, de elementos que alteren el buen funcionamiento del uso del tacógrafo o del limitador de velocidad.

4 PUNTOS

- Conducir con una tasa de alcohol entre 0,25 y 0,50 mg/l (para los profesionales y titulares de permisos de conducción con menos de 2 años de antigüedad entre 0,15 y 0,30 mg/l).
- Conducir con un permiso o licencia que no le habilita para ello
- Arrojar a la vía o sus inmediaciones objetos que puedan producir incendios, accidentes de circulación u obstaculizan la libre circulación.
- Incumplir las disposiciones legales sobre prioridad de paso y la obligación de detenerse en la señal de stop, ceda el paso y en los semáforos con luz roja encendida.
- Adelantamientos que pongan en peligro o entorpezcan a quienes circulen en sentido contrario y adelantar en lugares o circunstancias de visibilidad reducida.
- Adelantar poniendo en peligro o entorpeciendo a los ciclistas.
- Realizar la maniobra de marcha atrás en autopistas y autovías.
- No respetar las señales de los Agentes que regulan la circulación.
- No mantener la distancia de seguridad con el vehículo que le precede.
- Conducir teniendo suspendida la autorización administrativa para conducir o prohibido el uso del vehículo que conduce.

3 PUNTOS

- Efectuar un cambio de sentido incumpliendo las disposiciones de la Ley y reglamentariamente establecidas.
- Conducir con cascos o auriculares, o utilizando manualmente el teléfono móvil, navegadores o cualquier otro sistema de comunicación.
- Conducir sin cinturón de seguridad, sistemas de retención infantil, casco y demás elementos de protección.
- Conducir un vehículo utilizando mecanismos de detección de radares o cinemómetros.

TEMA 29.- Ley de Seguridad Vial: Autorizaciones para conducir (Título IV, Capítulo II)

TÍTULO IV. Autorizaciones administrativas

CAPÍTULO 2º. Autorizaciones para conducir

Artículo 61. Permisos y licencias de conducción

La conducción de vehículos a motor y ciclomotores exigirá haber obtenido previamente el preceptivo permiso o licencia de conducción dirigido a verificar que el conductor tenga los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción del vehículo, en los términos que se determine reglamentariamente.

El permiso y la licencia de conducción podrán tener vigencia limitada en el tiempo, cuyos plazos podrán ser revisados en los términos que reglamentariamente se determine.

Su vigencia estará también condicionada a que su titular no haya perdido el crédito de puntos asignado.

Artículo 62. Centros de formación y reconocimiento de conductores

La enseñanza de los conocimientos y técnica necesarios para la conducción, así como el posterior perfeccionamiento y renovación de conocimientos se ejercerán por centros de formación, que podrán constituir secciones o sucursales con la misma titularidad y denominación.

Los centros de formación requerirán autorización previa, que tendrá validez en todo el territorio es-pañol en el caso de que se establezcan secciones o sucursales.

A los fines de garantizar la seguridad vial, se regularán reglamentariamente los elementos personales y materiales mínimos para la formación y el reconocimiento de conductores siguiendo lo establecido en la normativa sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En particular, reglamentariamente se regulará el régimen docente y de funcionamiento de los centros de formación. La titulación y acreditación de los profesores y directores se basará en pruebas objetivas, que valorarán los conocimientos, la aptitud pedagógica y la experiencia práctica. Las pruebas se convocarán periódicamente.

Se podrá autorizar la enseñanza no profesional en los términos que reglamentariamente se determine.

La constatación de las aptitudes psicofísicas de los conductores se ejercerá por centros, que necesitarán autorización previa de la autoridad competente para desarrollar su actividad.

Se regulará reglamentariamente el funcionamiento de los centros de reconocimiento de conductores, así como sus medios personales y materiales mínimos.

Artículo 63. Asignación de puntos.

1. Al titular de un permiso o licencia de conducción se le asignará un crédito inicial de doce puntos.

2.

2. Excepcionalmente se asignará un crédito inicial de ocho puntos en los siguientes casos:

a) Titular de un permiso o licencia de conducción con una antigüedad no superior a tres años, salvo que ya fuera titular de otro permiso de conducción con aquella antigüedad.

b) Titular de un permiso o licencia de conducción que, tras perder su asignación total de puntos, ha obtenido nuevamente el permiso o la licencia de conducción.

3. El crédito de puntos es único para todas las autorizaciones administrativas de las que sea titular el conductor.

4. Quienes mantengan la totalidad de los puntos al no haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones, recibirán como bonificación dos puntos durante los tres primeros años y un punto por los tres siguientes, pudiendo llegar a acumular hasta un máximo de quince puntos en lugar de los doce iniciales.

Artículo 64. Pérdida de puntos.

1. El número de puntos inicialmente asignado al titular de un permiso o licencia de conducción se verá reducido por cada sanción firme en vía administrativa que se le imponga por la comisión de infracciones graves o muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos, de acuerdo con el baremo establecido en los anexos II y IV.

2. Cuando la Administración notifique la resolución por la que se sancione una infracción que lleve aparejada la pérdida de puntos, indicará expresamente cuál es el número de puntos que se restan y la forma expresa de conocer su saldo de puntos.

3. La pérdida parcial o total, así como la recuperación de los puntos asignados, afectará al permiso o licencia de conducción cualquiera que sea su clase.
4. Los conductores no perderán más de ocho puntos por acumulación de infracciones en un solo día, salvo que concurra alguna de las infracciones muy graves a que se refieren los párrafos a), c), d), e), f), g), h) e i) del artículo 77, en cuyo caso perderán el número total de puntos que correspondan.
5. Cuando un conductor sea sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de alguna de las infracciones graves o muy graves que se relacionan en los anexos II y IV, los puntos que corresponda descontar del crédito que posea en su permiso o licencia de conducción quedarán descontados de forma automática y simultánea en el momento en que se proceda a la anotación de la citada sanción en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, quedando constancia en dicho Registro del crédito total de puntos de que disponga el titular de la autorización.
6. La antigüedad permanece en los posteriores permisos o licencias de conducción obtenidos a consecuencia de la total extinción de los puntos inicialmente asignados a cada titular.

Artículo 65. Recuperación de puntos.

1. Transcurridos dos años sin haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que lleven aparejada la pérdida de puntos, el titular de un permiso o licencia de conducción afectado por la pérdida parcial de puntos recuperará la totalidad del crédito inicial de doce puntos.

No obstante, en el caso de que la pérdida de alguno de los puntos se debiera a la comisión de infracciones muy graves, el plazo para recuperar la totalidad del crédito será de tres años.

2. Los titulares de un permiso o licencia de conducción a los que se hace referencia en los párrafos a) y b) del apartado 2 del artículo 63, transcurrido el plazo de dos años sin haber sido sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que impliquen la pérdida de puntos, pasarán a disponer de un total de doce puntos.
3. La pérdida de puntos únicamente se producirá cuando el hecho del que se deriva la detacción de puntos se produzca con ocasión de la conducción de un vehículo para el que se exija permiso o licencia de conducción.
4. El titular de un permiso o licencia de conducción que haya perdido una parte del crédito inicial de puntos asignado, podrá optar a su recuperación parcial, hasta un máximo de seis puntos, por una sola vez cada dos años, realizando y superando con aprovechamiento un curso de sensibilización y reeducación vial, con la excepción de los conductores profesionales que podrán realizar el citado curso con frecuencia anual.

En todo caso, la duración de los citados cursos será como máximo de quince horas.

TEMA 30.- LEY 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

CAPÍTULO I OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1: Normativa sobre prevención de riesgos laborales

La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.

Artículo 2: Objeto y carácter de la norma

La presente Ley tiene por objeto promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo. A tales efectos, esta Ley establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva, en los términos señalados en la presente disposición.

Para el cumplimiento de dichos fines, la presente Ley regula las actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas, así como por los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas.

Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos.

Artículo 3: Ámbito de aplicación

Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo. Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones específicas que se establecen para fabricantes, importadores y suministradores, y de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos. Igualmente serán aplicables a las sociedades cooperativas, constituidas de acuerdo con la legislación que les sea de aplicación, en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de un trabajo personal, con las peculiaridades derivadas de su normativa específica. Cuando en la presente Ley se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán también comprendidos en estos términos, respectivamente, de una parte, el personal con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios, en los términos expresados en la disposición adicional tercera de esta Ley, y, de otra, los socios de las cooperativas a que se refiere el párrafo anterior y las sociedades cooperativas para las que prestan sus servicios.

La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:

- Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.
- Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil.

No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades. En los centros y establecimientos militares será de aplicación lo dispuesto en la presente Ley, con las particularidades previstas en su normativa específica.

En los establecimientos penitenciarios, se adaptarán a la presente Ley aquellas actividades cuyas características justifiquen una regulación especial, lo que se llevará a efecto en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

La presente Ley tampoco será de aplicación a la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. No obstante lo anterior, el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados.

Artículo 4: Definiciones

A efectos de la presente Ley y de las normas que la desarrollos:

- Se entenderá por "prevención" el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.
- Se entenderá como "riesgo laboral" la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo.
- Se considerarán como "daños derivados del trabajo" las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo.
- Se entenderá como "riesgo laboral grave e inminente" aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores. En el caso de exposición a agentes susceptibles de causar daños graves a la salud de los trabajadores, se considerará que existe un riesgo grave e inminente cuando sea probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato una exposición a dichos agentes de la que puedan derivarse daños graves para la salud, aun cuando éstos no se manifiesten de forma inmediata.
- Se entenderán como procesos, actividades, operaciones, equipos o productos "potencialmente peligrosos" aquellos que, en ausencia de medidas preventivas específicas, originen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores que los desarrollan o utilizan.

- Se entenderá como "equipo de trabajo" cualquier máquina, aparato, instrumento o instalación utilizada en el trabajo.
- Se entenderá como "condición de trabajo" cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del trabajador. Quedan específicamente incluidas en esta definición:
 - a) Las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás útiles existentes en el centro de trabajo.
 - b) La naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia.
 - c) Los procedimientos para la utilización de los agentes citados anteriormente que influyan en la generación de los riesgos mencionados.
 - d) Todas aquellas otras características del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador

- Se entenderá por "equipo de protección individual" cualquier equipo destinado a ser llevado o sujetado por el trabajador para que le proteja de uno o varios riesgos que puedan amenazar su seguridad o su salud en el trabajo, así como cualquier complemento o accesorio destinado a tal fin

12.3. CAPÍTULO III. DERECHOS Y OBLIGACIONES

Artículo 14: Derecho a la protección frente a los riesgos laborales

Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

Este deber de protección constituye, igualmente, un deber de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio.

Los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud, en los términos previsto en la presente Ley, forman parte del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A estos efectos, en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, con las especialidades que se recogen en los artículos siguientes en materia de plan de prevención de riesgos laborales, 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 en los términos establecidos en el capítulo IV de esta Ley.

El empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas en el párrafo anterior a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo.

El empresario deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Las obligaciones de los trabajadores establecidas en esta Ley, la atribución de funciones en materia de protección y prevención a trabajadores o servicios de la empresa y el recurso al concierto con entidades especializadas para el desarrollo de actividades de prevención complementarán las acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso, contra cualquier otra persona.

El coste de las medidas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo no deberá recaer en modo alguno sobre los trabajadores.

Artículo 15: Principios de la acción preventiva

El empresario aplicará las medidas que integran el deber general de prevención previsto en el artículo anterior, con arreglo a los siguientes principios generales:

- Evitar los riesgos
- Evaluar los riesgos que no se puedan evitar
- Combatir los riesgos en su origen
- Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud
- Tener en cuenta la evolución de la técnica
- Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro
- Planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo
- Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual
- Dar las debidas instrucciones a los trabajadores

El empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas.

El empresario adoptará las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

La efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador. Para su adopción se tendrán en cuenta los riesgos adicionales que pudieran implicar determinadas medidas preventivas, las cuales sólo podrán adoptarse cuando la magnitud de dichos riesgos sea substancialmente inferior a la de los que se pretende controlar y no existan alternativas más seguras.

Podrán concertar operaciones de seguro que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de riesgos derivados del trabajo, la empresa respecto de sus trabajadores, los trabajadores autónomos respecto a ellos mismos y las sociedades cooperativas respecto a sus socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal.

Artículo 16: Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva

La prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales a que se refiere el párrafo siguiente. Este plan de prevención de riesgos laborales deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos, que podrán ser llevados a cabo por fases de forma programada, son la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva a que se refieren los párrafos siguientes:

a) El empresario deberá realizar una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, teniendo en cuenta, con carácter general, la naturaleza de la actividad, las características de los puestos de trabajo existentes y de los trabajadores que deban desempeñarlos. Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo. La evaluación inicial tendrá en cuenta aquellas otras actuaciones que deban desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad. La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo y, en todo caso, se someterá a consideración y se revisará, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido.

Cuando el resultado de la evaluación lo hiciera necesario, el empresario realizará controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores en la prestación de sus servicios, para detectar situaciones potencialmente peligrosas.

b) Si los resultados de la evaluación prevista en el párrafo a) pusieran de manifiesto situaciones de riesgo, el empresario realizará aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos. Dichas actividades serán objeto de planificación por el empresario, incluyendo para cada actividad preventiva el plazo para llevarla a cabo, la designación de responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución.

El empresario deberá asegurarse de la efectiva ejecución de las actividades preventivas incluidas en la planificación, efectuando para ello un seguimiento continuo de la misma.

Las actividades de prevención deberán ser modificadas cuando se aprecie por el empresario, como consecuencia de los controles periódicos previstos en el párrafo a) anterior, su inadecuación a los fines de protección requeridos.

Las empresas, en atención al número de trabajadores y a la naturaleza y peligrosidad de las actividades realizadas, podrán realizar el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva de forma simplificada, siempre que ello no suponga una reducción del nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores y en los términos que reglamentariamente se determinen.

Cuando se haya producido un daño para la salud de los trabajadores o cuando, con ocasión de la vigilancia de la salud prevista en el artículo 22, aparezcan indicios de que las medidas de prevención resultan insuficientes, el empresario llevará a cabo una investigación al respecto, a fin de detectar las causas de estos hechos.

Artículo 17: Equipos de trabajo y medios de protección

-El empresario adoptará las medidas necesarias con el fin de que los equipos de trabajo sean adecuados para el trabajo que deba realizarse y convenientemente adaptados a tal efecto, de forma que garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores al utilizarlos. Cuando la utilización de un equipo de trabajo pueda presentar un riesgo específico para la seguridad y la salud de los trabajadores, el empresario adoptará las medidas necesarias con el fin de que:

- La utilización del equipo de trabajo quede reservada a los encargados de dicha utilización.
- Los trabajos de reparación, transformación, mantenimiento o conservación sean realizados por los trabajadores específicamente capacitados para ello.

El empresario deberá proporcionar a sus trabajadores equipos de protección individual adecuados para el desempeño de sus funciones y velar por el uso efectivo de los mismos cuando, por la naturaleza de los trabajos realizados, sean necesarios.

Los equipos de protección individual deberán utilizarse cuando los riesgos no se puedan evitar o no puedan limitarse suficientemente por medios técnicos de protección colectiva o mediante medidas, métodos o procedimientos de organización del trabajo.

Artículo 18: Información, consulta y participación de los trabajadores

A fin de dar cumplimiento al deber de protección establecido en la presente Ley, el empresario adoptará las medidas adecuadas para que los trabajadores reciban todas las informaciones necesarias en relación con:

- Los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, tanto aquellos que afecten a la empresa en su conjunto como a cada tipo de puesto de trabajo o función.
- Las medidas y actividades de protección y prevención aplicables a los riesgos señalados en el apartado anterior.

Las medidas adoptadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Ley. En las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores, la información a que se

refiere el presente apartado se facilitará por el empresario a los trabajadores a través de dichos representantes; no obstante, deberá informarse directamente a cada trabajador de los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función y de las medidas de protección y prevención aplicables a dichos riesgos.

El empresario deberá consultar a los trabajadores, y permitir su participación, en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo V de la presente Ley.

Los trabajadores tendrán derecho a efectuar propuestas al empresario, así como a los órganos de participación y presentación previstos en el capítulo V de esta Ley, dirigidas a la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud en la empresa

Artículo 19: Formación de los trabajadores

En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación

La formación a que se refiere el apartado anterior deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o, en su defecto, en otras horas pero con el descuento en aquéllo del tiempo invertido en la misma. La formación se podrá impartir por la empresa mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos, y su coste no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.

Artículo 20: Medidas de emergencia

El empresario, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, deberá analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores, designando para ello al personal encargado de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente, en su caso, su correcto funcionamiento. El citado personal deberá poseer la formación necesaria, ser suficiente en número y disponer del material adecuado, en función de las circunstancias antes señaladas.

Para la aplicación de las medidas adoptadas, el empresario deberá organizar las relaciones que sean necesarias con servicios externos a la empresa, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios, de forma que quede garantizada la rapidez y eficacia de las mismas.

Artículo 21: Riesgo grave e inminente

Cuando los trabajadores estén o puedan estar expuestos a un riesgo grave e inminente con ocasión de su trabajo, el empresario estará obligado a:

- a) Informar lo antes posible a todos los trabajadores afectados acerca de la existencia de dicho riesgo y de las medidas adoptadas o que, en su caso, deban adoptarse en materia de protección.
- b) Adoptar las medidas y dar las instrucciones necesarias para que, en caso de peligro grave, inminente e inevitable, los trabajadores puedan interrumpir su actividad y, si fuera necesario, abandonar de inmediato el lugar de trabajo. En este supuesto no podrá exigirse a los trabajadores que reanuden su actividad mientras persista el

peligro, salvo excepción debidamente justificada por razones de seguridad y determinada reglamentariamente.

c) Disponer lo necesario para que el trabajador que no pudiera ponerse en contacto con su superior jerárquico, ante una situación de peligro grave e inminente para su seguridad, la de otros trabajadores o la de terceros a la empresa, esté en condiciones, habida cuenta de sus conocimientos y de los medios técnicos puestos a su disposición, de adoptar las medidas necesarias para evitar las consecuencias de dicho peligro.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 1 del artículo 14 de la presente Ley, el trabajador tendrá derecho a interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo, en caso necesario, cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o su salud.

Cuando en el caso a que se refiere el apartado 1 de este artículo el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, los representantes legales de éstos podrán acordar, por mayoría de sus miembros, la paralización de la actividad de los trabajadores afectados por dicho riesgo. Tal acuerdo será comunicado de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, la cual, en el plazo de veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada.

El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los Delegados de Prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal.

Los trabajadores o sus representantes no podrán sufrir perjuicio alguno derivado de la adopción de las medidas a que se refieren los apartados anteriores, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave.

Artículo 22: Vigilancia de la salud

El empresario garantizará a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo.

Esta vigilancia sólo podrá llevarse a cabo cuando el trabajador preste su consentimiento. De este carácter voluntario sólo se exceptuarán, previo informe de los representantes de los trabajadores, los supuestos en los que la realización de los reconocimientos sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa o cuando así esté establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.

En todo caso se deberá optar por la realización de aquellos reconocimientos o pruebas que causen las menores molestias al trabajador y que sean proporcionales al riesgo.

Las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores se llevarán a cabo respetando siempre el derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona del trabajador y la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud.

Los resultados de la vigilancia a que se refiere el apartado anterior serán comunicados a los trabajadores afectados.

Los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores no podrán ser usados con fines discriminatorios ni en perjuicio del trabajador. El acceso a la información médica de carácter personal se limitará al personal médico y a las autoridades sanitarias que lleven a cabo la vigilancia de la salud de los trabajadores, sin que pueda facilitarse al empresario o a otras personas sin consentimiento expreso del trabajador. No obstante lo anterior, el empresario y las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención serán informados de las conclusiones que se deriven de los reconocimientos efectuados en relación con la aptitud del trabajador para el desempeño del puesto de trabajo o con la necesidad de introducir o mejorar las medidas de protección y prevención, a fin de que puedan desarrollar correctamente su funciones en materia preventiva.

En los supuestos en que la naturaleza de los riesgos inherentes al trabajo lo haga necesario, el derecho de los trabajadores a la vigilancia periódica de su estado de salud deberá ser prolongado más allá de la finalización de la relación laboral, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores se llevarán a cabo por personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada.

Artículo 26: Protección de la maternidad

La evaluación de los riesgos a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley deberá comprender la determinación de la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico. Si los resultados de la evaluación revelasen un riesgo para la seguridad y la salud o una posible repercusión sobre el embarazo o la lactancia de las citadas trabajadoras, el empresario adoptará las medidas necesarias para evitar la exposición a dicho riesgo, a través de una adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo de la trabajadora afectada. Dichas medidas incluirán, cuando resulte necesario, la no realización de trabajo nocturno o de trabajo a turnos.

Cuando la adaptación de las condiciones o el tiempo de trabajo no resultase posible, o a pesar de tal adaptación, las condiciones de un puesto de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la trabajadora embarazada o del feto, y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora, ésta deberá desempeñar un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado. El empresario deberá determinar, previa consulta con los representantes de los trabajadores, la relación de los puestos de trabajo exentos de riesgos a estos efectos.

El cambio de puesto o función se llevará a cabo de conformidad con las reglas y criterios que se apliquen en los supuestos de movilidad funcional y tendrá efectos hasta el momento en que el estado de salud de la trabajadora permita su reincorporación al anterior puesto.

En el supuesto de que, aun aplicando las reglas señaladas en el párrafo anterior, no existiese puesto de trabajo o función compatible, la trabajadora podrá ser destinada a un puesto no correspondiente a su grupo o categoría equivalente, si bien conservará el derecho al conjunto de retribuciones de su puesto de origen.

Si dicho cambio de puesto no resultara técnica u objetivamente posible, o no pueda razonablemente exigirse por motivos justificados, podrá declararse el paso de la trabajadora

afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo, contemplada en el artículo 45.1.d) del Estatuto de los Trabajadores, durante el período necesario para la protección de su seguridad o de su salud y mientras persista la imposibilidad de reincorporarse a su puesto anterior o a otro puesto compatible con su estado.

Lo dispuesto en los números 1 y 2 de este artículo será también de aplicación durante el período de lactancia natural, si las condiciones de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la mujer o del hijo y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora o a su hijo. Podrá, asimismo, declararse el pase de la trabajadora afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante la lactancia natural de hijos menores de nueve meses contemplada en el artículo 45.1.d) del Estatuto de los Trabajadores, si se dan las circunstancias previstas en el número 3 de este artículo.

Las trabajadoras embarazadas tendrán derecho a ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, previo aviso al empresario y justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo.

Artículo 29: Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos

Corresponde a cada trabajador velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario.

Los trabajadores, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario, deberán en particular:

- Usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, aparatos, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y, en general, cualesquiera otros medios con los que desarrollen su actividad.
- Utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados por el empresario, de acuerdo con las instrucciones recibidas de éste.
- No poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que ésta tenga lugar.
- Informar de inmediato a su superior jerárquico directo, y a los trabajadores designados para realizar actividades de protección y de prevención o, en su caso, al servicio de prevención, acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores.
- Contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo.
- Cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

El incumplimiento por los trabajadores de las obligaciones en materia de prevención de riesgos a que se refieren los apartados anteriores tendrá la consideración de incumplimiento laboral a los efectos previstos en el artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores o de falta, en su caso, conforme a lo establecido en la correspondiente normativa sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones públicas. Lo dispuesto en este apartado será igualmente aplicable a los socios de las cooperativas cuya actividad consista en la prestación de su trabajo, con las precisiones que se establezcan en sus Reglamentos de Régimen Interno.

TEMA 31.- EVACUACIÓN DE EDIFICIOS

INTRODUCCIÓN A LOS PLANES DE AUTOPROTECCIÓN

1. DISPOSICIONES GENERALES

La obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como el más importante de todos los derechos fundamentales, incluido en el artículo 15 de la Constitución Española, debe plantearse no sólo de forma que la ciudadanía alcance la protección a través de las Administraciones Públicas, sino que se ha de procurar la adopción de medidas destinadas a la prevención y control de riesgos en su origen, así como a la actuación inicial en las situaciones de emergencia que pudieran presentarse.

Así, tanto la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias, como la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, contemplan los aspectos relativos a la autoprotección, determinando en sus artículos 5 y 6 la obligación del Gobierno de establecer un catálogo de las actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de emergencia y la obligación de las personas titulares de los centros, establecimientos y dependencias o medios análogos donde se realicen dichas actividades, de disponer de un sistema de autoprotección, dotado con sus propios recursos, para acciones de prevención de riesgos, alarma, evacuación y socorro. Asimismo el propio artículo 6 determina que el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, establecerá las directrices básicas para regular la autoprotección.

La Norma Básica de Autoprotección, define y desarrolla la autoprotección y establece los mecanismos de control por parte de las Administraciones Públicas. Contempla una gradación de las obligaciones de la autoprotección y respeta la normativa sectorial específica de aquellas actividades que, por su potencial peligrosidad, importancia y posibles efectos perjudiciales sobre la población, el medio ambiente y los bienes, deben tener un tratamiento singular. La Norma Básica de Autoprotección establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que deben incorporar estos planes en aquellas actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, pueden generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia. Incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos, así como en la integración de las actuaciones en emergencia, en los correspondientes Planes de Emergencia de Protección Civil.

2. PLAN DE AUTOPROTECCIÓN

El *Plan de Autoprotección* es el documento que establece el marco orgánico funcional previsto para un centro, establecimiento, espacio, instalación o dependencia, con el objeto de prevenir y controlar los riesgos sobre las personas y los bienes y dar respuesta adecuada a las posibles situaciones de emergencia, en la zona bajo responsabilidad de la persona titular de la actividad, garantizando la integración de estas actuaciones con el sistema público de protección civil.

El Plan de Autoprotección aborda la identificación y evaluación de los riesgos, las acciones y medidas necesarias para la prevención y control de riesgos, así como las medidas de protección y otras actuaciones a adoptar en caso de emergencia.

2.1. Contenido

El Plan de Autoprotección se recogerá en un documento único. Este u otros documentos de naturaleza análoga que deban realizar las personas titulares en virtud de la normativa sectorial aplicable, podrán fusionarse en un documento único a estos efectos, cuando dicha unión permita evitar duplicaciones innecesarias de la información y la repetición de los trabajos realizados por la persona titular o la autoridad competente, siempre que se cumplan todos los requisitos esenciales de la presente norma.

El documento del Plan de Autoprotección incluirá todos los procedimientos y protocolos necesarios para reflejar las actuaciones preventivas y de respuesta a la emergencia.

2.2. Criterios para la implantación del Plan de Autoprotección

La implantación del Plan de Autoprotección comprenderá, al menos, la formación y capacitación del personal, el establecimiento de mecanismos de información al público y la provisión de los medios y recursos precisa para la aplicabilidad del plan.

A tal fin el Plan de Autoprotección atenderá a los siguientes criterios:

- Información previa. Se establecerán mecanismos de información de los riesgos de la actividad para el personal y el público, así como del Plan de Autoprotección para el personal de la actividad.
- Formación teórica y práctica del personal asignado al Plan de Autoprotección, estableciendo un adecuado programa de actividades formativas.
- Definición, provisión y gestión de los medios y recursos económicos necesarios.

De dicha implantación se emitirá una certificación en la forma y contenido que establezcan los órganos competentes de las Administraciones Públicas.

13.2. EVACUACION DE EDIFICIOS

1. MEDIDAS PREVENTIVAS

Los estudios y análisis de incidentes en siniestros desarrollados en edificios indican que la mejora en la respuesta de autoprotección (técnica y humana) es la clave para conseguir que el nivel de riesgo sea considerado como aceptable dentro de los parámetros de seguridad europea.

En el aspecto técnico, cada edificio debe de estar diseñado antes de su construcción con los avances constructivos tecnológicos y de diseño, que por normativa le corresponda, en el momento de su construcción (atendiendo a los posibles riesgos naturales que pudieran darse en su entorno).

Y si el edificio es antiguo, tendrá que ir adecuando las mejoras tecnológicas (principalmente en el área de protección pasiva de incendios) y de realización del Plan de Autoprotección del Edificio, adecuando tanto las zonas de evacuación, como las zonas de riesgo.

En el aspecto humano, los empleados/as públicos/as, deben conocer e implementar el Plan de

Autoprotección del Edificio, que implica el conocimiento del Plan, cómo realizar la alarma y cómo realizar la evacuación segura del Edificio. Se deben conocer las pautas y medidas de actuación ante incendios y de evacuación.

Se debe planificar la actuación ante un incendio en el edificio (pautas de intervención) y conocimiento y utilización de los medios operativos (extintores, bocas de incendio equipadas, central de alarmas de fuego) designando en el Plan de Autoprotección del Edificio quién debe realizar las acciones y cómo las tiene que realizar, capacitando (formación teórica y práctica) a las personas encargadas de dichas acciones. Asimismo se deben realizar simulacros periódicos, con carácter de evacuación sectorial, parcial o total del edificio con una frecuencia mínima anual. Siendo siempre evaluados esos simulacros, para determinar las acciones a implementar en la seguridad del edificio y en la formación de los trabajadores y trabajadoras y/o personas usuarias del edificio, adecuando y modificando, con una nueva revisión, el Plan de Autoprotección del Edificio.

Ante un emergencia declarada en un edificio, el abandono o desalojo del edificio se debe realizar siempre por las escaleras, nunca utilizar los ascensores debido a que su construcción puede permitir que se usen como chimeneas, transportando humo, gases tóxicos y calor, por lo cual al utilizar el ascensor, se corre el riesgo de morir, ya sea por asfixia o por los efectos de las altas temperaturas generadas en el incendio. Las escaleras deben ser seguras y estar sujetas a la normativa en vigor, con pasamanos y con alumbrado de emergencia, así como las puertas deben ser resistentes al fuego (normativa rf), para delimitar los diferentes sectores constructivos del edificio.

2. Respuesta al incidente

Avisar inmediatamente al 112 SOS DEIAK e indicar:

- Qué ocurre.
- Dónde ha sucedido.
- Cuándo ha sucedido.
- Cómo ha sucedido.
- Número de personas accidentadas (personas afectadas).
- Quién llama.
- Número del teléfono desde donde llama.

4.3. Pautas mininas de conducta ante un incidente en un edificio

- No actuar individualmente, pedir ayuda.
- Evitar correr riesgos personales.
- Recibir y atender a los servicios de emergencias (bomberos y bomberas, policía, personal sanitario) y seguir sus indicaciones.
- Mantener el orden y la calma.
- Comprobar que puertas y ventanas queden cerradas.
- Salir en orden y sin correr.
- Evitar empujar y crear aglomeraciones.
- Neutralizar el pánico y la histeria
- No regresar nunca, por ningún motivo, al puesto de trabajo ni al edificio.
- Al entrar en un edificio público, local comercial, hotel, etc., procurar fijarse en los itinerarios y en salidas de emergencia y señales de evacuación.

- Nunca hay que tratar de evacuar el edificio por ventanas con medios de rescate no homologados. Se deben de seguir las pautas de evacuación de los servicios de rescate.
- No utilizar ascensores, montacargas o escaleras mecánicas. Hay que bajar las escaleras con paso ligero, sin correr ni gritar.
- Siempre se debe ayudar en la evacuación a las personas de movilidad reducida (p.m.r), conformando los equipos humanos necesarios para esa evacuación sea rápida, segura y eficaz.
- En caso de humo, cerrar las puertas, ventanas y colocar trapos húmedos en las puertas y procurar con pañuelos mojados gatear e ir en dirección contraria al desarrollo del fuego.
- En caso de prenderse la ropa, tumbarse en el suelo y rodar o cubrirse con una manta, hasta que se elimine el fuego.

4.4. Edificios de gran ocupación

1. Qué hacemos en caso de tener que evacuar un edificio por una emergencia

- Mantener el orden y la calma en la evacuación (evitar situaciones de pánico, evitar correr, evitar gritar).
- Seguir las indicaciones del personal de seguridad, las personas responsables de planta, los y las responsables de evacuación
- Colaborar en la evacuación de niños y niñas, personas mayores y personas de movilidad reducida.
- Seguir los itinerarios indicados por las señales de evacuación.
- No utilizar ascensores, montacargas ni escaleras mecánicas.
- En los pasillos y escaleras ir andando pegado a la pared (dejando el centro libre).
- Dirigirse a las salidas de emergencia.
- No obstaculizar las vías de salida.
- No regresar nunca al edificio ni al puesto de trabajo por ningún motivo, hasta que sea autorizado por los servicios de emergencia o por la persona responsable de seguridad del edificio.
- Cerrar puertas y ventanas.

2. Qué hacemos en caso de una situación de emergencia

- Transmitir la alarma al descubrir el incidente, llamar al 112 SOS DEIAK.
- Seguir las indicaciones del personal responsable del área-sector-planta-piso en donde se encuentra.
- Fijarse y seguir la señalización de evacuación.
- Colaborar activamente en la evacuación.
- Ayudar a los niños y niñas, personas mayores y personas de movilidad reducida.
- No utilizar ascensores, ni montacargas, ni escaleras mecánicas.
- En los pasillos y escaleras ir pegado a la pared (dejando el centro libre).
- Evitar empujar, correr, gritar y formar aglomeraciones.
- Ir al punto de encuentro exterior y permanecer en él hasta que las personas responsables de los servicios de emergencia o la persona responsable de seguridad del edificio lo autoricen.
- No regresar nunca al lugar del trabajo bajo ningún motivo.
- Si una puerta está muy caliente, no la abra.
- Si queda atrapado o atrapada por el fuego, cerrar las puertas y colocar trapos húmedos en las rendijas, hacerse notar desde las ventanas, balcones y terrazas para que sean vistos/as y rescatados/as por los servicios de emergencia.

3. Instrucciones de evacuación de un edificio

- Mantener la calma.
- Comenzar la evacuación cuando se dé la señal de Emergencia.

- Obedecer las instrucciones e indicaciones del Equipo de Alarma y Evacuación y de los y las Coordinadoras.
- Evacuar la zona en orden.
- Realizar la evacuación en silencio.
- Si la vía de evacuación está inundada de humo, «sellarse» el acceso y esperar las ayudas exteriores.
- Si cuando suena la señal de evacuación no se está en su lugar habitual, se deberá unir al primer grupo que se vea y dar cuenta de esa circunstancia en el punto de reunión.
- Señalar que la zona está vacía.
- Ir al punto de reunión determinado en el Plan de Autoprotección. Permanezca en él hasta que se termine la emergencia.

4. Prohibiciones durante la evacuación de un edificio

- Separarse del grupo evacuado.
- Dejar huecos en las filas de evacuación.
- Llevarse bultos o similares.
- Correr.
- Empujarse y atropellarse.
- Detenerse.
- Retroceder por algo o por alguien.
- Utilizar los ascensores.
- Abandonar los puntos de reunión hasta nueva orden.

5. Normas generales para la evacuación de un edificio

- Ayudarse unas personas a otras.
- Transportar a las personas impedidas de una manera eficaz.
- Dirigir y ayudar, con especial atención, a los niños y a las niñas, a las personas mayores y a las personas con movilidad reducida.
- Comunicar al equipo de alarma y evacuación las incidencias observadas en la evacuación.
- Parar y desconectar las máquinas que se estén utilizando.

13.3. EL PLAN DE EMERGENCIA

Es el conjunto de medidas de organización y planificación de la actuación humana para seguir en caso de emergencia, que permitan la utilización de forma óptima de los medios técnicos previstos, con el objetivo final de reducir al mínimo las posibles consecuencias humanas y/o económicas en caso de siniestro.

Es el procedimiento que define la secuencia de acciones que se deben desarrollar para el control inicial de una posible emergencia. Planifica la organización humana en función de los medios materiales disponibles y estableciendo una escala de mando o jerarquía perfectamente definida.

Tendrá que responder de forma clara, concreta y concisa a las preguntas: ¿qué se hará?, ¿quién lo hará?, ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿dónde se hará? De acuerdo a la disponibilidad del personal deben preverse planes de actuación diurno, nocturno, en días festivos y vacacionales.

1. Clasificación de las emergencias

En función de la gravedad de una emergencia, las dificultades existentes para su control y las posibles consecuencias que puedan derivarse, las situaciones de emergencia, con un nivel creciente de gravedad, se clasifican en:

CONATO DE EMERGENCIA: Accidente que puede ser controlado y dominado de forma fácil y rápida por los propios equipos y medios de protección del local. Genera una alarma denominada RESTRINGIDA, que sólo se comunica al jefe o jefa de emergencia.

EMERGENCIA PARCIAL: Accidente que requiere de la actuación de los equipos especiales de intervención (primera y segunda), y que se limita a un determinado sector de la empresa, sin afectar al resto de las instalaciones. Se corresponde con la llamada ALARMA SECTORIAL, que es transmitida a los y las ocupantes de la zona afectada y, si es necesario, a las colindantes, siempre bajo la supervisión del jefe o jefa de emergencia.

EMERGENCIA GENERAL: Accidente que precisa de la actuación de todos los equipos y medios de protección propios, así como la ayuda de medios de socorro y salvamento exteriores. Implica una ALARMA GENERAL que puede suponer la movilización y alerta del personal de todo el edificio e incluso su evacuación según establezca el jefe o jefa de emergencia.

2. Acciones a seguir

En todo momento deben garantizarse las siguientes acciones:

- ALERTA.
- ALARMA.
- INTERVENCIÓN.
- APOYO.

Supone la rápida puesta en funcionamiento de los equipos de primera intervención (EPI), así como la información al resto de equipos y a las instituciones de ayuda exteriores.

Implica la evacuación de las personas ocupantes del edificio la recepción e información a servicios de ayuda exterior.

3. Requisitos de los Equipos de Emergencia

1. Ser conscientes de los riesgos generales y particulares derivados de la actividad del centro.
2. Informar de las anomalías detectadas y verificar su corrección.
3. Conocer la existencia y forma de empleo de los medios materiales disponibles y cuidar de su mantenimiento.
4. Emprender acciones para eliminar de forma rápida posibles riesgos de emergencia, ya sean indirectas (dar la alarma) o directas (cortar corrientes eléctricas, cerrar llaves de paso de gas, aislar materias inflamables, etc.).
5. Combatir el fuego desde su inicio (dar la alarma y, hasta que lleguen refuerzos, intentar sofocarlo empleando medios de primera intervención).
6. Prestar primeros auxilios a personas accidentadas.
7. Coordinarse adecuadamente con integrantes de otros equipos para evitar o minimizar las consecuencias de una emergencia.

Constituyen el equipo de emergencia el conjunto de personas del propio centro de trabajo que han sido especialmente formadas, entrenadas y organizadas para desarrollar acciones de prevención y actuación en caso de emergencia.

La acción preventiva se basa en evitar la concurrencia de circunstancias que pudieran originar un accidente. En lo referente a acción protectora harán uso de los equipos e instalaciones disponibles, con el objeto de dominar o controlar la situación de emergencia hasta la llegada de ayuda exterior, procurando anular o reducir al mínimo el coste en daños humanos y/o económicos. Con este objetivo los integrantes de los equipos de emergencia han de cumplir un conjunto de firmes requisitos:

EQUIPOS DE ALARMA Y EVACUACIÓN (EAE)

1. Su misión esencial es asegurar una evacuación total y ordenada de su sector y comprobar que se haya dado la alarma.
2. La transmisión de la alarma al centro de control y comunicaciones se ha de realizar por medio de un pulsador de alarma, o preferentemente a través de teléfono o intercomunicador localizando espacialmente con todo detalle la emergencia y esperando confirmación del aviso e instrucciones.
3. Una correcta evacuación supone comprobar que las vías de evacuación se encuentren expeditas, dirigir el flujo de personas (evitando aglomeraciones en puertas, accesos a escaleras y salidas al exterior), impedir la utilización de ascensores en caso de incendio y controlar las ausencias en los puntos de reunión exteriores.
4. El perfil del personal del equipo de alarma y evacuación se corresponde con personas serenas que sepan infundir y transmitir tranquilidad; generalmente cada equipo (uno por cada planta) consta de una a cuatro personas.

EQUIPOS DE PRIMEROS AUXILIOS (EPA)

1. Están encargados de prestar los primeros auxilios a las personas lesionadas que lo requieran, al mismo tiempo que facilitan su evacuación a un centro sanitario, evitando el empeoramiento de las lesiones.
2. Deben recibir formación y adiestramiento continuo en emergencias y urgencias médicas, inmovilización y transporte de personas heridas.
3. Es preferible que se trate de personal sanitario y/o con título de socorrista, y que el jefe o jefa del equipo sea el médico o la médica de la empresa.
4. Existe un equipo de primeros auxilios para todo el edificio.

EQUIPOS DE PRIMERA INTERVENCIÓN (EPI)

1. Intentan el controlar la emergencia donde se haya producido, por ejemplo mediante el empleo de extintores portátiles si se trata de un fuego declarado en su área de trabajo.
2. Para ello cuentan con la formación y entrenamiento adecuados (conocimiento del fuego, métodos de extinción portátiles y fijos, y plan de emergencia), orientados específicamente a los riesgos propios del lugar de trabajo, por lo que deben ejercer un importante control preventivo. Si son requeridos para ello, prestarán apoyo a los equipos de segunda intervención.

3. Existe un equipo de primera intervención por cada planta y, de forma orientativa, el número de sus componentes es similar al de equipos de extinción (generalmente entre dos y seis personas).

4. Actúan siempre por parejas y si deben ser ayudados por otros EPI éstos deben proceder de plantas inferiores.

EQUIPOS DE SEGUNDA INTERVENCIÓN (ESI)

- Han de actuar en el caso de que la emergencia, dada su gravedad, no haya podido ser controlada por los equipos de primera intervención. Representan la máxima capacidad extintora del local, pudiendo actuar en cualquier punto, y en caso necesario colaboran además con los servicios de ayuda exterior.
- Sus personas integrantes han sido convenientemente formadas y adiestradas en la lucha contra incendios mediante medios de intervención primera (extintores portátiles) o segunda (mangueras), e incluso equipos especiales (sistemas fijos de extinción, equipos de respiración autónoma, etc.). Por otro lado, tendrán un conocimiento exhaustivo del plan de emergencia.
- Es recomendable que las personas integrantes de los equipos de segunda intervención sean personal de mantenimiento o vigilancia, ya que conocen mejor el edificio y las instalaciones.
- Ha de estar constituido por un mínimo de dos y un máximo de diez personas. Lo normal es uno para todo el edificio.

JEFE O JEFA DE INTERVENCIÓN

Es la persona encargada de valorar la emergencia, de dirigir y coordinar a los equipos de intervención y de informar al jefe o jefa de emergencia, de quien depende jerárquicamente, aunque constituye la máxima autoridad en el punto de la emergencia hasta la llegada del servicio público de extinción.

Al igual que los ESI ha de estar permanentemente localizable durante el horario de trabajo a través de medios de comunicación fiables, y su perfil corresponde a una persona con dotes de mando y profundos conocimientos teórico-prácticos en seguridad contra incendios y plan de autoprotección.

JEFE O JEFA DE EMERGENCIA

Constituye la máxima autoridad ante una emergencia, encargándose de coordinar toda la actuación desde el centro de control de comunicaciones de la empresa, solicitando el envío a la zona siniestrada de los equipos internos o servicios externos que resulten necesarios y ordenando el momento de la evacuación del local.

Al llegar al centro de control y comunicaciones asumirá las tareas de registro escrito de la emergencia, que hasta ese momento realizaba el operador u operadora de comunicaciones, vigilante, celador o celadora o telefonista que recibió el aviso inicial de emergencia, comprobó su veracidad y alertó a los bomberos y bomberas, al jefe o jefa de emergencia y al jefe o jefa de intervención y de otros equipos.

Es una persona con dotes de mando y sólidos conocimientos de seguridad contra incendios y del plan de autoprotección. Ha de estar localizable las 24 horas del día. El jefe o jefa de emergencia, el jefe o jefa de intervención y el operador u operadora de comunicaciones constituyen el denominado EQUIPO DE MANDO.

COMITÉ DE EMERGENCIA

Está constituido por la Dirección de la empresa. Debe estar puntualmente informado de la situación por el jefe o jefa de emergencia. Su función consiste en coordinar y canalizar las relaciones con el exterior mientras se mantenga la emergencia, informando a las autoridades, familiares, prensa, etc.

TEMA 32.- PRIMEROS AUXILIOS

INTRODUCCIÓN A LOS PRIMEROS AUXILIOS

Los primeros auxilios son el conjunto de medidas asistenciales que adoptaremos inicialmente con una persona accidentada o enferma en el lugar de los hechos, hasta la llegada de los servicios sanitarios.

El objetivo principal debe ser mantener a la persona accidentada con vida, y evitar agravar las lesiones que presenta. Para ello la persona que preste los primeros auxilios hará sólo aquello de lo que esté totalmente segura que puede hacer para ayudar a la persona accidentada.

Es frecuente que en un accidente se genere un ambiente de nerviosismo y en consecuencia hay riesgo de actuaciones incorrectas, por ello entre las acciones a desarrollar está la de dominar la situación y evitar el pánico.

En estas situaciones junto a una valoración general del accidente: nº de personas accidentadas, lesiones de las mismas, persistencia de peligro....hay que actuar siguiendo unas pautas básicas que responden a la regla: **P.A.S.**

P de proteger el lugar de los hechos. Despues de un accidente puede continuar existiendo la causa que lo originó (un fuego, un escape de gas...) se ha de tener la seguridad de que tanto quien ha sufrido el accidente como la persona que preste la primera asistencia estén fuera de peligro.

A de avisar en cuanto sea posible a los servicios sanitarios y activar el Sistema de Emergencia. Salvo que estemos solos o solas deberemos permanecer junto a quien ha sufrido el accidente y enviar a otra persona a pedir ayuda mientras empezamos a....

S de socorrer siguiendo un orden de prioridades (la experiencia demuestra que generalmente quien más se queja no es quien está más grave) y reconociendo los signos vitales siempre por este orden:1. Consciencia 2. Respiración y 3. Pulso

VALORACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA DE LAS LESIONES

1. Valoración Primaria

Tendremos que identificar aquellas situaciones que puedan suponer una amenaza inmediata para la vida de la persona accidentada. Como se ha dicho antes, hay que observar el estado de consciencia, la respiración, y la circulación y posteriormente la existencia de hemorragias graves.

2. Valoración Secundaria

Una vez que hayamos comprobado que la vida de la víctima no está en peligro (respira y tiene pulso) pasaremos a buscar otras lesiones que pueda tener. Para ello le exploraremos ordenadamente de la cabeza a los pies.

- **Cabeza:** Miraremos si tiene heridas en cuero cabelludo y cara. Comprobaremos la ausencia de hemorragias en la nariz/oídos ya que podría ser signo de fractura de cráneo.
- **Cuello:** Descartaremos heridas en esta zona y tomaremos el pulso carotídeo. Tendremos especial cuidado en la movilidad del cuello por riesgo de lesión cervical especialmente si el traumatismo ha sido violento.
- **Tórax:** Buscaremos deformidades, heridas y si la víctima está consciente preguntaremos si tiene dolor.
- **Abdomen:** Ver si hay heridas. Preguntaremos por si tiene dolor. Tener siempre presente la posibilidad de lesiones internas.
- **Extremidades:** Examinaremos brazos y piernas comparando ambos brazos y ambas piernas entre sí para observar diferencias entre ellas y deformidades que nos hagan sospechar de la existencia de fracturas. Descartaremos la existencia de heridas y hemorragias.

REANIMACIÓN CARDIO-PULMONAR

El oxígeno es un elemento indispensable para vivir. El organismo lo capta del medio ambiente mediante la respiración y posteriormente lo transporta por todo el cuerpo por la sangre impulsada por el corazón. Cuando existe una insuficiencia en el aporte de oxígeno a los tejidos (asfixia) se pone en peligro la vida de la persona que sufre esta situación. Por este motivo llamamos a la respiración y a la circulación sanguínea funciones vitales. Un intervalo de 3 a 5 minutos sin recibir oxígeno daña de forma irreversible las células.

Esta situación de asfixia exige de forma inmediata la puesta en práctica de las maniobras de recuperación del aporte de oxígeno que no admiten la mínima demora en su aplicación si queremos evitar la muerte o la aparición de lesiones irreversibles en la víctima.

Una vez efectuadas las dos primeras acciones de la regla **P.A.S.** pasaremos a efectuar las maniobras de reanimación propiamente dichas como la forma de **Socorrer** a la persona accidentada.

1. Controlar la respiración

Tumbaremos a la víctima boca arriba en el suelo. Vigilaremos el riesgo de que la persona accidentada inconsciente y tendida boca arriba se pueda ahogar con su propia lengua desplazada hacia atrás. Para ello se hiper-extenderá la cabeza: con una mano en la frente empujando hacia abajo y con la otra separando hacia abajo y adelante la barbilla. Efectuada esta maniobra y acercando nuestra cara a la boca y nariz de la víctima comprobaremos si respira.

Nos podremos encontrar que la persona accidentada no respira y en este caso como hemos venido anunciando hay que actuar de manera inmediata (lo ideal antes de 1 minuto de haberse producido la parada respiratoria) comenzando la respiración artificial.

La respiración artificial para ser efectiva debe ser: Inmediata. Continuada (sin interrupciones) y Prolongada (hasta la total recuperación).

Práctica de la respiración artificial:

El método más habitual es el «boca-boca» que tiene las siguientes ventajas:

- Puede ser aplicado en la mayoría de las ocasiones.
- Permite comprobar si está siendo efectivo viendo que sube el pecho de la víctima al entrar el aire.
- En caso necesario puede aplicarse con el masaje cardiaco.
-

Se pueden considerar dos fases en la aplicación de la respiración artificial:

- Eliminar todos los cuerpos extraños que hubiera dentro de la boca y dificultase el paso del aire actuando como un obstáculo: sangre, dentadura postiza, chicles...
- Aplicar *la respiración artificial* propiamente dicha.

Con la persona accidentada en la posición indicada de decúbito supino y la cabeza en hiperextensión y el mentón traccionado se realiza una insuflación fuerte con nuestros labios adaptados a los suyos y presionando las aletas de la nariz para que no se escape el aire. Debemos cerciorarnos de que la técnica es efectiva viendo que con cada insuflación se eleva el tórax de la persona enferma.

Una vez que conseguimos que el aire penetre en los pulmones y comprobado que la víctima tiene pulso seguiremos realizando insuflaciones a un ritmo de 12 a 16 por minuto.

Excepcionalmente (Ej que la persona accidentada tiene un golpe en la boca o la causa ha sido un envenenamiento...) se hará una maniobra boca-nariz para insuflar el aire. En este caso con la mano que sujetla la barbilla cerraremos la boca de la víctima y soparemos por su nariz.

2. Comprobar la respiración

Inmediatamente después de dar las dos primeras insuflaciones debemos comprobar que la circulación de la persona accidentada existe, tomando el pulso en la arteria carótida. Esta arteria se encuentra en el cuello y para localizarla primero encontraremos la «nuez» en la cara anterior del cuello y desde allí deslizaremos nuestros dedos hacia fuera, al hueco que forman los músculos del cuello y encontraremos los latidos mediante una suave compresión.

Si la persona tiene pulso, continuaremos con la respiración artificial hasta su recuperación o hasta la llegada del personal sanitario. En caso de que no tenga pulso, esto significa que el corazón ha dejado de latir y en consecuencia la persona necesitará de forma inmediata un masaje cardiaco.

Masaje Cardiaco: Mediante una compresión externa del corazón se pretende que el corazón vuelva a latir y distribuya la sangre por todo el organismo. Por el contrario cuando dejemos de comprimir el corazón se llenará de sangre y estará en situación de, a través de otra compresión, volver a mandar sangre a los tejidos. Se trata, por tanto, de lograr una Circulación Artificial.

Para conseguir una compresión efectiva, colocaremos al/a la paciente boca arriba (decúbito supino) sobre una superficie plana y dura (normalmente el suelo). Con una mano extendida, apoyaremos la parte posterior de la palma ligeramente por encima del límite inferior del esternón (2 traveses de dedo por encima de la «boca del estómago»). Colocaremos la otra mano encima de la primera con los dedos de ambas entrelazados entre sí. El/La socorrista se situará junto a la víctima de rodillas y en perpendicular a ella, las manos apoyadas en el esternón, los brazos rectos y estirados y los hombros encima de la víctima.

La compresión debe hacerse de tal manera que consigamos que el tórax descienda 4 o 5 centímetros y a un ritmo alto de 80-100 veces por minuto.

En la mayor parte de los casos será preciso simultanear la respiración artificial con el masaje cardiaco ya que la persona accidentada no respira y no tiene pulso. Como ninguna de las 2

maniobras puede interrumpirse, habrá que hacerse de tal modo que permita su realización conjunta.

Si estamos solos o solas la estrategia de intervención será: realizar 30 compresiones cardíacas y a continuación 2 insuflaciones de aire «boca-boca», volver a repetir el ciclo hasta la recuperación del pulso y respiración de la víctima. Si son dos los/as socorristas entrenados/as entonces la secuencia será 15 compresiones por 2 insuflaciones.

Estas maniobras jamás deben ser interrumpidas, de tal forma que si es posible se relevarán los/as socorristas que prestan la ayuda. Solamente cesaremos en la realización de la respiración artificial y del masaje cardíaco externo en dos circunstancias:

- Porque la víctima se haya recuperado: esté consciente, haya disminuido su palidez, tenga pulso y sus pupilas reaccionen a la luz.
- Porque se haya hecho cargo de ella un equipo o persona cualificada.

Una vez recuperada la persona accidentada la colocaremos en la posición lateral de seguridad (P.L.S.).

OBSTRUCCIÓN DE LAS VIAS AEREAS

1. Introducción

Con excesiva frecuencia conocemos el fallecimiento de una persona a consecuencia de un «atragantamiento». Son accidentes dramáticos tanto más porque en numerosas ocasiones son evitables.

En las personas adultas, la causa más frecuente es la comida. Los niños y niñas se atragantan con piezas pequeñas de sus juguetes, con botones etc.

En la mayoría de los casos, nuestro organismo actúa como socorrista expulsando el cuerpo extraño mediante la tos. Pero en otras ocasiones y debido al tamaño, el obstáculo nos impide toser y lo que es más grave nos impide respirar.

El atragantamiento puede crear dos situaciones: Obstrucción incompleta U Obstrucción completa de las vías aéreas.

2. Obstrucción incompleta de las vías aéreas

En este caso nos encontraremos a una persona que respira con dificultad, que emitirá ruidos extraños y que podrá toser e incluso hablar. Le animaremos a toser con fuerza. Nuestra tos es el mecanismo más eficaz para desalojar los cuerpos extraños que se alojan en nuestro árbol respiratorio.

No debemos realizar ninguna maniobra excesiva. No debemos dar palmadas en la espalda. El objeto puede desplazarse más profundamente y la situación se hará más crítica.

3. Obstrucción completa de las vías aéreas

La persona que sufre la obstrucción se pondrá de pie (si estaba sentada comiendo) manifestará con gestos -no podrá hablar- la urgencia de su situación, se llevará las manos al cuello, no podrá toser y es posible que su tez se torne azulada.

Es una situación de máxima urgencia ya que en unos minutos puede perder el conocimiento y hacer una parada respiratoria que le conducirá a la muerte. Debemos realizar inmediatamente la «maniobra de Heimlich».

a) Nos colocaremos detrás de la persona atragantada y rodearemos su cintura con ambos brazos. Situaremos una de nuestras manos con el puño cerrado y el pulgar hacia dentro, en el abdomen por encima del ombligo y alejado del esternón y las costillas. Cogeremos el puño con la otra mano.

b) Una vez que hayamos colocado el puño cogido con la otra mano, presionaremos bruscamente hacia adentro y arriba al mismo tiempo. Se repetirá esta operación las veces necesarias hasta que se expulse el objeto.

Si la persona está inconsciente colocaremos a la persona en el suelo boca arriba. Nos situaremos a horcajadas sobre ella y pondremos el talón de una mano sobre el abdomen entre el ombligo y el extremo inferior del esternón, la otra mano la pondremos encima de la primera.

Manteniendo los brazos estirados presionaremos hacia arriba hasta 5 veces. A continuación volveremos a mirar la boca para ver si el cuerpo extraño está visible. Si no es así se repetirá la operación y la acompañaremos 2 insuflaciones «boca a boca».

HEMORRAGIAS

La sangre es el fluido orgánico encargado de transportar el oxígeno y otros nutrientes a todo el organismo. Este transporte circula por los llamados vasos sanguíneos (arterias, venas, capilares) que llegan a cualquier parte de nuestro cuerpo.

Cuando alguno de estos vasos sanguíneos sufre alguna lesión y se rompe, la sangre se extravasa y se produce lo que se llama una Hemorragia.

La intensidad de la hemorragia dependerá del grado de la lesión y del calibre del vaso sanguíneo lesionado. Cuanto mayor sea el vaso lesionado mayor será la pérdida de sangre y en consecuencia la hemorragia será de mayor gravedad, pudiendo incluso poner en riesgo la vida de la persona.

Las hemorragias pueden ser externas cuando la sangre sale al exterior y la vemos, o internas cuando la sangre no sale al exterior del organismo y por tanto no la vemos, siendo su diagnóstico más difícil.

Sospecharemos de la existencia de una hemorragia interna cuando junto al antecedente del traumatismo, la víctima presenta entre otros síntomas:

- Palidez.
- Sudoración fría.
- Extrema debilidad.
- Pulso rápido y débil.
- Sed.

Las causas más frecuentes de hemorragias son las heridas que cursan, en general, con hemorragias externas por interrupción de la piel y/o de las mucosas, aunque también pueden producirse en órganos internos.

Los principios generales del tratamiento de las heridas son:

- Detener la hemorragia.
- Evitar las complicaciones y en especial las infecciones.
- Favorecer la curación.

Cuando se trata de detener una hemorragia arterial, es decir el vaso lesionado es una arteria, la sangre sale a gran velocidad, de forma intermitente, a borbotones que coinciden con los latidos del corazón. Para evitar pérdidas mayores que pudieran poner en riesgo la vida de la persona herida o la integridad de uno de sus miembros debemos actuar con celeridad mediante la compresión de la arteria sanguínea.

1. Compresión de una arteria sanguínea

La compresión puede realizarse directamente sobre la parte que sangra. Utilizaremos preferentemente gasas estériles y, de no tenerlas a mano, cualquier tela o paño procurando que esté lo más limpio posible, así evitaremos el riesgo de infecciones.

Mantendremos la presión sobre la herida durante unos minutos (10 aproximadamente) hasta que nos percatemos de que la hemorragia ha cedido. Una vez que nos hayamos percatado de que la hemorragia ha cedido vendaremos la herida y trasladaremos a la persona accidentada al centro sanitario más cercano o la mantendremos acostada, tranquilizándola hasta la llegada de los servicios sanitarios.

Si por el contrario con esta primera compresión la hemorragia no cediera, se podrán nuevos apóstitos sin retirar los anteriores y sujetándolos con una venda que aumente la presión, ya que si mientras estamos aplicando la presión, retiramos los apóstitos empapados antes de tiempo destruiríamos el coágulo formado y volvería a aumentar la hemorragia. Si estas medidas no se mostraran suficientes las complementaríamos con una compresión a distancia sobre la arteria principal de la zona lesionada por encima del vaso sanguíneo, es decir, en la región contigua a la herida que esté más cercana al corazón. La compresión debe mantenerse hasta la llegada de la ambulancia o el ingreso hospitalario de la persona herida. Si la hemorragia es en las extremidades las mantendremos elevadas y por encima del corazón para disminuir la presión sanguínea sobre la herida siempre y cuando no le resulte doloroso a la víctima, por posibles fracturas, en cuyo caso volveremos la extremidad a su posición inicial.

2. Torniquete

Es un método excepcional y extremo, solamente justificado en los casos en los que han sido ineficaces los métodos anteriores y el traslado a un centro sanitario se va a demorar.

Un torniquete es un vendaje compresivo muy fuerte, en general circular, que actúa comprimiendo las arterias por encima de las heridas para evitar la hemorragia.

Es altamente peligroso y al tiempo que detiene la pérdida de sangre puede provocar otras lesiones e incluso falta de riego y riesgo de gangrena.

Medidas a tener en cuenta en la utilización de un torniquete:

- Se colocará una etiqueta en lugar visible indicando la urgencia de la hemorragia y señalando la hora y minuto en que fue colocado el torniquete.
- En caso de períodos de tiempo prolongados con el torniquete, es conveniente que sin llegar a quitarlo se afloje ligeramente cada 20 minutos aproximadamente para disminuir el riesgo de gangrena pero siempre cuidando de que no vuelva a sangrar.
- Una vez colocado, corresponderá al personal sanitario especializado retirar el torniquete y nunca al socorrista, para evitar el riesgo de shock.

4.3. Shock

Cuando la circulación es insuficiente debido a la intensidad de la hemorragia, la sangre no llega con la necesaria presión a todas las partes del organismo. Esta circunstancia tiene especial relevancia en el caso del cerebro produciéndose un estado que viene a llamarse de shock.

La persona en este estado estará pálida, con sudoración fría, pulso débil y rápido, su respiración será agitada y superficial, tendrá sed y puede a llegar a perder el conocimiento. ¿Qué hacer ante un riesgo de shock?:

- Colocaremos a la persona en el suelo para favorecer el riego sanguíneo al cerebro.
- Elevaremos las piernas, siempre que no se queje de dolor, en cuyo caso dejaremos las extremidades en horizontal.
- Evitaremos que pierda calor.
- No le daremos nada de comer ni de beber.

Además de las hemorragias, otras causas que pueden desencadenar un estado de shock son:

- Quemaduras graves.
- Enfermedades cardíacas.
- Fracturas muy dolorosas.
- Intoxicaciones.
- Reacciones anafilácticas-alergias.
- Deshidrataciones...

ATENCIÓN GENERAL A LAS QUEMADURAS

La quemadura es el resultado del contacto de los tejidos del organismo con el calor. Las causas principales son el fuego, líquido hirviendo, los sólidos incandescentes, la electricidad, los productos químicos y las radiaciones.

El cuerpo humano tolera temperaturas de hasta unos 40º C; por encima se produce la quemadura que por un lado depende de la acción directa del agente causal y por otro de la isquemia (falta de aporte sanguíneo) cutánea secundaria a la acción del calor.

La piel, que es el órgano más extenso de nuestro cuerpo, está compuesta esencialmente por dos capas:

- Epidermis. La más externa y cuya función es fundamentalmente protectora.
- Dermis. Cuya destrucción conlleva la pérdida de la capacidad de regeneración de la piel

1. Clasificación

Las quemaduras se pueden clasificar en función de la profundidad y extensión de las mismas. Según la profundidad las clasificamos en de 1º-2º-3º grado de menos a mayor profundidad. Para clasificar a la que maduras por su extensión se utiliza la «Regla de los 9». Para ello se divide la superficie corporal en 11 áreas, siendo cada una el 9% o un múltiplo de 9.

La valoración de la gravedad de una quemadura se basará en la extensión de la superficie corporal quemada y el grado de profundidad de la misma.

Se consideran quemaduras graves independientemente de su extensión o profundidad, las quemaduras que afectan a manos, pies, cara. Ojos y genitales.

Asimismo factores como la edad, el agente causal y el estado de salud previo de la víctima influyen de manera decisiva en el pronóstico de la quemadura.

2. Norma General

Qué hacer ante una quemadura

La asistencia inmediata de la persona quemada es muy similar a la de cualquier otro accidente. Es decir lo primero que tenemos que hacer, sin olvidar nuestra propia seguridad, es **Proteger**, parando el proceso de la quemadura o sea eliminar la causa. A continuación se exponen las líneas básicas a seguir ante una quemadura:

1. Evacuar a la persona del foco térmico
2. Realizar una evaluación inicial y mantener las funciones vitales: Respiración y Pulso.
3. Descartar otras posibles lesiones como hemorragias, shock, fracturas.
4. Refrescar la zona quemada. Aplicar agua en abundancia evitando enfriar al/a la paciente.
5. Envolver la zona quemada con gasas o paños limpios.
6. Evacuar a la persona quemada a un centro hospitalario lo antes posible.
7. Vigilar de forma periódica los signos vitales.

Qué no se debe hacer ante una quemadura

1. Aplicar pomadas, ungüentos, pasta dentífrica... sobre la quemadura. Sólo agua.
2. Enfriar demasiado a la persona herida. Para ello se procurará aplicar el agua sólo sobre la zona quemada.
3. Dar comida o líquidos por vía oral.
4. Romper las ampollas que se hayan podido formar. Facilitaríamos la entrada de gérmenes.
5. Despegar la ropa que esté pegada a la piel.
6. Dejar sola a la víctima.
7. Demorar innecesariamente el traslado a un centro especializado

3. Quemadura por fuego

Si cuando iniciamos la atención a la persona accidentada las llamas queman todavía a la víctima, no se deben apagar con agua. Revolcaremos a la persona quemada por el suelo o sofocaremos el fuego con una manta o similar. Una vez apagadas las llamas, sí aplicaremos agua con el fin de refrigerar las zonas quemadas.

En el caso de quemadura por fuego aplicaremos las normas generales citadas, prestando especial atención a la ausencia de respiración. La mayoría de las víctimas por fuego lo han sido en un espacio cerrado por lo que a las quemaduras cutáneas se les asociará quemaduras respiratorias.

También son frecuentes las intoxicaciones por monóxido de carbono y las lesiones inflamatorias de las mucosas de las vías aéreas superiores por inhalación de productos químicos.

4. Quemadura química

Se produce cuando la piel entra en contacto con sustancias químicas como ácidos o álcalis fuertes. Ante una quemadura química se actuará lavando generosamente la piel con agua en abundancia. Se duchará durante 20-30 minutos.

Durante la ducha se ha de proceder a retirar todos los objetos que estén en contacto con la piel y a continuación aplicar la norma general.

En el caso de las quemaduras oculares los ojos se irrigarán durante al menos 20 minutos. La evacuación se hará continuando la irrigación con frascos irrigadores.

5. Quemaduras eléctricas

La corriente eléctrica puede dar lugar a lesiones de diversa naturaleza en su paso por el interior de nuestro cuerpo. Junto a las lesiones locales, un accidente eléctrico puede desencadenar una parada cardio-respiratoria.

La prioridad como en todos los accidentes será **Proteger-Avisar-Socorrer**. En este caso lo primero será cortar la corriente eléctrica en condiciones seguras, no sin antes prever la caída de la persona.

VII.- HISTORIA, MEDIO NATURAL Y DEMOGRAFIA DEL PAIS VASCO

TEMA 33.- HISTORIA DEL PAIS VASCO DEL SIGLO XXIX

PERIODO CONSTITUCIONAL Y RESTAURACIÓN ABSOLUTISTA

Las ideas de la Revolución Francesa llegan al País Vasco cuando Napoleón invade España en 1808. Napoleón obliga a abdicar a Fernando VII en Bayona, e impone a su hermano José I como Rey de España. Ante este hecho, tendremos en el País Vasco dos posturas antagónicas. Por un lado, los grandes comerciantes de Bilbao y San Sebastián sintonizan con las ideas revolucionarias y se hacen primero afrancesados y después liberales. Por otro, el pueblo, dirigido por el clero rural, se posiciona en contra de las nuevas ideas, por antirreligiosas y porque traen consigo nuevas cargas fiscales para mantener la guerra. Durante este periodo se van a promulgar dos constituciones:

Constitución de Bayona (1808)

Es una carta otorgada por Napoleón, a través de su hermano, a los representantes del clero y la nobleza españoles convocados en la ciudad francesa de Bayona. Las influencias de esta constitución son la Francia Napoleónica y la Constitución francesa de 1791.

Se afirma el principio constitucional de igualdad jurídica y fiscal, para todos los españoles, y se acuerda la supresión de las aduanas interiores, todo esto se enfrenta por primera vez a los preceptos forales.

Constitución de Cádiz (1812)

Popularmente conocida como "La Pepa" al ser promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812. La Constitución de Cádiz refleja la ideología liberal frente a las posiciones absolutistas del Antiguo Régimen. Se inspira en la Constitución francesa de 1791 y la estadounidense de 1789, sin perder de vista las antiguas leyes fundamentales del reino. Tuvo una vigencia breve e intermitente en el tiempo, llegando hasta 1837 cuando se promulga una nueva constitución. La Constitución de 1812 proclamaba la libertad económica de trabajo, comercial, libertad de expresión (excepto a los escritos religiosos), sufragio universal para mayores de 25 años, restringido según las rentas, soberanía nacional, división de poderes, Monarquía hereditaria pero constitucional debiendo el Rey acatar la Constitución, finaliza con la Inquisición.

El carácter uniformista de la nueva Ley al afirmar el principio constitucional de igualdad jurídica y fiscal entra en contradicción con las tradiciones forales al suprimir las instituciones vascas (Juntas Generales, Diputación Foral).

Finalizada la Guerra de la Independencia retorna al poder Fernando VII (1814-1833), lo cual supone la restauración del absolutismo monárquico. Este reinado se caracteriza por una alternancia de periodos absolutistas (sexenio de 1814-1820 y década de 1823 a 1833) frente a otros de constitucionalismo liberal (Trienio de 1820 a 1823).

Los monarcas absolutistas europeos abolieron las constituciones del periodo revolucionario, Fernando VII decretó ilegales las Cortes Generales de Cádiz y su obra legislativa: la Constitución de 1812.

Suprimida la Constitución de 1812, el rey busca apoyo para combatir contra el liberalismo, lo cual supone apoyarse en los defensores del viejo sistema social convirtiéndose, por lo tanto, en defensor de los Fueros. La foralidad vasca se vio beneficiada de los periodos absolutistas del reinado de Fernando VII.

GUERRAS CARLISTAS: ANTECEDENTES, BANDOS Y DESARROLLO

Primera Guerra Carlista (1833-1839)

Fernando VII, antes de fallecer, suprimió la ley sálica, según la cual no podían reinar las mujeres, con objeto de que su hija, Isabel II, pudiera sucederle. El hermano del rey, Carlos M^a Isidro, no aceptó la mencionada supresión legal y se consideraba el legítimo heredero. La muerte del rey originó la lucha por la sucesión, comenzando la primera guerra carlista.

La sucesión al trono puede considerarse como desencadenante del conflicto armado, pero nunca como la causa profunda que explica las guerras carlistas. El enfrentamiento entre dos modelos políticos (absolutismo-liberalismo), que intentan alzarse con el control del Estado, es la base de las contiendas carlistas.

El carlismo tiene el apoyo social de los grupos más tradicionales: nobleza rural, medianos y pequeños campesinos y el clero. El liberalismo se ve apoyado por la burguesía de las ciudades y los obreros industriales.

Características ideológicas del carlismo: integrismo religioso, régimen señorial de propiedad de la tierra, defensa del sistema foral, absolutismo monárquico. El carlismo se erige como defensor de la tradicional religiosidad del País Vasco y la iglesia vasca aporta al conflicto armado un número importante de efectivos, especialmente el clero de zona rural.

Las leyes de Mendizábal en 1836 y 1837, con las correspondientes desamortizaciones y la supresión de los diezmos eclesiásticos, profundizan en la separación entre Iglesia vasca y liberalismo.

Los liberales como defensores de la propiedad individual se enfrentan a una concepción feudal-señorial de la propiedad de la tierra, enfrentándose de esta manera a jauntxos, pequeños y medianos mayorazgos y también a una parte del campesinado a quien asustaba el cambio de titularidad de la tierra. La uniformidad legal de los liberales aplicando una constitución para todos supone la eliminación foral. Por lo tanto, la mayoría del País Vasco se enfrentará al liberalismo.

Reconociendo el carlismo la importancia del foralismo vasco incorporará el término "Fueros" al lema "Dios, Patria, Rey". La sociedad estamental defendida por el absolutismo monárquico representa la aceptación de privilegios inherentes a determinados estamentos sociales

(nobleza, clero y rey). La burguesía de las ciudades dedicada al comercio o a la inversión capitalista en el campo y la industria rivalizará por la hegemonía social de los grupos privilegiados. Esta concepción diferente del Estado enfrenta a los dos bandos, carlistas y liberales, en el campo de batalla.

La Primera Guerra Carlista tuvo tres fases: hasta 1835 los ejércitos del Pretendiente ocupaban casi todo el País Vasco, con la excepción de las grandes ciudades, que eran liberales. El general guipuzcoano Tomás de Zumalacarregui murió sitiando Bilbao. Tras la muerte del general la reivindicación foral adquirió mayor fuerza. La reivindicación fuerista por parte carlista se veía fortalecida al ser una respuesta a las posturas liberales que se plasman en la Constitución de 1837 y en el Decreto de las Cortes de 19 de setiembre de 1837, por el cual se suprimían las Diputaciones Forales de las Provincias Vascongadas y se constituyan Diputaciones Provinciales.

De 1835 a 1837, las tropas carlistas realizaron diversas incursiones por la Península, llegando a amenazar Madrid. A partir de 1837 existe un cansancio en los dos bandos. En estas fechas surgen divisiones en el bando liberal y en el carlista.

En el verano de 1839 los moderados de ambos bandos ocupaban el poder. Tras intensas negociaciones, Maroto, jefe carlista y Espartero, el militar más destacado de la contienda, sellaron en Vergara el histórico acuerdo. El Abrazo de Vergara no fue suscrito por los carlistas alaveses y navarros, con lo cual, Espartero no se comprometía con todo el País Vasco sino con los carlistas representados en Vergara. Espartero se comprometía a defender ante el Gobierno el mantenimiento de los Fueros.

El 25 de octubre de 1839, las Cortes de Madrid aprobaron y la Reina Gobernadora sancionó una Ley, que confirmaba los Fueros "sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía".

La adaptación al régimen constitucional no fue tranquila. La designación por parte del Gobierno en 1840 de un Jefe Político (gobernador) de Guipúzcoa provocó un alzamiento sofocado por Espartero y el propio ayuntamiento de San Sebastián.

Como consecuencia, Espartero firmaba, en Vitoria, el Decreto de 29 de octubre de 1841, de aplicación en las tres provincias vascas. Por dicho Decreto:

- Se suprimían las Juntas y Diputaciones, acabando así con el "pase foral".
- El orden público sería competencia de los jefes políticos provinciales, antecesores de los gobernadores civiles.
- Las aduanas se trasladan desde el interior a los puertos de mar.
- La administración municipal y judicial se equiparaba a las del resto de España.

Sin embargo, se mantenía el derecho civil foral, el particularismo militar y las exenciones fiscales.

En 1843 el poder pasó a los liberales moderados, siendo Espartero expulsado de España, lo que favoreció la reintegración del régimen foral. Desde 1844 hasta 1868 subsistió el grueso del régimen foral, excepto lo relativo a aduanas, de una forma precaria, siendo su existencia combatida por el Estado.

Es de destacar durante este periodo, la formación entre los liberales vascos de una conciencia de defensa foral, que sustituyó al centralismo inicial del pensamiento liberal. Sus defensores serán llamados fueristas. Quien mejor simboliza la popularidad del fuerismo liberal es Jose M^a de Iparragirre, con su himno el árbol de Gernika.

Segunda Guerra Carlista (1872-76)

La revolución de septiembre de 1868 destronó a Isabel II. La reina, que se hallaba veraneando en San Sebastián, huyó a Francia para no regresar más al trono. Durante seis años (Sexenio Revolucionario) la inestabilidad de los gobiernos fue evidente. Así, tenemos:

- La regencia del General Prim (1868-1870).
- El reinado de Amadeo I de Saboya (1871-1873).
- La I República (1873-1874).

Un hecho destacado de esta época fue el de la celebración de las primeras elecciones democráticas (por sufragio universal masculino directo) de nuestra historia. El electorado vasco dio el triunfo a las candidaturas católico-carlistas, saliendo los jauntxos y el clero muy reforzados.

La tolerancia de los revolucionarios con el fuerismo fue menor en aspectos religiosos, provocando una fuerte respuesta de la población vasca.

La legislación anticlerical del período revolucionario originó enfrentamientos continuados en el País Vasco, destacando la agitación de Guipúzcoa de 1869, cuando las Juntas Generales, en manos de los liberales, intentaron reducir la subvención al clero.

La irreligiosidad del régimen se apreciaba en el reconocimiento de la libertad de cultos en la Constitución de 1869. En el País Vasco rural creció el movimiento carlista cuya bandera era la denuncia de esta irreligiosidad. Cuando el pretendiente al trono, Carlos VII, da la orden de preparar un levantamiento y organiza partidas guerrilleras por todo el norte, obtendrá su mayor fuerza en el País Vasco.

El campo era mayoritariamente carlista, mientras que en las zonas industriales y ciudades se encontraba bien representado el liberalismo, especialmente en Bilbao, San Sebastián, Eibar y la Ribera navarra.

En el País Vasco, las partidas carlistas tuvieron que enfrentarse al ejército republicano, que mandaba el General Serrano. Las ofensivas carlistas logran dominar todo el País Vasco, excepto las ciudades. Bilbao tuvo que soportar un largo asedio hasta el 2 de mayo de 1874, en que el General Concha la liberó.

A partir de 1874, el gobierno liberal aumentó la presión sobre las posiciones carlistas. El fracaso carlista en el sitio de Bilbao y la restauración monárquica en la persona de Alfonso XII, hijo de Isabel II, hizo perder apoyos al carlismo, Estella caía el 19 de febrero. En estas fechas, Don Carlos abandona el territorio navarro camino de Francia. La guerra finalizó con una nueva derrota carlista. Ahora, el Gobierno de Cánovas del Castillo en su condición de vencedor pretende efectuar el arreglo foral pendiente desde 1839.

LA ABOLICIÓN FORAL

Las discusiones parlamentarias precedentes a la aprobación de la **Ley de 21 de julio de 1876** (*Ley de modificación de los fueros*), dejan clara la unanimidad de todos los parlamentarios vascos en la defensa de los Fueros. El sentir general de los diputados vascos indica que la ley que se discutía castigaba no sólo a los carlistas sino también a los liberales vascos.

La histórica ley establecía la obligación militar y la contribución a los gastos del Estado del mismo modo que el resto de las provincias de la nación. Ante la desobediencia civil de las

Juntas y Diputaciones vascas, el Gobierno las disolverá para sustituir las por gobiernos provinciales. El régimen foral había desaparecido.

A continuación de la abolición foral, Cánovas del Castillo ofreció lo que se interpretaba como una armonización del particularismo de las tres provincias vascas con el régimen constitucional: el mantenimiento de ciertas prerrogativas de carácter fiscal. Los representantes de las tres provincias aceptaron el pacto, pues interpretaron que salvaban del naufragio foral uno de sus aspectos fundamentales, la autonomía fiscal. El rey firmaba un decreto, en febrero de 1878, que establecía el régimen de Conciertos Económicos de las provincias vascas y que consagraba un sistema fiscal autónomo.

La abolición foral tendrá consecuencias a corto plazo. Sabino Arana (1865-1903) exteriorizará su protesta por la derogación foral, siendo éste un factor fundamental en el origen del nacionalismo vasco.

NACIONALISMO VASCO: NACIMIENTO Y DESARROLLO

En el origen del nacionalismo vasco tenemos dos causas principales: La abolición foral y el proceso de industrialización del País Vasco.

A la crisis política originada por la liquidación del régimen foral, se añade una rápida industrialización vizcaína que provoca:

1. Crisis del sector agrario, cuya situación en la economía vasca queda sustancialmente alterada.
2. Hegemonía de la clase burguesa vinculada a la industria y con la necesidad de obtener un mercado nacional superior al vasco.
3. Fuerte irrupción de inmigrantes y la aparición del proletariado.

Todos estos elementos provocan una crisis de la vida tradicional del País Vasco, ante la cual no será indiferente Sabino Arana Goiri (1865-1903). Los principios en que sustenta Sabino Arana la nacionalidad son: raza, lengua, gobierno y leyes tradicionales, religión, anti-industrialismo. La industrialización, causa de múltiples transformaciones, se rechaza en un principio por Sabino Arana, ya que "las desgracias de Vizcaya" tienen en ella su origen. En el periódico "Bizkaitarra" (1895) escribía: "Fuese pobre Vizcaya y no tuviera más que campos y ganados y seríamos entonces patriotas y felices".

La solución que propone Sabino Arana es la vuelta a un pasado agrícola y agrario, eliminando así la extranjerización del País Vasco. Al final de su vida aceptará la industrialización.

Todos los principios apuntados no eran respetados por la "invasión" española, con lo cual, la mejor forma de defenderlos era mediante la ruptura con España y la proclamación de la independencia política.

El pensamiento sabiniano toma forma en 1895 en una organización política: PNV. Esta organización política plantea sus postulados en un principio exclusivamente para Bizkaia, pero en 1894 los hace extensivos a las siete provincias vascas.

El carácter independentista del nacionalismo vasco se ve rebajado a principios del siglo XX, coincidiendo con la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Completamente aceptado el hecho industrial, pasarán a formar parte del nacionalismo una parte del empresariado vasco, entre

estos, Ramón de la Sota y Llano. Las bases sociales del nacionalismo se van ampliando a las capas urbanas, dejando de ser exclusivamente rurales.

Durante la etapa de la Dictadura de Primo de Rivera (1923-30), el nacionalismo siguió fortaleciéndose, debido a que algunos sectores de la Iglesia fueron abandonando el carlismo y se apoyaron en el nacionalismo. Es de resaltar la fuerza que obtiene el sindicato Solidaridad de Obreros Vascos (ELA-STV), y la solución a la escisión de 1921, forjándose la unidad entre aberrianos y Comunión nacionalista.

IIª REPÚBLICA (1931-39): Esta etapa está caracterizada por la continuada intención del nacionalismo de conseguir un Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Las diferentes intentonas supondrán una evolución de las posiciones del nacionalismo vasco, acercándose progresivamente a las instituciones republicanas.

Las elecciones a Cortes de 1933 supusieron un enorme éxito electoral para el PNV, siendo éas las fechas en que los nacionalistas son conscientes de que el ansiado estatuto no se consigue con un gobierno de centro-derecha. A partir del 34 inician su aproximación a las izquierdas, por primera vez en su historia.

El futuro lehendakari, Jose Antonio Aguirre, y Jesús Mª de Leizaola son parte del nuevo núcleo de dirigentes nacionalistas más dialogantes con la izquierda. El Estatuto de 1936 sellará la plena colaboración entre izquierda y nacionalismo vasco.

TEMA 34.- HISTORIA DEL PAÍS VASCO DEL SIGLO XX

CRISIS MONÁRQUICA

INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en los acontecimientos producidos en el siglo XX en España, debemos analizar cómo es la España de principios del siglo XX. Es una sociedad en proceso de expansión demográfica, debido a la reducción de la tasa de mortalidad.

Esta reducción se produjo fundamentalmente por la mejora de la alimentación, de la sanidad y de las medidas higiénicas. Debido a este aumento de población y al proceso de emigración del mundo rural al urbano, se produjo un crecimiento muy significativo de las ciudades. Hubo poblaciones que incluso duplicaron su población en escasos 30 años, como por ejemplo Barcelona que pasó de medio millón de habitantes a principio de siglo a un millón en 1930.

Las ciudades cambiaron su morfología. Se expandieron en sus alrededores con nuevos barrios espaciosos con parques y jardines para las clases pudientes y también con barrios obreros. Esta expansión trajo consigo la necesidad de mejorar los transportes y así vemos la construcción de metros y tranvías. Como ejemplo está la inauguración del metro de Madrid en 1919.

España a comienzos de siglo sigue siendo fundamentalmente agraria. La mayor parte de su población activa trabaja en el sector primario, pero en el primer tercio del siglo, vemos que la economía se moderniza e incrementa sustancialmente. Este incremento económico se debe no sólo al aumento de la población ya mencionado, sino a la neutralidad española en la I Guerra Mundial, que va a permitir que sea suministradora de los países que están en guerra.

Se produjo fundamentalmente en dos aspectos: en el sector agrícola se incrementó la producción en base a la incorporación de nuevas tecnologías y en el sector industrial en base a su diversificación. A las industrias tradicionales (siderurgia, textil...) se añaden otras como la alimentaria, las vinculadas a los transportes, la producción hidroeléctrica, etc. La modernización también se dio en el sector terciario, sobre todo en la banca y en las telecomunicaciones.

Todos estos cambios trajeron consigo modificaciones en la estructura de la sociedad. El mayor peso social sigue recayendo en la aristocracia y los terratenientes, pero cada vez va teniendo mayor peso la clase burguesa que se va enriqueciendo en base a la industria, el comercio y la banca. Paralelamente a este hecho comienza a desarrollarse una clase media fuerte, basada fundamentalmente en los obreros industriales.

CRISIS MONÁRQUICA

La crisis monárquica o crisis de la Restauración hace referencia al reinado de Alfonso XIII. Este rey llegó al trono en 1902 siendo el marco legal de la época la Constitución de 1876. Ya desde el inicio del reinado va a encontrarse con una serie de condicionantes. Por una parte el sentimiento de pérdida y la crisis surgida tras la Firma por parte de España en 1898 de la paz en París, por la que perdía Cuba, Puerto Rico y Filipinas, últimas colonias de ultramar.

Por otra parte, nos encontramos con la Semana Trágica de Barcelona, de 1909. Comienza la Guerra de Marruecos con el fin de mantener el protectorado marroquí y para ello se realizan reclutamientos forzados. Las bajas en el frente son numerosas y ello genera movimientos, protestas y disturbios que se saldan con más de 100 muertos, millares de personas detenidas y de ellas 5 fueron condenadas a muerte y ejecutadas. La fuerte repulsa, tanto exterior como exterior, a la represión y a estas ejecuciones hizo que Alfonso XIII cesara a Maura y nombrara en su lugar a Moret como presidente del gobierno.

La crisis política se refleja en la inestabilidad de los presidentes del gobierno. Por ejemplo, Moret ya al año siguiente, 1910, dimitió y fue sustituido por Canalejas que fue asesinado en 1912. Su sustituto fue Eduardo Dato.

Otro factor que explica la caída de la monarquía es la crisis de 1917. En ella se conjugan varios factores:

- Crisis económica: derivada del mal reparto de los beneficios económicos conseguidos por la neutralidad española en la I Guerra Mundial y que trae consigo un severo aumento de la inflación.
- Nacionalismo catalán: la mayoría de los parlamentarios catalanes se unieron en la Asamblea Nacional de Parlamentarios que demandó un cambio de gobierno y la necesidad de convocar las Cortes Constituyentes.
- El sindicalismo militar, con enfrentamientos entre los mandos intermedios y los altos cargos y mandos del ejército.
- La huelga general de 1917.

A partir de esta fecha veremos diferentes gobiernos de concentración (aquellos formados por miembros de diferentes fuerzas políticas). Pero no se conseguía estabilizar la situación. Para hacernos una idea en sólo 6 años hubo trece cambios de gobierno.

Si añadimos a la inestabilidad política continuada, el aumento de las tasas de desempleo, el incremento de los precios, las convulsiones sociales y los fracasos militares en Marruecos

(Desastre de Annual de 1921), entenderemos el dramatismo de la situación de la monarquía liberal de Alfonso XIII.

El golpe militar del general Miguel Primo de Rivera en 1923 fue la solución de fuerza que se buscó para solucionar la crisis, con la aprobación del Rey Alfonso XIII. Primo de Rivera suspendió la Constitución de 1876 y disolvió las Cortes. Su objetivo era crear un gobierno fuerte, capaz de controlar las diferentes crisis implantando un sistema autoritario. Hay que tener en cuenta que en el panorama internacional, los movimientos fascistas comenzaban a tomar fuerza. El gobierno que formó fue un gobierno de militares conocido como el Directorio Militar. En ese sistema autoritario se suprimieron los partidos políticos (existencia de un único partido: Unión Patriótica) y la libertad de prensa, se reprimieron las organizaciones anarquistas y se erradicó el terrorismo. Se consiguió la estabilidad, e incluso, tras el final del conflicto de Marruecos en 1925, parecía tener cada vez un mayor apoyo.

Así en ese mismo año, sustituyó el Directorio Militar por el Directorio Civil, en un intento de institucionalizar la Dictadura. Aún contando con apoyos la oposición a la Dictadura era importante y diversa. Encontramos en ella desde liberales a conservadores; republicanos, nacionalistas, socialistas, anarquistas, intelectuales, colectivos obreros, movimientos estudiantiles... Un elemento clave fue el cada vez mayor descontento de miembros del ejército.

Tras el Crack del 29 (catastrófica caída de la Bolsa de Nueva York), los problemas económicos se extendieron por todo el planeta. En nuestro caso se depreció la peseta y ello hizo aumentar el descontento social y la oposición a la Dictadura.

En esta tesitura Primo de Rivera presentó su dimisión a Alfonso XIII en 1930 y éste la aceptó y tras ello nombró como presidente de gobierno al general Dámaso Berenguer. El objetivo era volver a la situación anterior a la Dictadura de Primo y para ello se restauró la Constitución de 1876. A este período se le conoce como la "Dictablanda".

La oposición (republicanos, socialistas, nacionalistas, intelectuales, etc.) fue fortaleciéndose y así se llegó al **Pacto de San Sebastián**, compromiso para derrocar la monarquía e instaurar un sistema democrático. Ante la imposibilidad de recuperar la normalidad, Berenguer dimitió en 1931 dando paso a un nuevo gobierno presidido por el almirante Aznar, que estableció un calendario electoral. Así quedaron convocadas elecciones municipales para el 12 de abril de ese mismo año. Con ello se intentaba ir volviendo poco a poco a la legalidad constitucional. Sin embargo, las elecciones locales sirvieron para valorar el papel de la monarquía. El triunfo de los republicanos y socialistas en las ciudades precipitó la abdicación del rey y su exilio y la proclamación de la República el 14 de abril de 1931.

LA II^a REPÚBLICA

Tras la proclamación de la II^a República, se formó un gobierno provisional presidido por Alcalá Zamora y formado por republicanos de izquierda y derecha, socialistas y nacionalistas, es decir, por los firmantes del Pacto de San Sebastián. El gobierno debía dirigir provisionalmente el país hasta unas nuevas elecciones para conformar unas nuevas Cortes Constituyentes encargadas de dotar a España de una nueva constitución.

El nuevo gobierno tuvo que responder desde un principio a la petición de reformas exigidas por la población española. Así que realizó una reforma agraria, también reformas laborales, reforma militar y puso en marcha el Estatuto provisional de autonomía de Cataluña. Finalmente las elecciones a Cortes tuvieron lugar en junio de 1931 y el triunfo fue para la coalición republicano-socialista. Con ello la mayoría aplastante fue para la izquierda, quedando la derecha con una mínima representación.

Estas Cortes redactaron y aprobaron la **Constitución 1931**, constitución que establecía un régimen plenamente democrático. En ella se definía el nuevo estado español en los siguientes términos: "República democrática de trabajadores de todas clases". En ella se concedía a la mujer el derecho al voto y se proclamaba el establecimiento de una serie de derechos y libertades: libertad de reunión, de expresión, de asociación, derecho a la educación, divorcio, etc.

A nivel institucional se establecía un sistema unicameral, el Congreso de los Diputados y se abría la posibilidad a crear regiones autónomas. En ella España queda definida como estado laico, separando claramente Iglesia y Estado. Se reconoce la libertad de conciencia y el derecho a practicar cualquier religión. Con esta constitución comenzó el llamado **Bienio Reformista** (1931-1933). Se nombró a Azaña como Jefe de Gobierno y a Alcalá Zamora como Presidente de la República. El gobierno republicano-socialista emprendió un amplio programa reformista en un contexto económico desfavorable, marcado por el ascenso del paro. Las reformas fueron en muy diversos aspectos. Por ejemplo, se produce la aprobación del Estatuto de Autonomía Catalán. También se llevó a cabo una reforma agraria basada en la expropiación de los latifundios. La reforma religiosa permitió el matrimonio civil y el divorcio. A su vez la reforma militar limitó la injerencia de los militares en la vida política.

Ante estas reformas tanto la extrema derecha como la extrema izquierda reaccionaron en contra. Las reacciones se sucedieron y en 1933, Azaña dimitió y Alcalá Zamora convocó nuevas elecciones. Para estas elecciones, la derecha se había reorganizado. Tres nuevos grupos se presentaron a los comicios: la CEDA (Confederación Española de Derechas Autónomas) auspiciada por la Iglesia Católica, Renovación Española y Falange Española, dirigida por José Antonio Primo de Rivera, hijo del dictador. Mientras la izquierda se presentó fragmentada en múltiples grupos y los anarquistas propugnaron a la abstención. Las elecciones dieron la victoria de los grupos conservadores: Partido Republicano Radical y la CEDA.

Por ello fue nombrado Jefe de Gobierno Lerroux del Partido Radical que gobernó en colación con la CEDA. Esta coalición suprimió las reformas realizadas por el gobierno anterior pero la gobernabilidad era inviable. La colaboración entre la CEDA y los radicales era imposible por las diferentes ideologías y a ello se sumaba el rechazo de la izquierda y de los nacionalismos vascos y catalanes.

La crisis definitiva vino con un escándalo de corrupción que afectó a altos cargos gubernamentales. La aparición de otros escándalos precipitó el fin del gobierno de Lerroux y se forzó la convocatoria de nuevas elecciones a Cortes en febrero de 1936. En estas elecciones ganó el **Frente Popular**, coalición de izquierdas de republicanos, socialistas, comunistas y nacionalistas.

Manuel Azaña fue nombrado Presidente de la República y se relanzaron las reformas del Bienio Reformista. Pero la situación era irreversible e insostenible. El ambiente social era cada vez más tenso. La izquierda obrera había optado por una postura claramente revolucionaria con huelgas continuas y la derecha quería el fin del sistema democrático. La situación desembocó en una sublevación militar contra la República.

LA GUERRA CIVIL. ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y PRIMER GOBIERNO VASCO

GUERRA CIVIL ESPAÑOLA

El levantamiento militar se produjo el 17 de julio de 1936 en Melilla y se extendió rápidamente por el protectorado de Marruecos y posteriormente por la península. En él, el general Franco asumió el control y el mando. La sublevación obtuvo escaso respaldo popular y se basó casi

exclusivamente en las fuerzas militares insurrectas. El golpe fracasó en Asturias, Cantabria y parte del País Vasco, donde el PNV colaboró finalmente con la República, Cataluña, Levante, Madrid, Castilla la Mancha, Murcia y la zona oriental de Andalucía.

El fracaso parcial del golpe llevó a la división del territorio en dos bandos y al inicio de la **Guerra Civil Española**. Por un lado, nos encontramos con el bando insurrecto, el bando nacional. Este bando se organizaba en la llamada Junta de Defensa Nacional, situada en Burgos, formada por un grupo de generales con Franco a la cabeza, que estableció un estado militarizado y autoritario. Hay que destacar el apoyo que tuvo este bando por parte de la Italia fascista y la Alemania nazi tanto con medios humanos como con medios materiales. Este bando controlaba Galicia, las dos Castillas, Cáceres y Andalucía occidental.

Por otro lado, estaba el bando republicano. En él, el gobierno de la República fue incapaz de imponer un mando centralizado y el poder en la realidad quedó disgregado en manos de comités obreros organizados por partidos y sindicatos que no estaban sometidos a ningún tipo de poder centralizado. Eran ejércitos populares. Este bando controlaba el norte de España, Cataluña, el Levante, Aragón, Madrid y el resto de Andalucía. Los primeros momentos de la guerra se caracterizan por la dura represión en ambos bandos. Las ejecuciones y los asesinatos se extendieron por todo el país.

El objetivo de Franco era tomar Madrid, pero al no conseguirlo por la durísima resistencia mostrada por las milicias populares decidió cambiar su estrategia y tomar el norte. Mientras Franco avanzaba hacia Madrid, Mola tomó Irún, ya en septiembre de 1936, y San Sebastián, cerrando la frontera y aislando al País Vasco de Francia. De la primavera al otoño de 1937, tomó primero el País Vasco y luego Cantabria y Asturias.

Durante esta campaña del norte destacó la intervención de la Legión Cóndor, apoyo aéreo alemán, que abrió camino a las tropas nacionales con bombardeos sistemáticos. Destacan el de Durango pero sobretodo el de Gernika, que tuvo difusión mundial y que se materializó en el famoso cuadro de Picasso. Esta estrategia bélica en la segunda guerra mundial se convirtió en rutinaria.

La conquista del norte tuvo graves consecuencias para la República. No sólo perdieron las minas de carbón y hierro de la zona, sino también la industria armamentística que, en adelante, los franquistas pudieron concentrar todas sus tropas en la zona sur.

De aquí se trasladó a Zaragoza y Teruel, y así se abrió paso hacia la costa mediterránea por Valencia, dividiendo el territorio republicano en dos zonas de forma que se debilitó dicho bando y así tras la dura batalla del Ebro, pudo llegar a Barcelona y conquistarla, en febrero de 1939. La guerra estaba casi perdida. Al frente de la República estaba Juan Negrín, pero este gobierno ya en crisis tuvo, el fin definitivo tras el reconocimiento internacional de Franco por parte de Francia y Gran Bretaña. Así que sólo quedaba intentar negociar el final de la guerra con los nacionales. El 28 de marzo, las tropas franquistas entraron en Madrid y el 1 de Abril de 1939 se daba por terminada la guerra. A partir de aquí una dictadura sustituirá al proyecto democrático de la II República.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1936 Y PRIMER GOBIERNO VASCO

Para situar la aprobación del Estatuto del 36, debemos retroceder al inicio del levantamiento militar y analizar con más profundidad la Guerra Civil en el País Vasco.

El comportamiento de los Territorios Históricos fue diferente. Bizkaia y Gipuzkoa se mantuvieron en el lado republicano, mientras que el bando nacional no tardó mucho en triunfar en los casos alavés y navarro. Los historiadores explican este último hecho en el apoyo del carlismo y la escasa influencia del nacionalismo en Alava y Navarra.

Con la llegada al gobierno republicano de Largo Caballero (septiembre, 1936), se intentó crear un gobierno de concentración fuerte para afrontar la situación bélica. Esta voluntad integradora le llevó a negociar con el PNV para que se sumara al gobierno y concretamente deseaba la incorporación de Manuel de Irujo (Diputado a Cortes por Gipuzkoa) como ministro sin cartera y para la concesión por las Cortes de un **Estatuto de Autonomía para el País Vasco**, cuestión última que se materializó el 7 de octubre de 1936 con José Antonio Agirre como Lehendakari. En estos tiempos bélicos, la primera acción del recién creado Gobierno Vasco fue la creación del Ejército Vasco. Al igual que en otras zonas fue un ejército improvisado, mal dotado y sin preparación, lo que le situaba en clara desventaja frente al ejército nacional.

La ofensiva del general Mola contra el llamado cinturón de Bilbao comenzó en marzo de 1937 y tras los demoledores bombardeos ya mencionados, un ejército nacional de unos 50.000 soldados avanzaron por Éibar, Gernika, Durango, Amorebieta, etc. Bilbao cae en junio de 1937 y el Gobierno Vasco se dirige hacia Santander, todavía en poder de la República.

El Gobierno Vasco y las autoridades republicanas partieron hacia el exilio. Mientras Juan de Ajuriaguerra, dirigente del PNV, quedó encargado de la rendición del Ejército Vasco. Esto es lo que se conoce como **Pacto de Santoña**. El acuerdo marcaba el desarme y la rendición de las tropas vascas a manos italianas. Así se hizo pero pocos días después los italianos los entregaron a las tropas franquistas y se produjo la entrada de los gudaris a la cárcel de El Dueso, en un primer momento.

A pesar del poco tiempo de vigencia del Estatuto del 36, nueve meses, y del gran condicionante de la guerra, el Primer Gobierno Vasco también realizó acciones más allá de la creación del ejército. Por ejemplo estableció la cooficialidad del Euskera, en materia de justicia creó el Tribunal Superior Vasco, en materia de educación surgió la Universidad del País Vasco y en materia de orden público, se fundó la Ertzña.

EL FRANQUISMO: REPRESIÓN, EXILIO Y RESISTENCIA

El régimen que Franco estableció fue una dictadura. Es decir, no existía una constitución, sino un conjunto de leyes llamadas **Leyes Fundamentales del Movimiento**, con escaso reconocimiento de derechos y libertades de los ciudadanos. Sólo había un único partido creado en 1937, la **Falange Española Tradicionalista y de las JONS**, conocida como el Movimiento Nacional. La idea de partido único no era novedosa sino que estaba inspirada en el fascismo italiano y del nacionalsocialismo alemán. A su vez había un único sindicato, la **Organización Sindical**, también llamado Sindicato Vertical.

En este esquema dictatorial Franco concentraba en él todos los poderes. Él era jefe del Estado, jefe de gobierno, jefe del Movimiento y jefe de todos los ejércitos. Por todo ello se nombró generalísimo. Sí existían unas Cortes pero eran exclusivamente consultivas y estaban compuestas por gente afín y leal al régimen.

Asimismo Franco controló la vida social del país a través de dos instituciones creadas dentro del régimen: el Frente de Juventudes y la Sección Femenina. Como principios ideológicos nos encontramos con un claro anticomunismo, antiliberalismo (contrario a las libertades), nacionalcatolicismo (imposición de una estricta moral católica), tradicionalismo, militarismo,...

Dentro de esta ideología destaca la defensa a ultranza de la unidad de España. No entra en este esquema un modelo autonómico. Además en este sentido, destaca el reconocimiento de un único idioma, el castellano, quedando terminantemente prohibido el uso de cualquier otro idioma o lengua. La represión que sufrió el euskera en esta época fue muy fuerte.

Cuando se generaliza diciendo que España era antifranquista hay que rebatirlo ya que si no hubiera tenido una base social importante apoyándole no hubiera permanecido tanto tiempo en el poder.

Analizando esta base social nos encontraremos con el ejército, la Iglesia, los monárquicos, los falangistas, la oligarquía terrateniente y financiera y las clases medias rurales que al estar bajo una fuerte influencia católica apoyan el régimen. En el caso de los monárquicos a pesar de que Franco se negase a ceder la jefatura del estado a Don Juan de Borbón, hijo de Alfonso XIII y padre de Juan Carlos I, muchos monárquicos colaboraron con la dictadura, especialmente en los primeros años del régimen.

Los primeros años del franquismo, década de los 40 y parte de los 50, se caracterizan por el hambre. La escasez de productos de primera necesidad llevó al gobierno a decretar el racionamiento de alimentos. Como consecuencia se creó un mercado negro no sólo de comida sino de todo tipo de productos como las medicinas.

Otra de las características fue la existencia de una corrupción generalizada. Había que tener contactos con los burócratas del régimen para que con su recomendación fuera sostenible la dura vida de la época.

Económicamente destaca la imposición de la llamada autarquía económica, siguiendo el modelo económico del fascismo italiano. Se diseñó un modelo basado en el intervencionismo del Estado con el fin de producir en España todos los productos básicos. El Estado fijaba los precios y controlaba las importaciones y las exportaciones, favorecía a determinados sectores industriales, etc.

Este modelo fracasó estrepitosamente. Como ejemplo, daremos un dato: la renta per cápita de 1936 no se recuperó hasta 1953. Por ello a principios de los 50 se aplicó una liberalización parcial de precios y de las exportaciones e importaciones. A ello se sumó el dinero norteamericano que permitió la reactivación económica. En 1952 desapareció la cartilla de racionamiento.

Para la dura represión Franco utilizó la Ley de Responsabilidades Políticas de 1939 fue la herramienta jurídica utilizada para la dura represión que llegó al final de la guerra. Las cárceles no pueden asumir el alto número de prisioneros políticos así que se tuvieron que habilitar campos de concentración a lo largo de todo el país, campos que presentaban unas condiciones de vida penosas. Además de produjeron decenas de miles de ejecuciones.

En los primeros momentos la represión fue indiscriminada y sistemática. Esta represión generó un clima de terror generalizado entre gran parte de la población. Este terror explica en parte la debilidad de la oposición durante años. A este miedo habría que añadir la pobreza y la desmoralización por la pérdida en la guerra, para entender por qué la oposición tardó en estructurarse y organizarse.

La oposición al régimen franquista se desarrolló tanto en el interior como en el exterior. Desde el exilio los dirigentes republicanos huidos del país mantuvieron un gobierno de la República en el exilio tratando de mantener la legalidad surgida de la Constitución de 1931. Su objetivo era que la intervención de las tropas aliadas acabara con la derrota de Hitler y trajera el fin de la dictadura de Franco. El Lehendakari Aguirre desde París intentaba que EEUU ayudara directamente mediante una intervención militar. Al principio parecía factible. Aguirre era tratado con rango de presidente mientras que a Franco no le reconocían internacionalmente. Incluso mandos norteamericanos dieron formación a miembros del Ejército Vasco a las afueras de París.

Este aislamiento internacional respecto a la dictadura franquista es una característica y una constante de los primeros años de franquismo. En 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas votó contra el ingreso de España. La dictadura de Franco era considerada aliada de las potencias fascistas recién derrotadas.

Para romper este aislamiento la dictadura trató de lavar su imagen internacional, reduciendo el protagonismo de los falangistas y quitando todos los símbolos fascistas (saludo fascista...). Esta estrategia da sus frutos y ya en 1950, la ONU, a instancias de EEUU, aconsejó el fin del aislamiento diplomático de España. Pero lo que realmente va a romper el aislamiento español es la Guerra Fría. España geográficamente está situada en un lugar importantísimo estratégicamente hablando para controlar a la URSS. Por ello en 1953 se firmaron los Acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, que permitieron la instalación de bases militares norteamericanas en España a cambio de ayuda económica norteamericana. También en 1953 se firmó el Concordato entre España y la Santa Sede.

Todas las esperanzas de la resistencia se perdieron cuando España ingresó en la ONU en 1955. En el interior nos encontramos con la guerrilla antifranquista formada por combatientes republicanos, que huyendo de la represión, se "echaron al monte" organizándose como grupos de guerrilleros, los llamados maquis. La dura represión y el final de las esperanzas de una intervención exterior llevaron a que en 1948, el PCE renunciara a la lucha armada y aconsejara a los guerrilleros huir del país.

En la universidad, las tensiones fueron creciendo en demanda de más libertad en las cátedras y en las aulas. El malestar universitario culminó en los altercados de la Universidad Complutense de Madrid en 1956 con enfrentamientos entre los estudiantes y los falangistas del Sindicato de Estudiantes Universitarios, sindicato enmarcado dentro de Frente de Juventudes de la Falange. Los historiadores ven en estos incidentes la aparición de una nueva generación, formada por los hijos de los vencedores de la guerra, que se posicionaba en contra de la dictadura. La represión de la posguerra desorganizó los partidos políticos y las organizaciones sindicales de la izquierda. Las primeras huelgas en 1946-1947 fueron duramente reprimidas y la oposición continuó silenciada.

Los diferentes grupos políticos y sindicales se adaptaron de diferente forma a la dura represión del franquismo. El PCE pasó a ser el principal partido de la oposición con una fuerte estructura clandestina. Mientras que el PSOE se mostró como un partido débil y dividido entre los miembros del exilio y del interior. A su vez, los anarquistas, así como los republicanos, prácticamente desaparecieron.

En el terreno sindical, los sindicatos históricos, la UGT y la CNT, apenas tuvieron presencia durante la dictadura. En este terreno destacaron las Comisiones Obreras organizadas por los comunistas y con una existencia semilegal basada en el aprovechamiento de las fisuras legales que permitía la legislación franquista y en la infiltración en la Organización Sindical.

Es destacable la creación clandestina de la Alianza Sindical (UGT, CNT y ELA-STV) de 1961 con el objetivo de relanzar la lucha obrera y ser una alternativa fuerte a las CC.OO.

Todo este movimiento obrero iba más allá de las reivindicaciones laborales, se enfocaba hacia la concienciación política antifranquista.

Los cambios sociales y la proximidad de la muerte del dictador facilitaron la extensión de las actividades de oposición a la dictadura.

Los movimientos nacionalistas se reforzaron en Cataluña y en el País Vasco. En este caso hay que destacar la hegemonía del PNV en la oposición antifranquista y la aparición de ETA en los años 50. ETA irá aumentando progresivamente su protagonismo basándose en las acciones

terroristas. La represión la ejercía directamente la policía política, en concreto, la *Brigada Político-Social*, no dudaba en aplicar la tortura en las comisarías. Los detenidos por su oposición al régimen pasaban a ser juzgados por un tribunal especialmente creado para ejecutar la represión, el Tribunal de Orden Público.

En ese contexto tuvo lugar la muerte del jefe de la Brigada Político Social de Gipuzkoa siendo este el primer atentado planificado por ETA, en 1968. La respuesta fue una represión indiscriminada que, de hecho, provocó el aumento del apoyo social a la organización. Las detenciones que se produjeron culminaron en el denominado Juicio de Burgos ante una corte militar en 1970. Nueve etarras fueron condenados a muerte lo que desencadenó protestas internacionales y en el país. La presión internacional llevó a que finalmente las condenas fueron commutadas. La brutalidad del franquismo provocó que muchos no se dieran cuenta de la realidad del terrorismo de ETA y que vieran con buenos ojos las acciones de la organización.

El Concilio Vaticano II favoreció la extensión de movimientos católicos de base críticos con el franquismo que colaboraban con los partidos de oposición y el movimiento obrero. Un ejemplo de estos movimientos serían las HOAC, Hermandades Obreras de Acción Católica.

En definitiva, sin poder llegar a derrumbar al régimen franquista, los movimientos de oposición consiguieron crear una amplia red social de contestación a la dictadura que aumentará tras la muerte de Franco y que fue clave para la transición a la democracia.

La crisis irreversible del régimen comenzó ya en 1970 y en ella confluyeron varios factores. Por un lado, la avanzada edad del dictador y la creciente presión de la oposición llevaron a la formación de dos tendencias dentro del régimen; los "aperturistas" que, sin cuestionar la figura de Franco, defienden la democratización del país dándole un sentido parlamentario y el "bunker", contrarios a cualquier cambio (los más extremistas e intransigentes).

Llegó a España también la crisis económica mundial producida por la subida del petróleo. Esto generó un frenazo en el crecimiento económico y un aumento de la conflictividad social, con huelgas y manifestaciones continuas. La represión franquista volvió a rerudecerse llegando incluso al establecimiento de estados de excepción.

En 1973, Carrero Blanco, un militar partidario de la línea dura, es decir, del "bunker", fue nombrado presidente del gobierno y Carlos Arias Navarro fue nombrado ministro de gobernación. El 20 de diciembre de ese mismo año ETA asesinó a Carrero Blanco en Madrid. La muerte de su principal colaborador fue un duro golpe para un Franco y supuso dejar el régimen sin un sucesor carismático. Los últimos momentos del franquismo fueron de una gran tensión. En este sentido se produjo un enfrentamiento con la Iglesia ante la amenaza de expulsar de España a Añoveros, obispo de Bilbao, por una pastoral defendiendo la identidad cultural y lingüística del pueblo vasco. El Vaticano contestó que tal expulsión significaría la ruptura del Concordato y la excomunión de quien lo llevara a cabo.

Esta tensión se incrementó y culminó en septiembre de 1975 cuando, tras un juicio militar, fueron condenados a muerte cinco militantes del FRAP y de ETA. De nuevo, hubo grandes protestas internacionales, pero esta vez no sirvieron de nada y se llevaron a cabo las ejecuciones.

Además el rey marroquí Hassan II organizó la Marcha Verde, reclamando el Sahara occidental español. España cedió su antigua colonia a Marruecos y Mauritania, abandonando los territorios. Finalmente Franco murió el 20 de noviembre de 1975.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Tras la muerte de Franco y por medio de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947, una de las ocho Leyes Fundamentales del Movimiento, que establecía que el sucesor sería propuesto por Franco y aprobado por las cortes españolas, Juan Carlos I fue proclamado rey. En una situación de gran incertidumbre, el rey mostró su clara voluntad de instaurar un modelo democrático en España. Se iniciaba así la llamada transición democrática. Se debían ir dando los pasos necesarios para la democratización del país, pero ya se preveía que este camino no sería fácil.

El rey no pudo elegir su gobierno sino que tuvo que aceptar el último gobierno franquista con Arias Navarro a la cabeza. Los aperturistas contaron con representación, en concreto con Areilza y Fraga.

Eran momentos de grandes movilizaciones con huelgas y actos de protesta generalizados. En concreto hubo una gran oleada de huelgas que se extendió por el país en enero de 1976. La respuesta represiva del gobierno de Arias culminó con los incidentes de Vitoria, en marzo de 1976, cuando cinco trabajadores murieron a manos de la policía.

Se veía que con Arias navarro no iba a ser factible el proceso reformista y así D. Juan Carlos forzó la dimisión del mismo en 1976 y en su lugar designó a Adolfo Suárez, joven aperturista que no había vivido la guerra. Entre las fuerzas de la oposición nacionalistas destacan en Cataluña Convergència Democràtica de Catalunya y en el País Vasco, el Partido Nacionalista Vasco. Entre las fuerzas de izquierda destacaban el PCE, con Santiago Carrillo a la cabeza, y el PSOE dirigido por un nuevo grupo en el que estaban Felipe González y Alfonso Guerra. También estaba el partido Socialista Popular de Tierno Galván que acabaría convergiendo en el PSOU.

Las diferencias entre el PCE y el PSOE impidieron que toda la oposición democrática formara una única alianza. Así, surgieron la Junta Democrática, dominada por el PCE y la Plataforma de Convergencia Democrática, donde el PSOE, el PNV y la UGT eran las fuerzas principales, asociaciones ya mencionadas. Tenemos que situar el primer paso hacia la democracia en el proyecto que Suárez presentó de Ley para la Reforma Política que fue aprobada en referéndum por la población española el 15 de diciembre de 1976. Esta reforma trajo consigo la legalización de los partidos políticos cara a la convocatoria de las primeras elecciones democráticas que se producirán el 15 de junio de 1977.

Los sectores más inmovilistas del franquismo, crecientemente irritados por la evolución política y los atentados terroristas de ETA y el GRAPO, empezaron a conspirar para organizar un golpe militar contra el incipiente proceso de reformas. Suárez nombró al teniente general Gutiérrez Mellado vicepresidente del gobierno y este teniente general fue la figura clave para controlar el peligro golpista en el Ejército.

La oposición pasó a aceptar lo inevitable: el fin del franquismo no se realizaría mediante lo que denominaban la ruptura democrática sino mediante una transición consensuada y reformista.

Un hecho que marcó todo este proceso reformista fue la grave crisis económica derivada de la crisis del petróleo de 1973 y que hacía que el paro y la inflación crecieran alarmantemente. Para estabilizar la situación económica las principales fuerzas políticas firmaron en octubre de 1977 los llamados Pactos de la Moncloa, una serie de medidas consensuadas para hacer frente a las graves dificultades económicas y un acuerdo para que los sindicatos dieran una tregua al gobierno en cuanto a sus reivindicaciones sociales hasta la aprobación de la constitución.

El proceso reformista estuvo continuamente amenazado por dos fuerzas totalmente opuestas entre sí. Por un lado, las fuerzas de extrema derecha, grupos terroristas como los Guerrilleros de Cristo Rey o grupos políticos como Fuerza Nueva dirigida por Blas Piñar. Esta extrema derecha tenía como objetivo forzar un golpe militar que pusiera fin al proceso democrático. Por

otro lado, los grupos terroristas nacionalistas como ETA o de extrema izquierda como el GRAPO que con sus ataques al ejército radicalizaban las posturas más derechistas de éste alimentando las posibilidades de un golpe militar.

La legalización del PCE en abril de 1977 y la amnistía de los presos políticos permitieron la celebración de las primeras elecciones democráticas desde la Segunda República en junio de 1977. Resultó vencedora la Unión de Centro Democrático (UCD) liderada por Alfonso Suárez, mientras que el PSOE consiguió ser la segunda fuerza parlamentaria y tras ellos se situó el PC y Alianza Popular, partido creado por Manuel Fraga. CIU y PNV se convirtieron en las principales fuerzas nacionalistas. Tras las elecciones se formaron unas Cortes Constituyentes encargadas de dotar a España de una constitución. Paralelamente en el tiempo conviven dos procesos: el proceso constitucional y el proceso preautonómico.

LA PREAUTONOMÍA DE 1978

Forzado por el deseo de autogobierno de vascos y catalanes, Suárez ya desde septiembre de 1977, inició el proceso preautonómico aún sin estar aprobada una constitución.

En el caso catalán, se optó por el restablecimiento formal de la Generalitat y en el caso vasco por la creación del Consejo General Vasco, mediante la aprobación del texto de la Preautonomía Vasca en enero de 1978.

Este fenómeno preautonómico se “contagió” a otros territorios y así, entre abril y octubre de 1978, se crearon por decreto-ley, organismos preautonómicos para el gobierno de Galicia, Asturias, Castilla-León, Aragón, Castilla-La Mancha, País Valenciano, Extremadura, Andalucía, Murcia, Baleares y Canarias. Este proceso preautonómico avanzó el futuro modelo constitucional de la estructura de estado de España.

Para ver el proceso preautonómico vasco debemos situarnos en mayo de 1977 con la firma del llamado Compromiso Autonómico por diversas fuerzas políticas vascas (PNV, PSE-PSOE, ESEI, ANV, etc.). Su objetivo era lograr en un futuro un estatuto de autonomía para el País Vasco y articularon que fueran los parlamentarios vascos que salieran electos en junio del 77 los que elaboran, aprobaran y defendieran en Madrid, el posteriormente conocido como Estatuto de Gernika.

Fruto de esta filosofía de consenso y unidad se crea el Frente Autonómico, coalición entre PNV, PSOE y ESEI para concurrir a las elecciones con una lista común para el Senado. El triunfo de este frente fue claro y así de los 10 senadores que se logran 5 fueron del PNV, 3 del PSOE, 1 de ESEI y otro independiente. Tras las elecciones se constituye la APV (Asamblea de Parlamentarios Vascos) que nace con el deseo de recuperar el régimen autonómico logrado durante la IIª República. En ella se integraron todos los diputados electos tanto del senado como del Congreso en los Territorios.

En su primera declaración de intenciones la APV marca entre sus prioridades la amnistía total inmediata, la consecución de un estatuto de autonomía, la cooficialidad del euskera, la disolución en Euskadi de los cuerpos represivos franquistas, La Asamblea de Parlamentarios comenzó a trabajar en un proyecto preautonómico, que debía ser aprobado por la Asamblea y aceptado por el Gobierno. El borrador del proyecto fue consensuado por el PSE-PSOE y el PNV y fue aprobado por la Asamblea en septiembre de 1977, quedando a la espera de la negociación y de laprobación en Madrid.

Uno de los mayores problemas en la negociación fue la incorporación de Navarra. La cuestión se resolvió no incluyéndola en el territorio de ámbito autonómico pero dejando la puerta abierta a su incorporación. Así, el Gobierno, mediante un decreto-ley promulgado el 4 de enero

de 1978, creó el Consejo General Vasco. El primer Presidente del CGV fue el socialista Ramón Rubial.

El CGV se instituye como órgano común de gobierno de los territorios históricos que decidan su incorporación al mismo. Tiene un carácter provisional hasta la entrada del régimen definitivo de autonomía. En él recaerá la gestión de las transferencias realizadas por Gobierno Central. Pero el Gobierno Central se reserva la facultad de disolver el CGV. Se crean comisiones mixtas para el desarrollo de determinados temas como por ejemplo, la creación de una policía autónoma, el restablecimiento de los Conciertos Económicos, etc.

El segundo CGV surge tras las elecciones generales de 1979 y en la presidencia encontraremos a Carlos Garaikoetxea (PNV). Los objetivos de este nuevo consejo son el desarrollo del decreto de bilingüismo, consecución de los Conciertos económicos y de la radio y televisión vascas, solución a la crisis económica y mostrar la imagen de Euskadi al exterior.

LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como ya hemos dicho las elecciones de junio de 1977, originaron unas Cortes Constituyentes, es decir, con el "encargo" prioritario de dotar a España de una constitución.

Para su elaboración se eligió una Comisión Constitucional y esta, a su vez, eligió a siete diputados como Ponencia Redactora para elaborar un primer texto como proyecto constitucional. Estos siete diputados, los conocidos hoy como "padres de la constitución" fueron Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca de UCD; Gregorio Peces-Barba del PSOE; Jordi Solé Turá del PCE; Miquel Roca, en representación de Minoría Catalana y del PNV; y Manuel Fraga de AP.

Hemos hablado de la minoría vasco-catalana. Efectivamente ni vascos ni catalanes tenían la suficiente fuerza por separado para pertenecer a la Ponencia Redactora y por ello, debieron formar unión para conseguir un representante en ella y fue un representante catalán con lo que se produjo la ausencia de un representante directo del PNV. Así que la cuestión de los "derechos históricos" reclamados por el PNV no se contempló y al final el principal partido nacionalista vasco no apoyó el texto constitucional.

Dentro de la Ponencia aquellas cuestiones que suscitaban mayores diferencias fueron redactadas de tal manera que pudieran ser aceptadas por las diversas fuerzas políticas. Esta es la razón de la cierta ambigüedad que se puede encontrar en algunos artículos de la Constitución. Tras su debate en el Congreso y en el Senado, el texto final fue aprobado en el Pleno del Congreso de los Diputados y sometido a referéndum de los ciudadanos el 6 de diciembre de 1978. La Constitución quedó aprobada con casi un 89% de votos afirmativos. Hay que decir que si vemos los resultados en el País Vasco, la Constitución fue aprobada por menos del 50% del censo en Bizkaia y Gipuzkoa, aunque sí sería aceptada en Álava y Navarra.

El resultado es que en dicha Constitución España se define como un estado democrático en el que se establece la soberanía popular y el sufragio universal. Asimismo se contempla una amplia declaración de derechos y libertades (derecho a la vida, a la expresión, a la libertad de culto, a la reunión, etc.) y se establece la división de poderes, evitando que se concentre en una única institución o persona. Cabe destacar su definición como "Estado de las Autonomías" ya que configura el territorio en comunidades y ciudades autónomas. Dentro de estas unidades territoriales existen otras más pequeñas, como las provincias o territorios históricos y municipios.

EL ESTATUTO DE GERNIKA DE 1979

La Asamblea de Parlamentarios Vascos creó una Ponencia Redactora para generar un Anteproyecto de Estatuto, formada por 5 representantes del PNV, 5 del PSOE, 3 de UCD, 2 de EE, 1 por AP, 1 de ESEI, 1 independiente, e incluso 2 miembros de fuerzas extraparlamentarias, en concreto 1 miembro del Partido Carlista y otro del PCE. A ella llegaron 17 posibles proyectos; 11 de partidos políticos y el resto de entidades sociales y culturales.

Tras muchas tensiones, críticas y enmiendas, el proyecto de estatuto de Autonomía es ratificado en diciembre de 1978 por la APV y tras las elecciones de marzo del 79, la nueva APV, formada con los nuevos resultados electorales, volvió a ratificarlos.

La negociación en las Cortes tuvo que esperar hasta la conformación de las mismas tras las nuevas elecciones de marzo de 1979. Este proyecto, consensuado por la mayor parte de la representación política vasca: PNV, PSOE, UCD, PC, etc., partía ya con dos serios problemas. Por un lado, resultaba contradictorio con un marco constitucional recientemente "rechazado" y por otro, contaba con el claro y abierto rechazo por parte de HB de dicho proyecto.

El proyecto en Madrid hubo de ser consensuado y pactado. En la negociación participó personalmente Adolfo Suárez. Tras el acuerdo en Madrid, se debía producir el referéndum en el País Vasco el 25 de octubre de 1979. Las diferencias en el País Vasco eran tajantes. Por un lado estaban toso los partidos políticos que empujaron y consensuaron el proyecto, más representantes eclesiásticos, sindicales, intelectuales,... y por otro estaba HB y su entorno y la derecha más intransigente.

Al final el Estatuto fue aprobado, pero debemos destacar el alto índice de abstención propugnando por la Izquierda Abertzale, síntoma de que hay un sector de la población vasca que no está conforme con la realidad derivada de la Constitución del 78 y del Estatuto del 79.

TEMA 35.- MEDIO NATURAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO

INTRODUCCIÓN AL MEDIO NATURAL DE LA CAPV

La Comunidad Autónoma Vasca está situada al Norte de la Península Ibérica, en el extremo más oriental de la zona cantábrica. Los límites territoriales del País Vasco son el Mar Cantábrico por el Norte, las Comunidades Autónomas de Navarra por el Este, La Rioja por el Sur, Castilla y León por el Sur y Sudoeste y Cantabria por el Oeste, y Francia por el extremo Nororiental.

La Comunidad del País Vasco ocupa una extensión de 7.261 Km2, repartidos entre Araba, 3.047 Km2; Bizkaia, 2.217 Km2 y Gipuzkoa con 1.997 Km2. Se encuentra delimitada por los paralelos 42º 28' y 43º 27' norte y los meridianos 1º 44' y 3º 26' oeste. Su límite natural por el Norte, el mar Cantábrico, posibilita 192 kilómetros de costa.

CONFIGURACIÓN DEL RELIEVE. UNIDADES MORFOESTRUCTURALES

1. Introducción

En función de las características geomorfológicas el conjunto del relieve del País Vasco queda dividido en tres grandes unidades: Las montañas de la vertiente atlántica, el conjunto Pirenaico y la Depresión del Ebro, a su vez constituidas por unidades más pequeñas.

2. Montañas de la vertiente atlántica (montes litorales)

Se incluye con esta denominación el conjunto de tierras localizadas entre la línea divisoria atlántico-mediterránea y el litoral marino. Abarcan la mayor parte de Bizkaia, Gipúzkoa.

El relieve, en general, no rebasa los 1.100 m. Es un relieve muy erosionado con valles estrechos y escarpados y cimas redondeadas. Las cimas más importantes son: Sollube, Oiz, Urko, Ernio y Jaizkibel.

El conjunto se divide en dos alineaciones: la más septentrional se inicia en Bizkaia con el macizo de Jata (596 m), entre otros, y continúa hacia Gipúzkoa con Mendizorrotz (419 m.) y Jaizkibel (543 m.). La meridional comienza con Oiz (1.026 m.) en Bizkaia, y sigue hasta Izarraitz y Hernio en Gipúzkoa.

3. Conjunto pirenaico

Pirineos

La era secundaria se caracteriza por ser una etapa de calma orogénica, donde se formaron grandes depósitos de sedimentos de margas, arcillas y areniscas en la costa y en el actual emplazamiento de los Pirineos. Durante la Era Terciaria se inicia el levantamiento y posterior plegamiento alpino que constituye en tierra firme a Bizkaia y Gipúzkoa, mientras que parte de Araba era todavía una amplia cuenca lacustre. A lo largo del Oligoceno y el Mioceno continúa el proceso de elevación, lo que provocó la emersión de los Pirineos. Durante la Era Cuaternaria se produjeron fenómenos de modelado por la intensa erosión y arrastres. Este proceso, junto con la acción glaciar, es el responsable de la forma actual de los Pirineos y del relieve del País.

Los Pirineos unen de este a oeste la cornisa norte de la Península Ibérica con el continente europeo, a lo largo de 450 Km. entre el mar Cantábrico y el Mediterráneo. Esta cadena montañosa se encuentra dividida en varios territorios: el catalán, el aragonés y el vasco.

En el País Vasco, los Pirineos actúan como un eje que divide el territorio vasco de este a oeste; la zona septentrional de este eje recibe el nombre de vertiente atlántica y el sector meridional vertiente mediterránea. Como consecuencia de esta división, los Pirineos actúan a modo de divisoria de aguas, originando que los ríos que nazcan en el norte o vertiente atlántica desembocuen en el mar Cantábrico, y los ríos que nazcan al sur de los mismos lo hagan en el Mediterráneo, a través del Ebro.

Los Pirineos hacen su entrada en la Comunidad Autónoma del País Vasco con la Sierra de Aralar, situada en el límite entre Navarra y Gipúzkoa, continúan con la Sierra de Aitzgorri, aquí se encuentran las máximas alturas: sierras de Elguea y Arlaban, en los límites entre Gipúzkoa y Araba, Amboto, Gorbea, Sierra Salvada...

Los prepirineos

Son un conjunto de sierras que se encuentran al sur de los Pirineos y paralelos a ellos, quedando separados de los mismos por la Depresión Intrapirianaica.

Tienen dos alineaciones: La más septentrional, toma contacto con nuestro territorio en la Sierra de Urbasa, continuando con Entzia, (1.176 m.), Montes Iturrieta, Montes de Vitoria. Al sur de esta alineación, Sierra de Codes y Sierra de Cantabria.

Son montañas de mediana altitud cuyas cumbres no superan los 1.500 m. De altitud, fácilmente franqueables por puertos y portillos de fácil acceso, que descienden bruscamente sobre el continente.

4. Depresión del Ebro

Surgió durante la orogénesis alpina que tuvo lugar durante la Era Terciaria. Esta área corresponde a la Rioja Alavesa. Su relieve es predominantemente llano (las alturas descienden por debajo de los 400 m.), lo que favorece los cultivos de regadío.

Predominan los materiales blandos en los sectores bajos (margas, yesos, arcillas, etc...) y las calizas en las partes altas de los cerros testigo (llamados "muelas" o "planas").

EL CLIMA

1. Factores que influyen en el clima

a) La latitud

Es probablemente la latitud el factor que más influye en el clima de una región. La inclinación de los rayos en las diversas estaciones del año depende de la latitud. La situación del País Vasco, se ubica en lo que se ha llamado zona templada.

Esta localización en la zona de las latitudes medias, a medio camino entre el Ecuador y el Polo Norte, es la que determina que el oscilar de las estaciones entre el verano y el invierno esté bien marcado, bastante más que en las latitudes bajas tropicales, pero bastante menos de lo que lo está en las latitudes altas polares.

La posición en las latitudes medias es la que determina que sean los vientos provenientes del sector oeste los más frecuentes. Este hecho tiene importancia climática enorme, pues al encontrarnos en la costa oeste del continente euroasiático, y provenir los vientos generales del oeste, las masas de aire que con más frecuencia nos alcanzan vienen formadas o atemperadas por el Atlántico, lo que dulcifica el clima, suavizando tanto los rigores invernales como los estivales.

b) El océano

Debido al sistema de corrientes marinas del Atlántico el clima invernal de Euskadi es menos frío y con precipitaciones importantes.

El viento prevaleciente del sector oeste hace que en invierno las masas de aire muy frías que provienen del norte de América vayan calentándose al pasar por encima de las templadas aguas atlánticas, a las que sustraen enormes cantidades de calorías. De esta forma, el aire acondicionado por la superficie del mar llega a las costas de Europa relativamente templado.

El País Vasco recibe las influencias atlánticas tanto en invierno como en verano. Se ha calculado que durante más del 75% de los días las masas de aire en Euskadi son de procedencia atlántica. En invierno preponderan las masas de aire marítimo polar, que tienen su fuente en las latitudes altas del Atlántico Norte y que llegan al país bastante modificadas térmica e hidráicamente por su larga trayectoria oceánica. Al irse calentando por su base, y debido a su alto grado de humedad, producen una atmósfera inestable que propicia chubascos y precipitaciones intensas.

Otras veces las masas de aire que nos alcanzan, tras el paso de frentes cálidos u ocluídos, son ya mezcla de esas masas polares, y de las que aire marítimo tropical, que tienen su lugar de formación en las calmadas aguas del Mar de los Sargazos, aquietadas por el anticiclón subtropical que los europeos llamamos de las Azores y los americanos llaman de las Bermudas. Durante el verano son estas masas de aire marítimo tropical las que preponderan

en el País Vasco, cuando el anticiclón de las Azores se extiende invadiendo la Península Ibérica. De todas formas, como veremos a continuación, el relieve matiza y diferencia mucho la influencia atlántica que se percibe en el norte y en el sur del país.

Otra influencia marina que tiene una cierta importancia en el clima vasco es la que proviene del Mar Mediterráneo. Este influjo se manifiesta especialmente en la Rioja Alavesa. Por ejemplo, en el reparto de las precipitaciones según la dirección del flujo en el período en que se producen, cobran cierta importancia relativa las que ocurren con vientos del este y del sureste. Muchas de estas situaciones deben corresponderse con la llegada, facilitada por el valle del Ebro, de masas de aire húmedas procedentes del Mediterráneo.

Además de las grandes masas de aire que nos invaden desde el Atlántico, el propio mar Cantábrico tiene una influencia directa importante en el clima de la vertiente norte del País Vasco. En primer lugar, los vientos flojos que penetran desde el Cantábrico son muy frecuentes en verano, debido a que el país suele quedar situado en el borde oriental del anticiclón de las Azores y por lo tanto la dirección general del flujo es del sector norte. De esta forma se refuerzan las brisas marinas con lo que los índices de humedad en la costa alcanzan los niveles máximos precisamente en la estación estival. En segundo lugar, el viento veraniego del norte favorece el estancamiento de las aguas en el Golfo de Bizkaia, en el vértice del Cantábrico, y se produce un claro recalentamiento estival que va a posibilitar una fuerte evaporación y la posibilidad de que ocurran grandes aguaceros en la costa vasca. Nótese que mientras que en Galicia en Agosto la temperatura marina superficial alcanza apenas los 18º C, en las aguas de la costa vasca se rebasan los 22º C ó 23º C. Estas condiciones marinas locales imprimen así un carácter particular, de fuerte humedad, al verano de la vertiente cantábrica de País Vasco.

c) El relieve

Tanto el relieve del País Vasco como el de la Península Ibérica influyen en las características del clima vasco. El carácter macizo de la Península, con una importante altitud media -660 metros- y numerosos obstáculos montañosos, hace que los frecuentes flujos atlánticos del suroeste, que son los preponderantes durante el invierno, lleguen a País Vasco con sus características hídricas y térmicas muy modificadas.

El principal efecto, conocido como efecto Föhn, es que las masas de aire oceánico que atraviesan la Península en dirección SW-NF se desecan y, posteriormente, al descender hacia el Cantábrico y las llanuras del sudoeste de Francia, se calientan sensiblemente. Ocurre que, cuando una masa de aire asciende, en el proceso se expande y se enfria, y en ella se produce en consecuencia, saturación, condensación y precipitaciones. Esto es lo que le pasa al aire procedente del Atlántico cuando atraviesa la Meseta Española y sus cordilleras Central, Ibérica y, al final, la Cantábrica o la Pirenaica. Ahora bien, una vez desecada, cuando la masa de aire desciende, se calienta por comprensión más que de los que se enfrió al ascender cuando aún estaba húmeda. El calentamiento, además, se recrudece, debido a que, con la bajada acusada de las humedades relativas, el cielo se limpia y la insolación directa se hace más intensa. Cuando el flujo es del NW, la particularidad de los montes vascos de constituir una depresión relativa en la alineación montañosa Cordillera Cantábrica –Pirineos determina que el país sea un paso predilecto de las masas de aire atlánticas, que velozmente pasan sobre este territorio rumbo hacia el Mediterráneo. Soplan fuertes vientos y el relieve vasco, actuando a modo de rampa ascendente, actúa de disparador de la condensación, de las nubes y de las precipitaciones. Es así como, con diferencia, la costa vasca es la más lluviosa de todo el Cantábrico. Pero, a la vez, en esta situación sinóptica, las áreas a sotavento de los relieves vascos y, especialmente, las tierras de la Rioja Alavesa apenas reciben unas cuantas gotas.

Otros efectos de carácter universal que el relieve vasco origina en los parámetros meteorológicos son: a) el enfriamiento producido por la altitud, con un gradiente medio

vertical de unos 0,5º C por cada 100 metros; b) la formación de nieblas nocturnas de irradiación en los valles en calma y de nieblas en los montes cuando el techo de nubes está bajo; c) el aumento con la altura del número de días de precipitación y, obviamente, debido al mayor frío, el de los días con nieve.

2. Zonas climáticas

El País Vasco, según la clasificación universal de Köppen, que se basa en las medias mensuales y anuales de precipitación y de temperaturas, no forma una región climática homogénea. En un corte latitudinal se pueden distinguir a grandes rasgos tres zonas: la vertiente atlántica, la zona media y el Sur.

La vertiente atlántica

La vertiente atlántica, que comprende la totalidad de las provincias de Bizkaia, de Gipuzkoa y el norte de las de Araba, presenta unos datos estadísticos que a nivel planetario corresponden a un tipo de clima que se denomina mesotérmico, moderado en cuanto a las temperaturas, y muy lluvioso, sin ningún mes seco (es decir, por debajo de los 30 mm de precipitación) y con el máximo de lluvias en la época otoño-invierno. En la clasificación climática universal de Köppen se denomina clima templado húmedo sin estación seca, o clima atlántico. A toda la franja Atlántica de Europa le corresponde este tipo climático.

En este clima el océano Atlántico ejerce una influencia importante. Ello es debido a que toda la costa occidental europea se enclava dentro del cinturón terrestre de los vientos del oeste, es decir, en una zona latitudinal en donde el flujo general predominante es de oeste a este. De esta forma, masas de aire, cuyas temperaturas se han suavizado al contacto con las templadas aguas oceánicas, llegan a la costa y hacen que las oscilaciones térmicas entre la noche y el día, o entre el verano y el invierno, sean poco acusadas.

Además, dentro de esta corriente general del oeste que trae aires marinos, avanzan, a modo de remolinos, profundas borrascas en donde confluyen y se empujan masas de aire frío polar y masas de aire cálido tropical. Estos empujes producen frentes nubosos y precipitaciones a su paso. Ahora bien, debido a la localización del País Vasco las lluvias de origen frontal quedan bastante mitigadas. La frecuencia y fuerza de las borrascas y de los frentes es también mucho menor durante el verano, cuando la región se somete a la influencia estabilizadora del anticiclón subtropical de las Azores.

Es el factor orográfico, el relieve, el que explica la gran cantidad de lluvias de toda la vertiente atlántica del País Vasco, entre 1.200 y más de 2.000 mm. De precipitación media anual. Cuando, debido a la proximidad de los montes vascos y de los Pirineos, las masas de aire provenientes del sector norte ascienden, sufren un enfriamiento que les hace condensar su vapor de agua y consecuentemente precipitar su humedad, con lo que llueve intensa y abundantemente. Así, la vertiente oceánica del País Vasco presenta un clima de tipo oceánico europeo con la particularidad de ser muy húmedo, debido sobre todo a los ascensos orográficos que los relieves, muy cercanos a la línea de costa, imponen a los frecuentes flujos del norte.

En cuanto a las temperaturas es de destacar una cierta moderación, que se expresa fundamentalmente en la suavidad de los inviernos. Es así que la costa vasca tiene unas temperaturas mínimas invernales semejantes a las de la costa levantina y catalana. De esta forma, a pesar de que los veranos son también suaves, las temperaturas medias anuales registran en la costa los valores más altos del País Vasco, unos 14º C. Aunque los veranos sean frescos, son posibles, sin embargo, episodios cortos de fuerte calor, con subidas de temperatura de hasta 40º C, especialmente durante el verano, cuando el reseco viento del sur,

que puede provenir desde latitudes africanas, se calienta aún más en su descenso hacia el Cantábrico.

En las montañas de la divisoria el tipo de clima sigue siendo el mismo, si bien las temperaturas bajan moderadamente y aumentan significativamente los días en que la precipitación es en forma de nieve. Así, de una frecuencia anual en la costa de tan solo dos o tres días de nieve, se pasa a más de 25 días de nieve al año en las montañas.

La zona media

La zona media del País Vasco, ocupa gran parte de Araba, y se presenta como una zona de transición entre el clima oceánico y el clima mediterráneo, predominando las características atlánticas, ya que no existe un auténtico verano seco.

Su parte norte, que comprende por el oeste los Valles Occidentales de Álava y la Llanada alavesa, continúa siendo del tipo atlántico, si bien con precipitaciones menores que en la vertiente atlántica. Para diferenciarlo nominalmente del clima propiamente atlántico de la vertiente norte se le puede denominar clima subatlántico. En esta zona las precipitaciones son superiores a los 700 mm anuales, y bastante superiores a los 1.000 mm en los relieves altos.

Más al sur, en una zona que comprende aproximadamente Treviño y Montaña alavesa, se va pasando, aunque sin llegar a cumplir todos los requisitos clasificatorios, a un tipo mediterráneo, es decir, a un clima templado con verano más cálido y algo más seco, y con lluvias anuales moderadas, superiores a los 600 mm y probablemente por encima de los 1.000 mm en la sierra de Cantabria. Esta franja pertenece a un dominio que se denomina clima submediterráneo. En su parte más occidental, alavesa, más fresca, se tiende a la variedad mediterránea, típica de toda la submeseta norte española.

El sur

En el sur del País Vasco, en la zona de la depresión del Ebro ocupada por la Rioja Alavesa, se pasa ya a un clima con verano claramente seco y caluroso, por lo que en la clasificación de Köppen entra dentro del tipo mediterráneo. Normalmente, debido a sus inviernos bastante fríos y de escasas precipitaciones, se le ha denominado clima mediterráneo de interior o continental mediterráneo.

Aquí, el mitigamiento de las influencias marinas hace que las oscilaciones térmicas estacionales comiencen a ser importantes. En verano se superan los 22º C en las temperaturas medias de algunos meses y en invierno las bajas temperaturas posibilitan las heladas y favorecen las nieblas.

Pluviométricamente, si bien cumplen los requisitos mediterráneos de tener meses estivales con precipitaciones inferiores a los 30 mm, no aparece en la distribución estacional de las lluvias la clara y típica diferencia mediterránea entre los meses secos del verano y los más lluviosos del resto del año, sino que las medias pluviométricas mensuales son casi siempre más bien escasas, menos de 50 mm, y bastante semejantes entre sí. De aquí que se pueda decir de él que es un clima un tanto continentalizado, aunque quede incluido dentro del tipo mediterráneo.

LA RED HIDROGRÁFICA

Tal como ya se ha señalado, los Pirineos cumplen la función de divisoria de aguas (Aralar, Aitzgorri, Elguea, Arlaban, Amboto, Gorbea, Sierra Salvada). Las características de los ríos vascos serán diferentes, según nazcan en la vertiente norte de los Pirineos -Atlántica- o en la vertiente sur -Mediterránea-.

1. Ríos de la vertiente atlántica.

- Desembocan en el Cantábrico.
- Importante caudalosidad a lo largo de todo el año debido al aporte abundante de precipitaciones y a la escasa sequía estival.
- La distancia entre la divisoria de aguas (nacimiento) y la desembocadura es reducida, entre 40 y 60 Km., lo que condiciona la longitud del curso de los ríos.
- Ríos de curso corto, con menos de 68 Km. de recorrido (Urola 55 Km, Deva 53 Km).
- Importante capacidad erosiva, debido a su caudalosidad y fuerza del agua proveniente de las importantes pendientes.
- La dirección de su recorrido es sur-norte. Como excepción tenemos el Ibaizabal en Vizcaya, con dirección sureste-noreste, y el Oria en su tramo final en Guipúzcoa.
- Desembocan en el Cantábrico.

Ríos vizcaínos: Oca, Butrón, Ibaizabal, Nervión, Cadagua, Somorrostro, Lea y Artibay. La gran arteria fluvial en Vizcaya está dominada por el Nervión-Ibaizabal. Ríos guipuzcoanos: Urola, Deba, Oria, Urumea, Oiartzun, Bidasoa. El Oria es el más caudaloso y de curso más largo con 66 Km.

2. Ríos de la vertiente mediterránea.

- Todos son colectores del Ebro, y por medio de él desembocarán en el Mediterráneo. El Ebro recorre tierras alavesas y actúa de río fronterizo con Burgos y La Rioja.
- Dirección del curso fluvial, norte-sur.
- Cursos de recorrido más largo y cuencas más amplias (Zadorra 1.398 Km²).
- Menor caudal y fuerza que los atlánticos debido a una pluviosidad más escasa y a unas escasas pendientes.

Ríos de la vertiente sur: Ebro, Bayas, Omenillo, Zadorra, este último es el río más importante de Álava. Nace al este de Salvatierra, cerca del puerto de Opakua. Su curso fue modificado por la construcción del embalse de Ullíbarri-Gamboa. Bordea Vitoria-Gasteiz y discurre en dirección norte-sur, pasando por Nanclares de la Oca. Desemboca en el Ebro.

EL LITORAL Y LAS AGUAS MARINAS

1. El Litoral

El País Vasco cuenta con casi doscientos kilómetros de litoral. La costa vasca comprende desde el cabo de Higer, en el extremo más oriental, hasta el límite con Cantabria, cerca de la ría de Somorrostro (Muskiz).

El litoral vasco tiene una dirección continua de este a oeste que sólo se ve interrumpida cuando se forman rías, como la de Bilbao, que tiene más de 10 km. En general la costa es alta y bastante recortada y en ella alternan acantilados y rías con algunas playas.

- La costa de Bizkaia es la más rocosa y accidentada. Destacan las rías de Ondarroa, Gernika, Plentzia y Bilbao. Los principales accidentes costeros son los cabos Santa Kataliñe, Ogoño, Matxitxako, Billano y la punta Galea.
- En la costa guipuzcoana se alternan los acantilados con las rías y playas. Destacan las rías de Deba, Urola, Orio y Pasaia, las puntas de Izarritz, Monpas y el cabo Higer.
- Las playas más amplias del País Vasco son la Concha, Zarautz y Deba en Guipúzcoa y Lekeitio, Plentzia-Gaminiz.

2. Las aguas marinas

Las aguas marinas que bordean País Vasco, desde Punta Covarón hasta Baiona, constituyen el extremo suroriental del Golfo de Bizkaia. El golfo de Bizkaia es una gran cubeta abierta al Atlántico por el noroeste a partir de una llanura abisal que llega a tener 4800 m. de profundidad.

La costa vasca, tiene una plataforma pequeña, que varía entre 7 y 18 km. de anchura, con numerosos entrantes y salientes hacia el fondo. Es bastante pendiente, de ahí que a menos de 1 km. de la costa se alcancen en muchísimos puntos 50 m. de profundidad.

En las aguas marinas de la Costa Vasca, debe tenerse en cuenta la aportación de agua dulce de muchos ríos, de ahí que en superficie encontramos una salinidad relativamente baja respecto al conjunto del Atlántico, aunque ésta aumenta en profundidad, principalmente por la influencia de una corriente mediterránea más salina que se dirige hacia el norte.

En el agua de mar destaca la disolución de algunos gases necesarias para la vida, como son el oxígeno y el dióxido de carbono. En las aguas de la Costa Vasca el oxígeno se mantiene regular tanto en el tiempo como en el espacio, excepto en agosto que registra valores inferiores. La concentración de nitratos y fosfatos es variable estacionalmente siendo más bajos en verano y máximos en invierno.

En relación a la temperatura de las aguas costeras vascas hay una variación tanto en profundidad como estacional. En profundidad se observa cómo la isoterma de 10º C se encuentra aproximadamente a 1000 m. y la de 4º C a 2000 m.

Durante el verano se producen variaciones importantes en las aguas vascas. Así, se observa un recalentamiento de las capas superficiales en esta época, que comienza en mayo, llegando a alcanzar en agosto 21-22º C. En otoño y tras la mezcla de las aguas, el agua superficial tiene una temperatura media de 19º C, mientras que a 50 m. es de 16-17º C.

En cuanto a la profundidad de las aguas se distinguen tres zonas. Una zona de aguas oceánicas profundas, sobre el ámbito abisal; una zona de aguas costeras o neríticas sobre la plataforma continental, que como ya se ha comentado anteriormente en el caso de la costa es una estrecha franja que no supera los 20 km. de anchura; y una zona de aguas someras y sometidas al régimen de mareas.

Distinguimos dos tipos de corrientes, las superficiales y las profundas. En cuanto a las corrientes superficiales, el Golfo de Bizkaia recibe parte de las aguas de la corriente del Golfo de México, que en su camino hacia el norte de Europa se desvían y recorren de esta manera el Golfo de Bizkaia. A la costa vasca en superficie llegan las corrientes empujadas por los vientos dominantes. Así, durante el invierno hay una corriente principal W-E, que se desvía en el continente siguiendo la topografía costera hacia el Norte. Esta corriente alcanza su máxima intensidad en noviembre y febrero coincidiendo con los vientos del N-W. Desde mediados de julio hasta octubre las corrientes son de tipo oscilatorio en función de la variabilidad del viento.

En cuanto a las corrientes profundas, en la zona abisal del Golfo de Bizkaia se localiza una corriente fría profunda del norte de Europa muy alejada de la costa vasca. Por encima de ella se encuentra la corriente salina mediterránea que se adentra en el Golfo de Bizkaia formando torbellinos que permiten la homogeneización de la salinidad. Desde los 1000 m. a los 500 m. de profundidad hay una mezcla de agua Mediterránea y Atlántica con una comportamiento intermedio. Sobre ella, desde los 500 m. hasta los 60 m. se encuentra la masa Central Nor-Atlántica de menor salinidad y temperatura, su circulación es muy irregular y variable, formándose torbellinos y bolsas de agua fría.

Añadir a estos movimientos, el producido por el ascenso y descenso periódico del nivel del mar, que se conoce con el nombre de marea. Esta oscilación está relacionada directamente con la fuerza gravitatoria ejercida por la luna y el sol, que es compensada con la fuerza centrífuga de la Tierra. En la costa vasca las mareas son semidiurnas, con un período de 12 horas y 42 minutos, de forma que de un día a otro la hora de pleamar o bajamar varía 50 minutos, coincidiendo la hora de marea cada 14, 3 días. La amplitud de las mismas varía de unos lugares a otros siendo la máxima de 4,4 m. en mareas vivas y la mínima de 2,2 m.

Finalmente, relacionado directamente con la intensidad del viento, se encuentra el oleaje. En la costa vasca las mayores alturas de ola, y en mayor número de días, se registran cuando al oeste o al noroeste, cercana a las islas británicas, se localiza una fuerte borrasca que envía vientos de gran intensidad hacia el nordeste, acompañados de fuerte marejada. También son importantes las galernas de verano o primavera, que en breve espacio de tiempo determinan una actividad brusca del viento y como consecuencia un intenso oleaje que sin ser de gran altura, es muy peligroso por su inmediatez y violencia para quienes faenan en la mar.

Junto a los movimientos anteriormente expuestos, tenemos los sucesivos cambios del nivel del mar originados por tres procesos que han influido en un dibujo de la línea de costa en unos casos superiores y en otros inferiores respecto del actual. Procesos eustáticos o relacionados con la presencia de grandes masas glaciares que provocan un menor nivel del mar y la existencia de épocas más templadas en las que se funde gran parte del hielo con el consiguiente ascenso del nivel del mar; isostáticos o la respuesta del continente al soportar grandes pesos suprayacentes como el hielo en épocas glaciales; y epirogénicos, relacionados con procesos tectónicos que determinan movimientos terrestres. Al País Vasco le han afectado los factores eustáticos y epirogénicos.

EL PAISAJE VEGETAL Y LOS TIPOS DE SUELO

1. El paisaje vegetal

Superficie de vegetación con bosque atlántico

En estas zonas las precipitaciones permanentes y abundantes permiten la existencia de un paisaje siempre verde. En este bosque atlántico se encuentran bosques caducifolios como: roble, haya y castaño. Las especies mayoritarias son los robledales y hayedos, localizados en las laderas por encima de los 600 m.

En ocasiones estos bosques están formados por varias especies a la vez (bosque mixto): robles, acebos, tilos, fresnos, arces, abedules, tejos, alisos, etc... En los claros boscosos se distribuyen helechos, muy extendidos por las faldas de las montañas. Junto a los ríos y arroyos crece vegetación de ribera, como serbales, sauce, alisos...

Superficie de vegetación con bosque mediterráneo

El paisaje verde pierde vitalidad para adoptar tonalidades ocres. Este bosque está presente en el sur de País Vasco, donde el clima es seco, caluroso en verano y frío en invierno. Las especies arbóreas más abundantes son la encina, quejido y pino carrasco clásico del área mediterránea. Las especies arbustivas son el enebro, boj, sabina, romero, madreselva... Completan esta vegetación el tomillo, espliego, endrino, violeta. Otras plantas y flores son las amapolas, cardos, orquídeas, madroño...

Superficie de vegetación de los montes medios y altos

Según las zonas y dependiendo de las alturas, localizamos bosques de hayedos, abetos, pino albar o pino rojo, pino negro de montaña, gayuba y abedul, que se alternan con pastos de altura. A partir de los 1700 m. están el pino silvestre y el pino negro que llegan hasta los 1800 m. Por encima de esta altitud están los prados y flores de carácter subalpino y alpino como la conocida flor de nieve o Edel Weiss.

Algunos lugares de la costa y montaña han sido protegidos por la ley, sirviendo de refugio a la flora y fauna del País Vasco. Los más importantes son:

- Parque Natural de Urkiola, con bosques de diversas especies como pinos, abedules, encinas, robles.
- La Reserva de la Biosfera de Urdaibai en la ría de Gernika. Comprende las marismas de la desembocadura del río Oka.
- El Parque Nacional de Valderejo, en Álava, con paisaje de bosques y ríos, que forman cañones.
- El Parque Natural del Área del Gorbea, macizo montañoso con cuevas.
- El Parque Natural de Aralar, en Gipuzkoa, con hayedos, prados y landas donde vive abundante fauna.
- El Parque Natural de las Peñas de Aia, al noreste de Gipuzkoa, mantiene el bosque caducifolio autóctono con su fauna.

2. Los suelos

El suelo es el producto de la alteración, remoción y organización de las capas superiores de la corteza terrestre bajo la acción de la atmósfera, los organismos vivos y el relieve local. De la interacción de todos ellos depende la velocidad de formación del suelo y las propiedades del mismo.

La naturaleza del material geológico condiciona el tipo y la velocidad de los procesos edafogenéticos y, con ello, importantes propiedades de los suelos como son el drenaje, profundidad, pedregosidad, retención de agua, fertilidad natural, etc.

La temperatura y las precipitaciones influyen en la formación del suelo por su efecto en la velocidad de los procesos físicos y químicos implicados. Al mismo tiempo, estos parámetros determinan el desarrollo de la vegetación, otro factor que interviene activamente en la edafogénesis. Cabe considerar también el hecho de que la precipitación pueda ejercer una acción destructiva a través de los procesos de erosión en zonas donde la vegetación es escasa.

La disponibilidad de agua a lo largo del año permite diferenciar en el País Vasco diferentes tipos de regímenes de humedad del suelo. Los suelos con régimen údico muestran un exceso

hídrico durante la mayor parte del año y un escaso o nulo déficit de agua; este régimen se encuentra representado en la práctica totalidad de los suelos de Gipuzkoa, Bizkaia, así como en sierras alavesas. Los regímenes xérico y ústico caracterizan los suelos que presentan una sequía anual superior a 45 días; se encuentran en la Rioja alavesa, llanada de Vitoria-Gasteiz...

El relieve interviene acelerando o retrasando la acción del clima. Por una parte, la altitud y la orientación de la ladera modifican el clima y la vegetación, determinando indirectamente el desarrollo de los suelos. Por otra, las fuertes pendientes que caracterizan buena parte de la geografía del País Vasco favorecen los procesos de erosión, especialmente en las laderas desprotegidas por falta de una cubierta vegetal, e impiden que los suelos adquieran profundidad.

Los vegetales y animales del suelo aportan y transforman compuestos orgánicos, contribuyendo de esta manera a completar el ciclo de nutrientes. La presencia de materia orgánica, junto con la acción mecánica de las raíces de las plantas, favorece la estructura del suelo y frena los procesos erosivos. El humus, además, constituye una importante reserva de nutrientes, puesto que mediante su descomposición aporta la mayor parte del nitrógeno, fósforo y micronutrientes necesarios para el desarrollo de los vegetales.

Este componente orgánico incrementa también de manera importante la capacidad de los suelos para retener agua, preservándolos de la sequía en períodos de escasa precipitación.

La gran variedad climática, geológica, geomorfológico y de vegetación, determinan los tipos de suelos. En los distintos territorios tenemos:

- En Gipuzkoa predominan los suelos pardo húmedos sobre materiales silíceos, propios de su cercanía al Pirineo Axial, en la zona de la costa y en el este. En el centro de la provincia existen abundantes suelos de tierra fusca, mientras que al sur se hallan tierras pardo calizas.
- En Bizkaia los suelos pardo húmedos sobre materiales silíceos se hallan en el sector de contacto con la Cordillera Cantábrica, aunque la mayor parte de la provincia está ocupada por suelos pardo calizos. En torno a Gernika y Ondarroa aparecen tierras fuscas.
- En Araba tenemos al norte los suelos pardo calizos, en la zona central los pardo calizos forestales y en el sur los pardo calizos meridionales.

TEMA 36.- PANORAMA DEMOGRÁFICO 2018

(Fuente: Eustat)

POBLACION

La Estadística Municipal de Habitantes ofrece continuidad anual a las cifras de población proporcionadas por los Censos, las Renovaciones del Padrón Municipal de Habitantes y las Estadísticas de Población y Viviendas. Además, permite comparar la intensidad de los fenómenos demográficos –natural y migratorio– en su contribución a las variaciones numéricas de la población de la Comunidad Autónoma de Euskadi en diversos ámbitos espaciales: Territorio Histórico, comarca y municipio. Se pretende, por tanto, dar a conocer anualmente datos actualizados de la población de derecho de los municipios de la C.A. de Euskadi en los períodos interpadronales, con fecha de referencia a 1 de enero de cada año. Con el fin de clarificar la lectura de este análisis, hay que precisar que el esquema seguido en el mismo aborda los cambios poblacionales definidos espacialmente de mayor a menor agregación: C.A. de Euskadi, Territorios Históricos, comarcas y municipios agrupados en función de su tamaño.

EVOLUCIÓN POR ÁMBITOS GEOGRÁFICOS

POR TERRITORIOS

A 1 de noviembre de 2016 la población total residente en la C.A. de Euskadi, contabilizada en 2.176.577 habitantes, se repartía en un 14,9% para Álava, 52,4% para Bizkaia y 32,7% para Gipuzkoa. A 1 de marzo de 1981, fecha en la que la población ascendía a 2.141.809 personas, las proporciones por Territorio eran algo diferentes; así Álava sólo suponía el 12% de la población, Bizkaia el 55,5% y Gipuzkoa el 32,4%. En estos 35 años el volumen de población total y por Territorios ha variado, distinguiéndose claramente dos períodos: de 1981 a 2001 y de 2001 a 2011, mientras que, a partir de 2012, parece que pueden darse novedades en la variación de la población. La evolución de las grandes cifras de población muestra que, aunque se da un descenso continuado de la población en nuestra Comunidad desde principios de los 80 hasta el 2001, se va moderando al final de este período. Sin embargo, la tasa de crecimiento intercensal de la C.A. de Euskadi cambia de signo en el último período, el que va de 2001 a 2011. En los cuatro primeros períodos intercensales analizados (1981-1986, 1986-1991, 1991-1996 y 1996-2001), las tasas oscilan entre - 0,1% y -0,3%.

En el período de 2001 a 2006 esta tasa registra cifras positivas, con un incremento del 0,4%, y es del 0,5% desde 2006 a 2011. A partir de este año se da una disminución de la población que, aunque hasta el 1 de noviembre de 2016 es todavía pequeña (- 0,03%), indica un cambio de tendencia. Entre 1981 y finales de 2001, la C.A. de Euskadi registra una pérdida de 59.222 personas, es decir, del 2,8% de su población. Sin embargo, entre 2001 y 2011 gana 91.446 personas, el 4,4%, con lo que en estos últimos 10 años ha recuperado con creces lo perdido en los 20 años anteriores. El descenso de la población en los cinco últimos años considerados es de 3.238 personas pero, a pesar de ello, el número de habitantes de la Comunidad sigue siendo superior al de 1981. Álava es el único Territorio Histórico en el que se producen ininterrumpidamente aumentos de población, es decir, logra incrementar sus efectivos en todos los períodos intercensales hasta 2011, llegando a ganar 28.537 personas entre 1981 y noviembre de 2001, esto es, un incremento del 11%. En el mismo período Bizkaia y Gipuzkoa ven disminuir su población, destacando Bizkaia con una pérdida de 66.641 personas, lo que representa un 5,6% de su población total. Gipuzkoa, a su vez, en estos años pierde 21.118 habitantes, más del 3% de su población.

A partir de 2001 Bizkaia y Gipuzkoa ganan población, pero solo esta última, con 29.334 personas, compensa las pérdidas de los 20 años anteriores. Bizkaia gana 29.769 personas, pero es menos de la mitad de lo perdido en las dos décadas anteriores. Álava gana en estos 10 años más población (32.343) que en los 20 años precedentes. Pero la situación cambia a partir de 2011: aunque Álava gana más de 2.600 habitantes hasta el 1 de noviembre de 2016, es el crecimiento intercensal más bajo desde 1981; incluso en los años 2013 y 2014 perdió población respecto a 2012; la perdida en Bizkaia asciende a casi 12.800 personas, mientras que Gipuzkoa gana todavía 6.909 habitantes, lo que hace que la disminución de la población en la Comunidad no sea más abultada.

Descendiendo a nivel comarcal, en 2016 las tres comarcas que incluyen las capitales concentran las dos terceras partes de la población total de la Comunidad; así la Llanada Alavesa acoge casi el 12% de la población de la C.A. de Euskadi, Donostia-San Sebastián el 15% y el Gran Bilbao el 40%. En 1981 la primera solo suponía el 9%, mientras que el Gran Bilbao concentraba el 44% del total de la C.A. de Euskadi en tanto que la comarca de Donostia- San Sebastián tenía prácticamente el mismo porcentaje que hoy en día.

Las tasas de crecimiento intercensal observadas desde 1981 a 2001 muestran que sólo ocho de las veinte comarcas existentes en nuestra Comunidad contaban con tasas positivas.

Sobresalen Llanada Alavesa, Estripaciones del Gorbea y Plentzia-Mungia como comarcas con comportamiento positivo, con tasas superiores al 0,5%, mientras que en el lado opuesto se sitúa la comarca del Bajo Deba, cuya tasa de crecimiento intercensal es de -1%.

En el período de 2001 a 2011 sólo una comarca, Alto Deba, experimenta descensos de población. Valles Alaveses y Estripaciones del Gorbea son las comarcas con tasas de crecimiento intercensal superiores al 2%, mientras que las de Bajo Deba, Gran Bilbao y Markina-Ondarroa no superan el 0,3%.

Sin embargo, entre 2011 y 2016 son nueve las comarcas que ven descender su población, destacando la Montaña Alavesa con un 1,5% menos. La comarca del Gran Bilbao, que en estos cinco años tiene un crecimiento intercensal negativo de 0,3%, pierde casi 15.800 habitantes.

Los 251 municipios que componen la C.A. de Euskadi a 1 de noviembre de 2016 han tenido un comportamiento desigual en los dos períodos considerados. Entre el Censo de Población y Vivienda de 1981 y el de 2001, 105 municipios presentaban tasas de crecimiento intercensal positivas, mientras que entre 2001 y 2016 son 196 los municipios con incrementos poblacionales. Entre 2011 y 2016 los municipios con tasas positivas descienden a 133.

Las intensidades en los decrementos e incrementos de las tasas son también distintas en los dos períodos. De 1981 a 2001 el municipio que más crecía, Elburgo, lo hacía en un 3,6% y el que más población perdió, Olaberria, en un -2,2%. De 2001 a 2016 Ribera Baja aumentó su población residente con una tasa del 5,2% y en el extremo opuesto se encontraba otro municipio alavés, Valle de Arana, con un decrecimiento del -2,2%. Se ha procedido a agrupar los municipios, según la población a 1 de noviembre de 2016, en las cinco categorías siguientes:

1. Municipios grandes: más de 100.000 habitantes,
2. Municipios medianos: 40.001-100.000 habitantes,
3. Municipios intermedios altos: 20.001-40.000 habitantes,
4. Municipios intermedios bajos: 10.001-20.000 habitantes,
5. Municipios pequeños: menos de 10.001 habitantes.

Las dos categorías de los municipios con más población han perdido habitantes entre 1981 y 2016, pero en los municipios grandes la disminución se produjo entre 1981 y 2001 cuando la pérdida fue de 122.417 habitantes, aunque recuperó 21.399 en los siguientes 15 años. El proceso en el grupo de municipios medianos se produjo al revés: entre 1981 y 2001 ganó 4.147 personas, pero entre 2001 y 2016 perdió 8.056, por lo que el balance final se sitúa en la parte negativa. Los demás grupos de municipios tienen ganancias de población en todo el periodo, destacando el grupo de municipios intermedios altos que aumenta su población en 72.543 personas, más que la suma de los aumentos de los otros dos grupos restantes, aunque en este caso casi dos tercios del incremento se produjo entre 1981 y 2001. Algunos municipios han cambiado de categoría por perder o ganar población.

El caso más notable es Barakaldo que en el Censo de 2001 caía por debajo de 100.000 habitantes. Errenerria y Sestao pasan de la segunda a la tercera categoría, los municipios de Llodio y Pasaia de la tercera a la cuarta y de la cuarta a la quinta Ondarroa y Legazpi. Otros municipios suben de categoría, como es el caso de Zarautz, que estaba en la cuarta y sube a la tercera, en tanto que Amurrio, Arrigorriaga, Oiartzun y Sopelana pasan de la quinta a la cuarta categoría. En cuanto a la variación relativa, los municipios de más de 10.000 habitantes que experimentan un incremento anual superior al 1%, entre 1981 y 2016, son Sopelana (2%), Etxebarri (1,5%), Mungia (1,2%), Hondarribia (1,2%) y Zarautz (1,1%); por el contrario, el

mayor descenso anual relativo de población, superior al -0,5%, lo experimentan los municipios de Sestao (- 1,1%), Eibar (-0,9%), Basauri (0,7%), Pasaia y Portugalete (-0,6% cada uno) y Arrasate/Mondragón (0,5%).

Las capitales de los tres Territorios Históricos son los únicos tres municipios con población superior a 100.000 habitantes y concentran algo más del 35% del total de la población de la Comunidad. La tasa de crecimiento intercensal ha sido positiva en Vitoria-Gasteiz y en San Sebastián durante todo el periodo considerado, lo que no ha ocurrido en Bilbao. Desde 1981 los tres municipios crecen en 14.018 personas, pero es debido al incremento de Vitoria-Gasteiz y San Sebastián, con aumentos de 53.337 y

11.430 personas respectivamente, mientras que Bilbao disminuye en 50.749 residentes. Entre los años 2011 y 2016 Bilbao y Donostia-San Sebastián perdieron 8.616 personas en conjunto, mientras que Vitoria-Gasteiz ganó 2.921 habitantes.

En la C.A. de Euskadi a 1 de noviembre de 2016 hay seis municipios cuya población se sitúa entre 40.001 y 100.000 habitantes y que, de aglutinar al 17,4 % de la población total de la Comunidad en 1981, pasaron al 16,9% en 2016, es decir, perdieron 3.909 residentes. Por lo tanto, en estos 35 años la tasa de crecimiento intercensal es negativa en un -0,03%. Portugalete, Santurtzi y Basauri descienden constantemente de población entre 1981 y 2016, 31.923 personas menos. Getxo que tenía un incremento anual entre 1981 y 2001 del 0,9%, se posiciona en tasa negativa en el periodo 2001 a 2016 con -0,4%, pero el saldo total es positivo. A Barakaldo le sucede lo contrario, de tasa negativa en los primeros veinte años (-0,9%) cambia a positiva en los últimos doce (0,3%), pero el saldo del total del periodo es negativo (-0,4%). Irún es el único municipio que tiene incrementos de su población desde 1981 a 2011, con un 0,4%. En los últimos cinco años todos los municipios de este grupo pierden población, sumando 7.078 personas menos, un tercio de las cuales corresponden a Getxo.

Los diez municipios cuya población se encuentra entre 20.001 y 40.000 habitantes representan el 12,5% de la población total de la Comunidad y pierden 7.849 personas de 1981 a 2016. En este periodo obtienen tasas de crecimiento intercensal positivas: Zarautz (1,1%), Durango y Leioa (0,9%), Galdakao (0,3%) y Hernani (0,1 %). Por el contrario, Sestao, Eibar, Arrasate/Mondragón, Errenerria y, en menor medida, Erandio tienen unas pérdidas totales de 35.222 habitantes, de los cuales 13.157 corresponden a Sestao.

El 15,4 % de la población de la C.A. de Euskadi reside en un total de 23 municipios con población entre 10.001 y 20.000 habitantes. Destaca el municipio de Pasaia, con una tasa de crecimiento intercensal negativa del -0,6%, mientras que, con tasas positivas superiores al 1% figuran Sopelana (2,0%), Etxebarri (1,5%), Mungia y Hondarribia (1,2%). Esta categoría de municipios gana en conjunto 21.282 habitantes entre 1981 y 2016; por ello su variación anual conjunta es del 0,29%.

Trece son los municipios que incrementan su población dentro de esta categoría y obtienen un aumento de 38.365 habitantes, lo que representa un 24,2% de su población inicial, mientras que los once municipios que decrecen pierden 17.083 habitantes, el 10,9%

Por último, los 209 municipios restantes tienen menos de 10.000 habitantes y agrupan al 19,9% del total de la población de la Comunidad en 2016, mientras que 35 años antes suponían el 18,6%. De ellos, 136 cuentan con tasas de crecimiento intercensal positivas y 73 las tienen de signo negativo. Entre los municipios de más de 1.000 habitantes, destacan con tasas positivas superiores al 3% Ribera Baja (3,6%) y Alegría- Dulantzi (3,1%), los dos de Álava; entre el 2% y el 3% sólo están Zigoitia (2,7%) en Álava, Irura (2,6%) en Gipuzkoa y

Bakio (2,2%) en Bizkaia. El conjunto de municipios menores de 10.000 habitantes gana 39.392 habitantes de 1981 a 2016. De este grupo de municipios, aquellos que incrementan su población obtienen un aumento de 59.470 habitantes, es decir, el 26,3% de su población en 1981, mientras que el conjunto de los que decrecen pierde 20.078 habitantes, el 12% de su población inicial.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA POR EDADES

Respecto a la estructura de la población de la C.A. de Euskadi, la evolución de la distribución por grandes grupos de edad muestra un acusado y continuo descenso de efectivos en las edades más jóvenes, a la vez que un aumento en las edades más maduras. Entre 1981 y 2016 la población de 65 y más años duplica su representación, pasando del 9,2% al 21,6%. A ese ritmo pierde también espacio el estrato joven: una de cada tres personas en 1981 tenía menos de 20 años, a 1 de noviembre de 2016 sólo estaba en esas edades el 18,3%, tres puntos menos que los de 65 y más años. Mucho más notorio ha sido el incremento de las personas más ancianas, las de 85 y más años, ya que su número se ha multiplicado por más de 5 en estos 35 años, alcanzando el 3,7% del total. Las proporciones que se dan en 2016 no son comunes en los países europeos, sobre todo en el grupo de edades más jóvenes, que es el más reducido de todos ellos. Así en el conjunto de los 28 países de la UE este grupo de edad alcanza el 21%, tres puntos porcentuales más que en el caso vasco. A su vez, el porcentaje del grupo de 65 y más años sólo se ve superado por Italia, donde la proporción es del 22,3%

Este incremento de la población anciana no se ha producido de forma homogénea en las distintas comarcas de la C.A. de Euskadi. Destacan por sus dos extremos las comarcas de Montaña Alavesa y de Plentzia-Mungia: la primera tiene un 27% de su población con 65 años y más, que son cuatro puntos porcentuales más que la siguiente comarca de la lista; por el contrario, la población de más edad de Plentzia-Mungia solo alcanza el 16,2% del total.

Salvo algunas excepciones, las comarcas con porcentajes de población anciana superiores al del conjunto de la Comunidad coinciden con las que han sufrido un descenso en su población o un crecimiento muy pequeño en estos últimos años. Además de Montaña Alavesa, están Markina Ondarroa, Alto y Bajo Deba, Gran Bilbao y Gernika-Bermeo. Por otro lado, las comarcas con porcentajes inferiores a la media de la Comunidad son las que han tenido incrementos de población en el período considerado. El caso más destacado es el de Plentzia-Mungia, como se ha señalado antes, pero hay que citar también a Esterribaciones del Gorbea, Llanada Alavesa, Urola Costa, Duranguesado y Bajo Bidasoa.

El caso de la comarca de Valles Alaveses es muy significativo, ya que, pese a ser una de las comarcas que más ha crecido en población desde 1981 a 2016, tiene una proporción alta de personas 65 y más años. Un caso similar, aunque de menor nivel, se ha dado en la comarca de Rioja Alavesa. Ambas han presentado proporciones mayores de población anciana que el conjunto de la Comunidad en todo este período, lo que significa que el crecimiento de la población no garantiza siempre un reajuste de la estructura de las edades.

En 1981 en la C. A. de Euskadi se daba una relación de 0,3 personas de 65 y más años por cada menor de 16 años, menor que la que se daba en el conjunto de España, con un 0,4, y menos de la mitad de la de países europeos como Suecia y Alemania, ambos con una relación de 0,8, Bélgica y Dinamarca con 0,7. Pero en 2016 esta relación pasó a 1,4, nivel sólo superado ya por Italia y Alemania, mientras que Suecia, Bélgica y Dinamarca, que tenían una relación alta en 1981, sólo la han aumentado para situarla en una persona mayor de 64 años por cada menor de 16 años. Las comarcas que tenían una relación superior a 0,8 en 1981, Valles Alaveses y Montaña Alavesa, también aumentaron esa relación hasta llegar la última en 2016 a 2,2 personas de 65 y más años por cada menor de 16 años. En este último año, las

dos comarcas que estaban con una relación en torno a 1, Estripaciones del Gorbea y Plentzia-Mungia, contaban con cifras superiores a la media de la C.A. de Euskadi en 1981.

En 1981 había 16 municipios que contaban con 5 o más personas menores de 16 años por cada mayor de 64 años; entre ellos destacaban Ermua, Etxebarri, Lasarte-Oria y Anoeta en los que la relación era de 7 o más. Por el contrario, en ese año había 35 municipios que contaban con 1 o más ancianos por cada joven y en Ibarrangelu, Meñaka, Gizaburuaga y Arrieta la relación era superior a 1,5. En 2016 la relación de personas menores de 15 años sobre mayores de 64 años ha disminuido tanto que solo cuatro municipios tienen una relación superior a 2 jóvenes por cada anciano, Irura, Baliarrain y Alegria-Dulantzi, que tienen tamaños muy pequeños. En el otro extremo, Harana/Valle de Arana llega a tener 7,5 ancianos por cada joven; le sigue Lagrán con 7 y Añana, Elantxobe y Moreda de Álava con 4. En tres municipios, Ermua, Lasarte-Oria y Laudio/Llodio, la evolución de su estructura por edades ha llevado a que, de una situación de claro predominio de la población joven sobre la población anciana en 1981, se haya pasado a casi 2 personas de más de 64 años por cada una de 15 y menos años. Así Ermua perdió un 65% de jóvenes entre 1981 y 2016 e incrementó en un 425% su población anciana; en Lasarte-Oria fue un 58% menos y un 387% y en Laudio/Llodio fue un 64% menos y un 292% más, respectivamente.

NACIMIENTOS

La Estadística de Nacimientos junto con la de Defunciones y Matrimonios constituyen el Movimiento Natural de la Población. La antigüedad de esta estadística, de la que se tiene información desde 1861, permite conocer los cambios demográficos que se han producido en este período y su evolución. El Movimiento Natural de la Población determina, junto con los movimientos migratorios, las fluctuaciones de la población.

EVOLUCIÓN DE LOS NACIMIENTOS

En el año 1976 comenzó en la C.A. de Euskadi una tendencia descendente de los nacimientos que se mantendría hasta el año 1994, año en el que alcanza la cifra más baja con 15.248 nacimientos. A partir de ahí, en 1995 se inicia un ligero pero continuo repunte en la natalidad hasta 2008 cuando se alcanzaron los 21.315 nacimientos. En los últimos seis años se vuelve a iniciar un descenso, con altibajos, del número de nacimientos, llegando a 18.240 en 2016, un 14,4% menos.

En la C.A. de Euskadi, la tasa bruta de natalidad se sitúa en 8,4‰ en el año 2016. En los años 60 esta cifra superaba el 20‰ y estaba por encima de la media española; desde entonces el descenso, más intenso en la segunda mitad de los 70 y primera de los 80, ha sido continuo hasta 1995, año en el que la tasa llegó a ser de 7,3‰. Desde 1996 empieza a aumentar hasta llegar a la situación de 2008, que alcanzó la tasa de 9,9 por mil habitantes, superior a la media española, 9,7‰ o a la de otros países europeos como Italia (9‰), Portugal (8,5‰) o Alemania (8,4‰), pero más baja que la de países como Francia, con una tasa de 12,6‰, o Irlanda, con una tasa de 15,7 nacidos por cada 1.000 habitantes. Desde 2009 la tasa bajó hasta 2016 a un nivel equiparable a Portugal (8,4‰) y todavía superior a Italia (7,8‰), pero Alemania ya la supera en 1,2 puntos.

La tasa más alta se da en el Territorio de Álava (9,5‰), seguida de Gipuzkoa (8,4‰) y de Bizkaia, que con una tasa de 8,0‰ está por debajo de la obtenida para el conjunto de la C.A. de Euskadi en 2016. La evolución de la natalidad durante el período de 1976 a 2016 en los tres Territorios con respecto al conjunto ha sido desigual. Así Gipuzkoa ha experimentado una natalidad bastante dispar, ya que hasta 1988 sus tasas de nacimientos por mil habitantes estaban por debajo de las de la Comunidad, pero en todos los años siguientes han sido

superiores, incluso en 1994, cuando se dio su tasa más baja, superaba en 5 décimas a la del conjunto. Bizkaia sólo ha presentado tasas más altas que la Comunidad en los cuatro primeros años del período y alcanzó su tasa mínima de 6,9‰ en 1995. Álava ha tenido, en general, unas tasas más altas que el conjunto de la C. A. de Euskadi, aunque en 1994 alcanzó su mínimo con 7,2‰. Traduciendo estas tasas a números absolutos significa que de 41.100 nacimientos habidos en 1976 se ha llegado a 18.240 en 2016, es decir, los nacimientos se han reducido en un 56%, aunque en 1994 se dio el número de nacimientos más bajo de los últimos 40 años, 15.248, un 63% menos que en 1976. Bizkaia ha asumido el 60% del descenso de los nacimientos de la Comunidad, no solo por su tamaño poblacional, además se ha debido al decrecimiento porcentual entre 1976 y 2016 que fue del 60,2%. El descenso de Gipuzkoa en estos cuarenta años se sitúa en torno al nivel de la C.A. de Euskadi, mientras que Álava presenta una caída mucho más moderada, del 36,1%. La evolución del número de nacimientos por comarca ha ido desde el incremento entre 1976 y 2016 en Esterribaciones del Gorbea, un 10,2%, hasta el descenso de un 63,6% de la comarca del Gran Bilbao. Esto refleja la evolución del tamaño de la población en las comarcas, ya que Valles Alaveses y Plentzia-Mungia, aunque disminuyen sus nacimientos, lo hacen en un 21,7%, mientras que Montaña Alavesa y Bajo Deba presentan unos descensos de casi el 60%.

INDICADORES DE LA FECUNDIDAD

Si reducimos toda esta información un índice como el número medio de hijos por mujer, se puede decir que la fecundidad de la C.A. de Euskadi se halla en valores bajos si se compara con la que se registra en los países de nuestro entorno. En 2016 el promedio de hijos se sitúa en 1,35, muy lejos de los 2,67 de media obtenidos en 1975 y de los 2,1 necesarios para el remplazo generacional. El índice más bajo lo presenta Bizkaia, 1,28, mientras que Álava alcanza 1,47 y Gipuzkoa queda en medio, con 1,41.

En el contexto internacional el índice de fecundidad se sitúa en niveles similares a los de Italia y Portugal (1,34 hijos), pero está por debajo de la media europea (1,60) y a gran distancia de Francia (1,92 hijos) y Suecia (1,85), incluso es inferior al de Alemania, que ha subido a 1,6 hijos por mujer desde 1,34 en el año 2002. En base a estos datos más recientes, es de prever que el 75% de las mujeres tenga al menos un hijo, lo que presume que una cuarta parte de las mujeres no tenga ninguno, que el 50% tenga al menos dos y que apenas una de cada diez alumbre un tercero. En este sentido, el descenso de la fecundidad de rango tercero o más es del 90% con respecto a 1975. Eustat también proporciona información sobre la evolución de la fecundidad en las comarcas de C. A. de Euskadi entre 1980 y 2010, último año del que se pueden obtener índices demográficos a este nivel. La fecundidad ha seguido la misma tendencia que la total de la Comunidad, ya que entre 1980 y 1995 disminuyó en todas las comarcas con mayor o menor intensidad y desde 1995 al 2010 se dio una recuperación, aunque bastante débil. En 1980 ninguna comarca superaba los 2,1 hijos por mujer.

La que más se acercaba era la Rioja Alavesa, con 2,05, mientras el Bajo Deba sólo alcanzaba 1,25 hijos por mujer. Hasta 1995 el descenso de la fecundidad fue tan acusado que sólo siete comarcas superaban un hijo por mujer, siendo Urola Costa la que presentaba un índice más alto, aunque sólo alcanzaba 1,2. Le seguían Tolosa y Plentzia-Munguia con 1,1. En ese año los Valles Alaveses tenían la fecundidad más baja de todo el período estudiado con 0,66 hijos por mujer. En el año 2005 todas las comarcas tenían por encima de 1 hijo de media por mujer. En estos 30 años tres comarcas han reducido su fecundidad alrededor de un 34%: Gran Bilbao, Llanada Alavesa y Donostia-San Sebastián, donde se localizan las capitales de los tres Territorios. Hay que destacar que, en las comarcas de Gipuzkoa salvo Donostia-San Sebastián, el descenso de la fecundidad ha sido menor que la media de la C. A. de Euskadi; incluso Bajo Deba y Tolosa se recuperan en un 17,2% y un 7,5% respectivamente.

El estudio de la fecundidad de las generaciones de las mujeres, tal como se hace a través de la Encuesta Demográfica, es el que puede indicar si se produce el remplazo de esas generaciones por los hijos que hayan tenido a lo largo de su vida fecunda, cuyo número también se denomina descendencia final. La Encuesta realizada en 2016 demuestra que las mujeres nacidas en la segunda mitad de los años 40 son las últimas que consiguieron alcanzar el remplazo generacional, es decir, tuvieron 2,1 hijos de media. La descendencia final de las generaciones de mujeres posteriores fue descendiendo hasta los 1,4 hijos para las mujeres nacidas entre 1971 y 1975, las últimas para las que se puede considerar completa su historia de fecundidad.

En la casi totalidad de los países europeos se ha observado una disminución general de la descendencia final de las mujeres nacidas a partir de 1940, no alcanzando el remplazo generacional las generaciones nacidas a finales de los años 60, salvo en los países con una política familiar muy ambiciosa, como Francia, Noruega o Suecia, pero la descendencia final de las mujeres vascas nacidas en 1960 presenta un nivel más bajo (1,51 hijos por mujer) que la observada en Alemania o Italia para esas generaciones, que fue de 1,66. La edad media a la maternidad de las últimas generaciones se asemeja a la de las más antiguas, las que tienen 75 y más años, pero en este último caso se debía a que los terceros y posteriores hijos representaban casi el 40% del total, mientras que entre las mujeres con 40 a 50 años en 2016 los hijos de orden tercero o posterior suponían apenas el 8%. En las generaciones más recientes, la edad media al nacimiento del primer hijo ronda los 31 años y en las más antiguas los 28 años. La descendencia final de las generaciones de mujeres con menos de 40 años en 2011 no parece que se vaya a recuperar, ya que el número de hijos que esperan tener a lo largo de su vida, según han manifestado en la Encuesta, apenas supera el 1,3 de media, destacando las nacidas entre 1996 y 2000 que sólo prevén tener 1 hijo.

DEFUNCIONES

EVOLUCIÓN DE LAS DEFUNCIONES

En el conjunto de la Comunidad el número de defunciones se ha incrementado en un 42% desde 1980 hasta 2016 y la tasa de mortalidad también lo ha hecho en un porcentaje parecido. Pero si atendemos a los Territorios tenemos dos situaciones muy diferenciadas: en Álava y Gipuzkoa; en Álava el incremento del número de defunciones es el más alto (64%) mientras que las tasas sólo lo hacen en un 29%; en Gipuzkoa, por el contrario, el aumento del número de fallecidos es del 53% y el de las tasas del 51%. Esto es debido, por un lado, a que desde 1980 la población de Álava es la que más ha crecido en todo este período; de ahí el aumento del número de fallecimientos y, por otro, se ha rejuvenecido en cierta medida, con lo que presenta las tasas de mortalidad más bajas de los tres Territorios.

En el conjunto de Europa se ha dado una situación algo distinta como ha sido un ligero descenso de las tasas de mortalidad, cuando no un mantenimiento. Si se considera a la Unión Europea actual, en 1980 presentaba una tasa bruta de mortalidad del 10,6‰ y 36 años después había descendido al 10%. Se puede hacer dos grupos de países europeos, según la evolución de sus tasas de mortalidad; el primer grupo, donde se situaría la Comunidad, estaría formado por los países mediterráneos más los del este, en los que se ha dado el incremento de las tasas de mortalidad; el segundo grupo estaría formado por los países del centro y norte de Europa, en los que, desde 1980 a 2016, las tasas han descendido ligeramente o se han mantenido. Ahora bien, el crecimiento del número de personas de 65 años y más que está viviendo Europa hará que estas tasas de mortalidad se incrementen en el futuro en todos los países. En todo este período destacan las menores tasas de mortalidad de Álava con respecto al conjunto de la Comunidad y, aunque la tendencia creciente es similar, la diferencia ha ido aumentando. En 1980 la tasa de mortalidad de Álava era 0,7 puntos menor que la de la C. A. de Euskadi y en 2016 esa diferencia ascendió a 1,5. Las tasas de Bizkaia han estado siempre por encima del conjunto, pero no superaba los 0,5 puntos de diferencia en todos los años del

periodo considerado. En el conjunto de los datos de las defunciones, un hecho muy notable es el incremento de las defunciones de personas de 100 y más años de edad, que de ser tan sólo 17 en el año 1980 pasaron a sumar 294 en 2016. Las personas que pasan de 99 años son mayoritariamente mujeres, ya que, en estos 36 años, suponen prácticamente ocho de cada diez defunciones de personas centenarias.

EVOLUCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA

La esperanza de vida al nacer es un indicador de longevidad estimada de la población nacida en un año o periodo dado según la mortalidad por edad en ese momento. Tanto los hombres como las mujeres de la C.A. de Euskadi han experimentado un incremento constante de su esperanza de vida llegando en 2016 a sus niveles más elevados: 80,3 años para los varones y 86,2 para las mujeres. Atendiendo a los indicadores observados hace 36 años (71 años y 78,5 años para varones y mujeres, respectivamente) se observa que la esperanza de vida de las mujeres se ha incrementado en 7,7 años y la de los hombres en 9,3. Dicho de otro modo, los varones han ganado 3,1 meses de vida cada año, mientras que las mujeres se han beneficiado de 2,6 meses más por año. La diferencia entre las esperanzas de vida de ambos sexos se ha reducido a 5,9 años desde la máxima de 8,6 que se dio hace 25 años debido, sobre todo, a las elevadas tasas de la mortalidad en los adultos más jóvenes. De todas maneras, son pocos los países desarrollados que puedan preciarse de tener tan alta esperanza de vida, especialmente en el caso de las mujeres, que sólo es superada en todo el mundo por Japón. También podemos hacer un estudio de la evolución de la esperanza de vida a nivel de comarca entre 1980 y 2010 (último año con datos disponibles); se observa que la esperanza de vida registrada en las comarcas alavesas ha superado a las de Bizkaia o Gipuzkoa, sobre todo en el caso de las mujeres, pero han sido las comarcas vizcaínas las que en estos 30 años han experimentado los incrementos más elevados, si bien partían de los valores más bajos. Entre los hombres la comarca que más ha visto crecer su esperanza de vida ha sido la de Donostia-San Sebastián (9,1 años) y entre las mujeres la Llanada Alavesa (6,8 años), pero también es debido a que en 1980 presentaban unos índices inferiores. El resto de las comarcas alavesas son las que presentan unos incrementos menores durante estos 30 años en ambos sexos, siendo incluso casi nulo para los varones de Valles Alaveses.

No obstante, el hecho más importante de la evolución de la esperanza de vida entre 1980 y 2010, aparte de su incremento, es la tendencia hacia la homogeneización de los años de vida entre los diversos ámbitos territoriales de la C. A. de Euskadi. A nivel de Territorio y entre los varones esto es evidente, ya que de una diferencia en esperanza de vida en Álava y Bizkaia de 2,8 años en 1980 se ha pasado a 1,6 años en 2010. Entre las mujeres también ha disminuido, pero en menor medida, ya que ha pasado de 1 año a 0,6 en este periodo. Si se calcula la diferencia entre la comarca de más esperanza de vida y la de menos en estos 30 años, tenemos que la de los varones presenta una evolución de disminución constante, partiendo de 8,4 años en 1980 a 3,8 años en 2010. Por otro lado, las diferencias entre las mujeres han seguido una variación algo menos acusada, ya que han disminuido en 2,9 años en este periodo. Dentro de los Territorios, las comarcas de Álava son las que más han experimentado esa tendencia al ajuste de las esperanzas de vida, aunque partían de una desigualdad mucho más alta. Entre los hombres la disminución ha sido un poco mayor, ya que de una diferencia de 6,4 años en 1980 se ha pasado a 2,9 en 2010, mientras que entre las mujeres ha disminuido en 4,6 años (de 5,9 años en 1980 a 1,3 en 2010). A pesar de esto, la diferencia entre las comarcas de Álava con el índice más elevado y el mínimo es la más alta de los Territorios y de los sexos.

En las comarcas de Bizkaia y Gipuzkoa las diferencias al principio del periodo eran mucho más reducidas; concretamente la más grande se daba entre los hombres de Gipuzkoa, con 2,9 años. Cuatro lustros más tarde la diferencia era más baja, llegando a un valor mínimo de 0,9 años entre los hombres de las comarcas de los dos Territorios.

MATRIMONIOS

Tradicionalmente los hijos e hijas se han tenido en el seno de los matrimonios, por lo que el número de éstos y la edad a la que se celebraban determinaban la fecundidad de las generaciones de mujeres, ya que menos matrimonios o a una edad más tardía, en ausencia de métodos anticonceptivos efectivos, hacían que el número de nacimientos fuera menor. Aun así, en la C.A. de Euskadi, todavía un 56% de los nacimientos tiene lugar en el seno de parejas casadas, por lo que el estudio de los matrimonios continúa siendo relevante para el análisis de la natalidad y la demografía.

EVOLUCIÓN DE LOS MATRIMONIOS

Los 7.387 matrimonios entre personas de diferente sexo residentes en la C.A. de Euskadi celebrados en 2016 constituyen una de las cifras más bajas desde 1978 cuando se alcanzaron los 15.108 matrimonios. En 2013 se dio el número de matrimonios más bajo del periodo con 7.209, 178 menos que en 2016. La nupcialidad vasca, con 3,4 matrimonios por mil habitantes, se encuentra entre las más bajas de Europa y sólo iguala a las que se dan en Italia, Portugal y el conjunto de España. En la evolución del número de matrimonios como de las tasas brutas de nupcialidad se han dado tres periodos diferenciados en los últimos 38 años. Desde 1978 a 1985 se dio un descenso brusco lo que supuso un 37,5% menos en los matrimonios y una disminución del 38% en las tasas. El segundo periodo va desde 1985 a 2004, cuando se mantuvo el número de nacimientos entorno a los 9.800 alcanzando los 10.500 en el año 2000, mientras que la tasa de nupcialidad estuvo alrededor del 4,7%. En el último periodo, entre 2004 y 2016, el número de matrimonios desciende un 26,5% y un 29% las tasas de nupcialidad y, aunque en los últimos tres años se han estabilizado algo los matrimonios, la tendencia señala hacia una disminución en el futuro debido a dos factores: el aumento de las parejas de hecho y la contracción del número de personas en las generaciones donde se produce la mayoría de las bodas.

Desde 1978 la evolución de los matrimonios en los tres Territorios ha seguido unas pautas similares, pero la diferencia se da en las intensidades, ya que Álava, que partía de las tasas brutas de nupcialidad más elevadas, presenta la segunda más baja de los tres Territorios al final del periodo, disminuyendo en un 59,1% en estos 38 años; Gipuzkoa, por el contrario, partiendo de las tasas más bajas en los 12 primeros años, tiene las más altas desde el año 2001 y su disminución en este periodo ha sido del 45,2%. Si se observa el índice de primeros matrimonios, también llamado índice sintético de nupcialidad (ISN), tenemos en 2015 que el 46,3% de los hombres y el 50,8% de las mujeres se casarían si persistieran indefinidamente las condiciones de la nupcialidad de ese año, lo que supone un descenso importante sobre los índices de 2005, que fueron de 53,8% y 58,5% respectivamente. Visto desde el otro punto de vista, estos datos significan que más la mitad de los varones o algo menos de la mitad de las mujeres no se casarían nunca. Esta situación está muy lejos de la que se daba hace 38 años cuando prácticamente el 100% de las personas acababa casándose. La Encuesta Demográfica de Eustat permite estudiar la nupcialidad desde el punto de vista de las generaciones, es decir, las personas nacidas en el mismo grupo de cinco años, y constata que entre los varones, el porcentaje más bajo de solteros definitivos (4%) se observó en los nacidos entre 1926 y 1930; entre las mujeres fue en las generaciones nacidas en el quinquenio posterior. A partir de entonces se ha producido un aumento de este porcentaje llegando al 28% en los varones y al 21% en las mujeres en las últimas generaciones que se puede considerar que han completado su historia nupcial, es decir, las de 1971 a 1975. Esto no significa que haya disminuido en la misma medida la constitución de parejas, ya que, en las generaciones nacidas entre 1971 y 1975 que viven en pareja, el 15% lo hace en uniones de hecho, mientras que, en las generaciones nacidas 20 años antes, era el 2%. También es de destacar que la fecundidad de las parejas de hecho es bastante baja, ya que en 2016 sólo el 54% de ellas tiene hijos, con lo que el número medio de hijos no llega a 1. Se ha podido observar la evolución de la nupcialidad por comarca desde 1980 a 2010, último año con datos disponibles a este nivel

territorial, y lo primero que destaca es que en 1980 la comarca de Arratia-Nervión presentaba los índices de nupcialidad más elevados tanto para los hombres como para las mujeres, con casi el 90% de los mayores de 15 años que acabaría casándose. En el extremo opuesto estaba la comarca de Bajo Deba con unos porcentajes inferiores al 50%, con lo que se aprecia la gran disparidad en el comportamiento nupcial entre las comarcas. Treinta años después estas diferencias han disminuido mucho debido al descenso de los índices de nupcialidad en todas las comarcas; los máximos y los mínimos se dan ahora en Alto Deba (más del 60%) y Valles Alaveses (menos del 40%), respectivamente. Resulta significativo que las comarcas que en 1980 presentaban unos porcentajes de nupcialidad reducidos (Bajo Deba, Alto Deba o Tolosa), en lugar de compartir la evolución general de descenso de la nupcialidad, hayan mantenido e incluso aumentado la intensidad de la nupcialidad respecto del resto de comarcas en 2010. De esta forma, mientras que en 1980 la nupcialidad de la Llanada Alavesa era un 40% superior a la del Bajo Deba, en el año 2010 los residentes en esta comarca se casan un 25% más que en aquélla. Otra característica significativa de la evolución en el comportamiento de la nupcialidad se encuentra en la variación de la intensidad por sexo. En 1980 un número importante de comarcas presentaba unos índices superiores para los varones, entre ellas la Llanada Alavesa, el Gran Bilbao y Donostia-San Sebastián, pero las diferencias se han reducido hasta tal punto que ahora la primonupcialidad es más frecuente en las mujeres.

MIGRACIONES

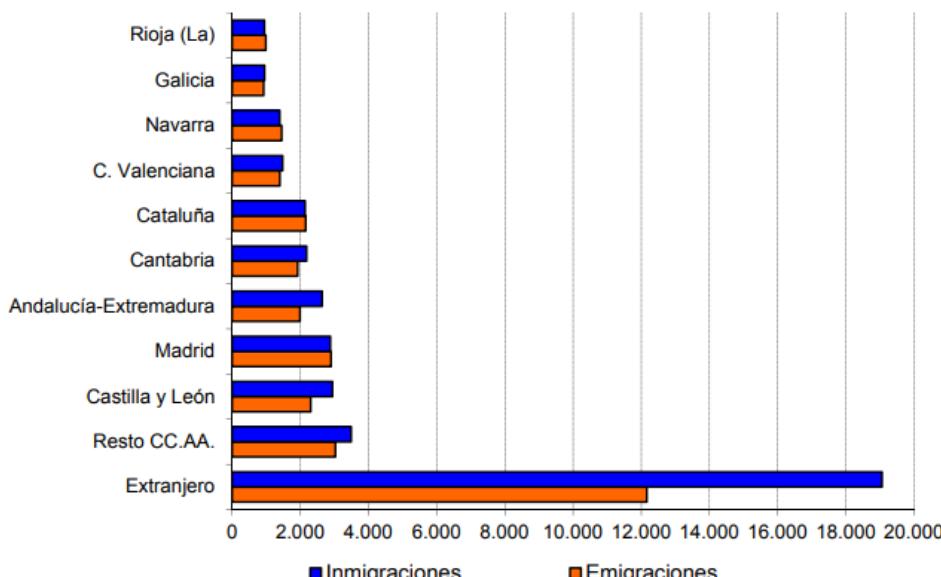
La Estadística de Movimientos Migratorios permite conocer año a año aquellos desplazamientos que implican un cambio de residencia habitual y se producen en el ámbito territorial de la C.A. de Euskadi. Eustat elabora dicha estadística desde 1988 con periodicidad anual, lo cual posibilita el análisis de la evolución reciente del fenómeno migratorio de nuestra Comunidad.

La tasa de migración neta de la C.A. de Euskadi se estima en 4,1% en 2016, superior a la media del conjunto de Comunidades Autónomas, que se situaba en 2,4%. Las Comunidades Autónomas que registran las tasas más elevadas son Cataluña, Madrid y Canarias, que superan el 6%, mientras que Baleares llega hasta el 13,6%.

MIGRACIONES EXTERIORES

En 2016 se produjeron en 71.381 cambios de residencia habitual entre municipios de la C.A. de Euskadi y el resto de las Comunidades del Estado, además del extranjero.

Gráfico 30. Migraciones por clase y Comunidad Autónoma de destino o procedencia. 2016



La movilidad geográfica externa afectó a 33 de cada mil habitantes de la C.A. de Euskadi durante 2016. La población afectada varía en cada uno de los tres Territorios Históricos, siendo Álava la que, a pesar de registrar el menor número de movimientos externos, cuenta con la mayor incidencia en su población, el 38,2%; la sigue Gipuzkoa, con el 32,2%, y Bizkaia, donde el 31,7% de la población realiza alguna migración extracomunitaria. La movilidad extracomunitaria o externa es un poco más baja en comparación con el resto de Comunidades Autónomas, donde se mueven en promedio 37 de cada mil habitantes.

El número de personas procedentes de otras Comunidades Autónomas o del extranjero que se establecen en la C.A. de Euskadi se eleva a 40.126 durante 2016. Desde 2007, año en el que se produce el máximo de las inmigraciones procedentes del extranjero, tanto en volumen como en peso sobre el total de inmigrantes, con un 55,2%, se constata un descenso en el número de entradas desde el extranjero hasta el 34,3% del total en 2012, pero a partir de este año se vuelven a recuperar hasta llegar al 47,5% en 2016.

En 2016 del total de las entradas en nuestra Comunidad las inmigraciones de personas de nacionalidad extranjera son 22.351, lo que supone un 55,7%; en el año 2007 alcanzaban el 71%. Además, esa cifra de inmigrantes extranjeros en la C.A. de Euskadi es un 32,7% inferior respecto a 2007. En 6.200 casos, más de un cuarto del total, la población inmigrante de nacionalidad extranjera proviene de otras Comunidades Autónomas.

Durante 2016 que se producen 31.225 emigraciones externas o extracomunitarias, es decir, variaciones residenciales originadas en un municipio de la Comunidad Autónoma y con destino fuera de la misma, 12.163 de ellas con destino al extranjero. Las Comunidades Autónomas que constituyen polo de atracción para los emigrantes de la C.A. de Euskadi son, por este orden, Madrid, Castilla y León, Cataluña, Cantabria, Andalucía, Navarra y Comunidad Valenciana; entre las siete reciben un 44% de las personas que dejan nuestra Comunidad.

Los procesos de nacionalización que ha habido desde el año 2000, sobre todo de las personas originarias de países sudamericanos, han tenido como consecuencia que los extranjeros por nacimiento sean 2.053 más que los extranjeros por nacionalidad entre los inmigrantes y 2.427 entre los emigrantes. En el año 2007, cuando se dio el mayor número de migraciones externas desde 1988, las diferencias fueron de 296 y 177, respectivamente.

Desde 1988 a 2016 los saldos migratorios del exterior de la C.A. de Euskadi se han comportado de distinta manera según el ámbito geográfico que se analice. Los saldos del extranjero, salvo en 2012 y 2013, siempre han sido positivos, pero hasta el año 1997 eran muy exigüos, ya que no superaban las 2.000 personas. A partir de ese año y, sobre todo, del año 2000, estos saldos se disparan alcanzando su cima en 2007, con más de 18.000 personas, para descender a partir de ese año hasta llegar al año 2012, con una caída estimada de 14.000 inmigrantes respecto al máximo. Esta evolución hace que el año 2000 sea el primero en el que se da un saldo migratorio total positivo.

Los saldos con el resto de España han sido negativos desde 1988 hasta 2008. En 1988 se dio el saldo negativo más alto, con casi 11.000 personas, y en los demás años se mantuvo estable en torno a las 4.000 personas. Con 49 personas, 2008 es el primer año, desde que Eustat elabora esta estadística, en el que se registran más inmigraciones a la C.A. de Euskadi desde otras Comunidades que emigraciones hacia ellas. En los siguientes años ha ido aumentado este saldo hasta las 6.638 en 2011, aunque en 2015 bajó hasta 947 personas para subir en más de 1.000 personas al año siguiente.

MIGRACIONES INTERNAS

Se trata de aquellas migraciones originadas en un municipio de la C.A. de Euskadi y cuyo destino es otro municipio distinto también de la C.A. de Euskadi o bien de migraciones intramunicipales, ocurridas dentro del mismo municipio.

Respecto a las migraciones internas entre comarcas dentro de nuestra Comunidad durante el año 2016, las comarcas que registran mayor número de movimientos son, lógicamente, aquellas en las que se encuentra la capital de cada Territorio. Así, Llanada Alavesa, Gran Bilbao y Donostia-San Sebastián son el destino del 62,2% de las migraciones internas y el origen de casi el 61,4% de ellas. Además, las tres capitales vascas por sí mismas originan el 24% de las migraciones internas y reciben el 23%. Si se mira la relación de estas capitales con el resto de municipios de su Territorio, tenemos que Vitoria-Gasteiz concentra el 40,7% de los destinos y el 35,6% de los orígenes del conjunto de Álava, mientras que los porcentajes de Bilbao y de Donostia-San Sebastián se sitúan en torno al 20% en ambos tipos de movimientos.

Entre el año 1995 y el 2000 se frena el incremento constante del número de cambios de domicilio dentro del mismo término municipal, que se venía registrando desde 1992 en la C.A. de Euskadi, reiniciándose en 2001. En el año 2006 los Territorios de Bizkaia y Gipuzkoa llegaron a triplicar el número de migraciones intramunicipales registradas con relación a 1988, pero a partir de entonces en Bizkaia se produce una cierta estabilización del número de migraciones internas dentro de los municipios, frente al aumento que se observa en Gipuzkoa; mientras tanto, Álava continúa su ritmo ascendente, alcanzado sus máximos en los años 2010 y 2012, para caer a partir de entonces.

Durante 2016 se contabilizaron 96.478 cambios de residencia intramunicipales, es decir, aquellos cambios de residencia internos a un municipio, de los que cerca de la mitad (47,6%) han tenido lugar en alguna de las capitales.

El volumen de las migraciones intramunicipales de cada una de las capitales presenta diferencias importantes en relación con sus respectivos Territorios; así por ejemplo, mientras San Sebastián registra el 35,5% de los cambios de domicilio de Gipuzkoa y Bilbao el 42,6% de los de Bizkaia, Vitoria-Gasteiz contabiliza el 85,3% de las migraciones intramunicipales producidas en Álava.

RELACIÓN CON LA MIGRACIÓN

Los procesos de migración que se han detallado en los capítulos anteriores han tenido como resultado que en 2016 el 43,6% de la población de la C. A. de Euskadi, según la Estadística de Población y Vivienda, resida en su municipio de nacimiento –es lo que se conoce como población sedentaria; un 33,2% vive en un municipio diferente al de su nacimiento, pero dentro de la C.A de Euskadi, es decir, se trata de población migrante interna, y el 23,2% restante procede de otras Comunidades Autónomas o del extranjero.

El 58% de las mujeres residentes en la C.A. de Euskadi ha realizado en algún momento de su vida un cambio de residencia, ya sea por migración interna o por inmigración; en el caso de los hombres, este porcentaje desciende al 54,6%

La movilidad en la C.A. de Euskadi presenta algunas diferencias por Territorios. Bizkaia es el Territorio con menos población sedentaria, 41,6%, frente al 44,7% de Álava y el 46,3% de Gipuzkoa. En el caso de la migración interna, destaca igualmente Bizkaia, con un 36% de población procedente de otros municipios de la C.A. de Euskadi. Por su parte, Álava es el Territorio con más habitantes procedentes de fuera de la C.A. de Euskadi, un 32%, y donde se realizan menos migraciones internas (23,3%).

En el ámbito comarcal, destacan Markina-Ondarroa (53,8%), Alto Deba (53,2%) y Urola Costa (51,9%) como las comarcas con mayor proporción de población sedentaria. A su vez, Rioja

Alavesa (43%), Llanada Alavesa (34,2%) y Valles Alaveses (32%) presentan los porcentajes más elevados de población inmigrante. Finalmente, en las comarcas de Plentzia-Mungia (58,7%) y Esterribaciones del Gorbea (55,3%) reside, comparativamente, un mayor número de personas procedentes de otros municipios de la C. A. de Euskadi, superando incluso la proporción de residentes autóctonos.

Un total de 471.943 personas reside en 2016 en un municipio al que ha llegado en la última década. De ellos 289.161, es decir el 61,3%, vivían anteriormente en otro municipio de la C.A. de Euskadi; un 13,2% había venido directamente del extranjero y el resto, el 25,5%, procedía de otras Comunidades Autónomas.

Dentro del grupo de personas migrantes procedentes de otras Comunidades Autónomas, cabe destacar el peso de Castilla y León, que aporta 17.188 personas, Cantabria (12.761), Madrid (12.320), Cataluña (9.548), Andalucía (8.450) y Navarra (7.929). En cambio, de Ceuta y Melilla sólo procedían 352 personas y menos de 2.000 venían de las Islas Baleares.

TEMA 37.- ORIGEN Y DESARROLLO DE LA POLICÍA DEL PAÍS VASCO

ORIGEN HISTÓRICO DE LA ERTZAINZTA

1. Introducción histórica

En la primera declaración del Gobierno Provisional Vasco tras su constitución, la dada en Gernika el 7 de octubre, se perfilaba la política a seguir en esta cuestión. "El Gobierno Vasco mantendrá inexorablemente el orden público, llegando si fuese preciso a la adopción de medidas extremas y excepcionales. Vigilará cuidadosamente la población civil de retaguardia, extirpando severamente toda suerte de espionaje.

Procederá con la mayor urgencia a la formación de un cuerpo de policía foral, organizada, moderna y eficaz con arreglo a las necesidades presentes". El nombre de Ertzaña procede de la contracción de "erri-zaina" (cuidador del pueblo) y fue realizada por el literato vasco Esteban de Urkiaga, "Lauaxeta".

Esta nueva institución, conocida en un primer momento como Policía Internacional por ubicarse su cuartel en la "zona internacional de las Arenas", donde vivían los cónsules y la colonia extranjera, estuvo bajo el mando del Comandante D. Luis Ortuzar. Los periódicos Euzkadi y El Liberal del 26 de noviembre de 1936 difundieron la convocatoria para su recluta, bajo el título de Policía Militar de Euzkadi-Ertzaña, así:

"Se pone en conocimiento de aquellos individuos pertenecientes a cualquier partido político que quieran pertenecer a este Cuerpo pasen por el cuartel finca el Pinar, desde el 26 del corriente, para ser tallados. Dicho cuartel se halla enclavado en Las Arenas. Nota importante: será condición indispensable conocer el euskera y tener un metro setenta y cinco centímetros de altura mínima. Serán preferidos los que hayan prestado servicio en cualquiera de los frentes y estén dentro de la edad de 25 a 35 años".

La Ertzaña contó con unos 1200 hombres, organizados en dos secciones: Sección de Infantería y Sección Motorizada (Igiletua). La Ertzaña de a pie se encuadraba en cinco compañías, con su sección de transporte, administración e intendencia; estaban mandadas por el Comandante Mayor Luis de Ortuzar y los Capitanes Ocerin, Losada, Ormazabal y Leclerc. La Ertzain Igiletua, o sección motorizada, condujo tanto motocicletas rápidas como los coches modelo Riley de fabricación inglesa que pudieron llegar a Bilbao.

Algunos servicios a modo de ejemplo llevados a cabo por Ertzain Igiletua fueron: partes llevados a los frentes, servicios de abastecimiento, servicio de radio en el frente, servicio en la frontera con Santander, servicio de policía en general, etc... La Dictadura del General Franco no se molestó en disolver la "Ertaña", puesto que al ser obra del Gobierno Vasco, al que no reconocía, se entendía simplemente como no existente.

ARTICULO 17 ESTATUTO DE GERNIKA

Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado. El mando supremo de la Policía Autónoma Vasca corresponde al Gobierno del País Vasco, sin perjuicio de las competencias que pueden tener las Diputaciones Forales y Corporaciones Locales.

La Policía Judicial y Cuerpos que actúen en estas funciones se organizarán al servicio y bajo la vigilancia de la Administración de Justicia en los términos que dispongan las Leyes procesales.

Para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma. Inicialmente, las Policias Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, existente en la actualidad.

Los Cuerpos de Forales y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.

Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas. Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes.

No obstante lo dispuesto en los números anteriores, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma en los siguientes casos:

- A requerimiento del Gobierno del País Vasco, cesando la intervención a instancias del mismo.
- Por propia iniciativa, cuando estimen que el interés general del Estado esté gravemente comprometido, siendo necesaria la aprobación de la Junta de Seguridad a que hace referencia el número 4 de este artículo. En supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente les encomienda la Constitución, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado podrán intervenir bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno, dando éste cuenta a las Cortes Generales.
- En los casos de declaración del estado de alarma, excepción o sitio, todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda, de acuerdo con la legislación que regule estas materias.

ARTICULO 36 ESTATUTO DE GERNIKA

La Policía Autónoma Vasca, en cuanto actúe como Policía Judicial, estará al servicio y bajo la dependencia de la Administración de Justicia, en los términos que dispongan las Leyes procesales.

EL DECRETO LEGISLATIVO, DE 22 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE POLICIA DEL PAIS VASCO

Ver BOPV n.º 153, de 6 de agosto de 2020 <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/08/2003159a.pdf>

TEMA 38.- LEY 15/2012 DE ORDENACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA DE EUSKADI

Ver BOPV n.º 132, de 6 de julio de 2012 (<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2012/07/1203068a.pdf>)

TEMA 39.- LA CIUDADANÍA COMO DESTINATARIA DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS. LA INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL PÚBLICO. TÉCNICAS DE GESTIÓN DE QUEJAS Y RECLAMACIONES.

LA INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL PÚBLICO

- Orientación del servicio público hacia la ciudadanía

La Administración, como prestataria de los servicios públicos, tiene el deber de ofrecer un servicio adaptado a sus clientes, la ciudadanía. En este sentido, el servicio prestado debe ofrecerse en el momento justo y debe ser oportuno en fondo y forma. Debe ser útil, ágil, eficiente y adaptado a las necesidades de cada persona.

En la mayoría de los casos, los puntos de información y de atención a la ciudadanía son la auténtica cara visible de la Administración, por lo que desempeñan una importante función, y son fuente principal de la percepción del servicio que ofrece la Administración.

Como estrategia para la mejora del servicio y tras observar, escuchar, conocer y analizar las demandas de los ciudadanos y de las ciudadanas se sientan las bases para la mejora en la atención a la ciudadanía, y de la propia prestación del servicio.

En este sentido, uno de los «Principios de la Calidad Total» es la «orientación de los servicios al cliente». Se consigue la satisfacción del cliente cuando lo que recibe es superior a lo que espera.

En consecuencia, un modelo de Administración moderno debe plantearse desde la base de dar a sus clientes un servicio a la altura de las expectativas.

Por ello, en la actualidad se plantea una nueva forma de entender la atención al público, más cercana, adaptada a todas las necesidades, aportadora de valor, eficiente, cercana, innovadora y referente.

En este camino, es fundamental el conocimiento ciudadano-cliente. Las expectativas generales son altas:

- Servicio eficaz y eficiente que satisfaga sus necesidades y evite trámites innecesarios.
- Sencillez, transparencia, claridad, rapidez en los servicios.
- Atención coordinada e integrada.
- Trato correcto y cercano.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que cada cliente es diferente y tiene sus propias necesidades que son, además, cambiantes en el tiempo.

Por ello, es fundamental en este proceso:

- El apoyo de las nuevas tecnologías. Así, por ejemplo:
 - Para identificar y segmentar correctamente a los clientes, analizar sus necesidades y adaptar la oferta y la demanda. Para ello, herramientas tales como el CRM (herramienta para la gestión de las relaciones con el cliente) son muy importantes.
 - Para potenciar la comunicación y facilitar las gestiones, se deben poner a disposición ciudadana distintos canales de comunicación: presencial, teléfono (evolución contact center), fax, móvil (SMS), portales web, e-mail, TDT...
- La «antena de barrio» que ejercen los puestos de atención al público. La mejora de la labor administrativa se debe basar en el conocimiento que se obtiene día a día en la relación con la ciudadanía. Dicho conocimiento permitirá determinar las necesidades y prioridades y adecuar los procesos a las expectativas y a la evolución del entorno.

Esta escucha activa y las propuestas para la anticipación a las necesidades demandadas son factores fundamentales en un entorno dinámico y cambiante en el que nos movemos como sociedad. Es más que un deber legal, es un deber moral.

El objetivo final será el de habilitar los mecanismos y canales necesarios para facilitar a la ciudadanía cliente información sobre sus interrelaciones con la Administración, ofreciéndole toda la información que sea de su interés, permitiéndole adjuntar documentación y hacer gestiones, abriendole nuevos canales de participación y comunicación, haciéndole más fáciles y rápidas las gestiones administrativas y eliminando la obligatoriedad de desplazamientos innecesarios.

- La información

El Real Decreto 208/1996, por el que se regulan los Servicios de información administrativa y atención al ciudadano, de 9 de febrero, explica que la información administrativa es un cauce adecuado a través del cual la ciudadanía puede acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos.

- Tipos de información

Podemos hacer una primera clasificación de la información administrativa en función de la materia sobre la que versa, diferenciando principalmente entre:

- Información relativa a la Administración: Esta información puede ser accesible por la propia Administración generadora de la misma, por la ciudadanía en general y por otras Administraciones, siempre en función del contenido y las limitaciones de acceso según funciones, competencias y protección de datos.
- Información relativa a la Ciudadanía: Esta información será accesible por la persona interesada, por toda la ciudadanía en general, por la Administración Pública y colectivos y agentes con acceso habilitado, según funciones, competencia y protección de datos.

Además, podemos realizar una segunda clasificación entre información general y particular.

- La información general (Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, artículo 2) es la información administrativa relativa a:
 - la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas, y la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar,
 - la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones,
 - así como a cualesquiera otros datos que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación.
- La información particular (Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, artículo 3):
 - Es la concerniente al estado o contenido de los procedimientos en tramitación, y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración. Esta información sólo podrá ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesadas en cada procedimiento o a sus representantes legales.

- Igualmente podrá referirse a los datos de carácter personal que afecten de alguna forma a la intimidad o privacidad de las personas físicas. La información sobre documentos que contengan datos de esta naturaleza estará reservada a las personas a que se refieran con las distintas limitaciones normativas vigentes.
- Esta información será aportada por las unidades de gestión.
 - La atención ciudadana

La atención ciudadana, regulada en el artículo 4 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, comprenderá las funciones siguientes:

- De recepción y acogida a los ciudadanos, al objeto de facilitarles la orientación y ayuda que precisen en el momento inicial de su visita, y, en particular, la relativa a la localización de dependencias y funcionarios.

El momento de la acogida es muy importante en la relación ciudadano-Administración. Este primer contacto puede llegar a condicionar el resto de la relación. Debe velarse por producir la impresión más favorable.

En una atención de calidad debe tenerse en cuenta factores tales como los siguientes:

- Amabilidad: Ser pacientes y demostrar consideración y respeto hacia la persona y sus problemas.
- Cercanía: Cobra especial relevancia el lenguaje empleado y la empatía y atención con la resolución del problema.
- Accesibilidad: Fácil acceso a los puntos de atención y apertura de suficientes canales de acceso (presencial, web, telefónico, etc.) que permita horarios de atención adecuados y adaptación a todas las personas.
- Puntualidad: El horario de apertura del servicio debe ser escrupulosamente respetado, a modo de contrato Administración-ciudadanía, el cual puede, además, ser explicitado a través de cartas de servicio. El tiempo de espera suele tener un gran impacto negativo en la atención recibida. En caso de que sea posible y si la espera puede ser larga, es bueno informar de los tiempos aproximados de espera para ser atendidos y de las posibles causas de la demora, si éstas fueran extraordinarias.
- Imagen: La imagen percibida por la ciudadanía depende de multitud de factores pero elementos tales como la limpieza, la iluminación y el orden en las instalaciones contribuyen a una buena o mala percepción del servicio. Otro factor que puede impactar negativamente y que se debe cuidar al máximo es la imagen personal (vestimenta adecuada, higiene personal, etc.), así como la actitud en la atención al cliente, evitando pérdidas de tiempo no justificadas.

- Eficiencia y fiabilidad: La formación y permanente actualización de conocimiento contribuirá a ofrecer un servicio de calidad. Además, se deben desarrollar los trabajos de forma rigurosa y cuidada.
- Comunicación: Escucha activa. Uso de lenguaje correcto, sin tecnicismos innecesarios, evitando expresiones muy coloquiales. Ofrecer la información necesaria: ni aburrir ni ofrecer poca información.
- Iniciativa y flexibilidad: Búsqueda de alternativas. Anticipación a los problemas. Empatía e interés y disposición a solucionar los problemas que puedan aparecer.
- Credibilidad y fiabilidad: Ser claro y directo y cumplir con los compromisos adquiridos.
- De orientación e información, cuya finalidad es la de ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que la ciudadanía requiere sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, o para acceder al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una prestación.

El uso de modelos normalizados contribuirá a facilitar la función de información y las posteriores funciones. Los modelos normalizados son impresos puestos por la Administración a disposición de la ciudadanía para formular solicitudes, declaraciones, alegaciones, recursos o cualquier pretensión o manifestación de voluntad ante la misma.

Durante las distintas funciones de información, se deberá:

- Concretar: Haciendo preguntas específicas y aclarando aspectos confusos.
- Informar: Ofreciendo los datos que el ciudadano o la ciudadana necesita saber, utilizando un lenguaje a la par correcto y asequible.
- Actuar: Correctamente y con rapidez, consultando al departamento correspondiente cuando sea necesario.
- Asegurar: Informando al ciudadano o a la ciudadana de lo realizado e indicando los pasos siguientes si los hubiera.
- De gestión, en relación con los procedimientos administrativos, que comprenderá la recepción de la documentación inicial de un expediente, así como las actuaciones de trámite y resolución de las cuestiones cuya urgencia y simplicidad demanden una respuesta inmediata.
- De recepción de las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos, o por los propios empleados públicos para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites o suprimir los que sean innecesarios, o cualquier otra medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración.

- De recepción de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas.
 - Oficinas de Atención al Público

Las Oficinas de Atención Ciudadana son dependencias o espacios físicos que la Administración dedica al contacto directo con la ciudadanía a los efectos de obtención de información, orientación y asesoramiento sobre las prestaciones, servicios y procedimientos; la recepción de documentación, solicitudes y comunicaciones; la práctica de comparecencias personales de las personas interesadas o, por último, la realización de gestiones directamente relacionadas con las competencias o servicios de la Administración.

LA ACCESIBILIDAD EN LAS OFICINAS DE ATENCIÓN CIUDADANA

Teniendo en cuenta que para la Administración todos los ciudadanos y las ciudadanas deben ser iguales en el trato, el servicio deberá adaptarse a aquellos con más complicaciones.

En este sentido, el diseño y configuración de las Oficinas de Atención deben ser absolutamente integradoras. La misma Constitución española insta a los poderes públicos a realizar una política de integración de las personas con discapacidad.

El Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, establece las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

En este ámbito, se relacionan un conjunto de medidas que definen las condiciones de accesibilidad que habrán de reunir las oficinas y servicios de atención ciudadana.

Dichas medidas son las siguientes:

- Medidas de accesibilidad de las Oficinas de Atención Ciudadana:
 - Ubicación de las Oficinas de Atención: Se ubicarán en entornos que garanticen el acceso de las personas con discapacidad. Las decisiones sobre la ubicación de estas oficinas tendrán en consideración las siguientes recomendaciones:
 - Con carácter preferente y siempre que resulte posible, la oficina se ubicará en planta a nivel de la vía pública. En caso contrario, deberá disponer de rampas de acceso o ascensores con características que permitan su uso autónomo y seguro por personas con discapacidad.

- La oficina debe estar correctamente señalizada visualmente desde el exterior, de tal forma que sea fácilmente identificable. La señalización deberá ser diseñada de modo que resulte inteligible y comprensible por parte de las personas con discapacidad intelectual.
- Al menos uno de los itinerarios que una los accesos de la oficina con la vía pública, con los servicios o edificaciones anexas y con los aparcamientos, deberá ser accesible de acuerdo con las condiciones establecidas para un itinerario urbano accesible.
- En el caso de disponer de plazas de aparcamiento, reservarán un número suficiente de plazas, convenientemente señalizadas, destinadas en exclusividad a personas con movilidad reducida.
- Acceso a las Oficinas de Atención: Los accesos deberán diseñarse de modo que faciliten su utilización por las personas con discapacidad, en especial en lo relativo a las puertas, intercomunicadores y sistemas de aviso o llamada. El diseño y ejecución de los accesos a las oficinas tendrán en consideración las siguientes recomendaciones:
 - El espacio adyacente, tanto interior como exterior, a la puerta de acceso a la oficina debe ser horizontal y no presentar obstáculos, permitiendo la aproximación y la apertura de la puerta de forma autónoma a todos los usuarios.
 - El suelo será continuo entre el espacio exterior e interior. Cualquier elemento en el suelo como canaletas de recogida de agua, felpudos, etc., estará enrasado con el pavimento.
 - Junto a la entrada principal, preferiblemente a la derecha de la puerta, un cartel indicará, en su caso, el número y letra del portal, además del uso, en casos de edificios de interés general. Dichos carteles tendrán buen contraste, diferenciación de textura o color, y se situarán a la altura adecuada.
 - Los intercomunicadores y sistemas de aviso o llamada serán accesibles, tanto por su modalidad de uso (texto y voz) como por su localización.
 - Las puertas de entrada serán accesibles a los usuarios, tanto por su sistema de apertura, corredera o abatible, por las dimensiones de su hueco de paso libre, por sus mecanismos de apertura y cierre y por las fuerzas de maniobra para ejercer la apertura.
 - Las puertas automáticas deberán cumplir las especificaciones citadas en el punto anterior y, además, aquéllas que eliminen los riesgos de atrape o golpe.
 - Si se dispone de puertas cortavientos, el espacio existente será tal que permita a todos los usuarios la maniobrabilidad, la aproximación y la apertura de las puertas.

- Cuando las puertas sean acristaladas o de vidrios se protegerán de forma que se eviten roturas por impacto y se señalizarán mediante dos bandas horizontales de 20 centímetros de ancho, de contraste cromático con el resto de la superficie.
- Recepción en las Oficinas de Atención: Las zonas y sistemas de recepción de las Oficinas de Atención Ciudadana, en particular los vestíbulos y sistemas de control de acceso y seguridad, deberán organizarse de modo que se garantice su utilización por las personas con discapacidad. A este efecto, se tendrán en consideración las siguientes recomendaciones:
 - Los sistemas de control de acceso no supondrán obstáculo para la circulación de personas con problemas de deambulación o usuarias en sillas de ruedas, ni para la circulación de personas que utilicen otros dispositivos de ayuda a la movilidad como perros- guía o de asistencia o bastón de movilidad. Tampoco deben interferir con dispositivos personales electromagnéticos tales como marcapasos y prótesis auditivas.
 - Cuando el sistema de seguridad o control de acceso no tenga las dimensiones suficientes para permitir el paso a personas en silla de ruedas, se tendrán previstas medidas o medios alternativos para pasar este control, de forma que la persona permanezca con su ayuda técnica.
 - Los sistemas de seguridad tienen que estar debidamente señalizados y ofrecer indicaciones precisas sobre qué se debe hacer en casos particulares, como sillas de ruedas, prótesis auditivas o marcapasos.
 - El vestíbulo de recepción se organizará de forma que facilite la orientación a los usuarios. A estos efectos, se señalizarán de forma visual y táctil los recorridos que den acceso a las diferentes zonas y usos del edificio, a los núcleos de comunicación vertical, además de los accesos y salidas del inmueble.
 - Si la oficina estuviera dotada de zona de espera, ésta contará con mobiliario concebido con arreglo a criterios de diseño para todos.
 - Señalización interior de las oficinas. La señalización interior estará expuesta en un lugar cercano a la entrada o fácilmente localizable teniendo en cuenta los usos y las características de la dependencia y las siguientes recomendaciones:
 - Los paneles de información gráfica, permanente o temporal, estarán situados paralelamente a la dirección de la marcha y siempre que sea posible, adyacentes a alguna pared o superficie, de tal forma que no queden ocultos por ningún obstáculo.
 - El contenido de la información será conciso, básico y con símbolos sencillos, fácilmente comprensible, evitando toda información superflua.

- La información relevante se dispondrá, al menos, en dos de las tres modalidades sensoriales: visual, acústica y táctil (altorrelieve o braille), para que pueda ser percibida también plenamente por las personas con discapacidad visual y auditiva.
- La señalización visual se acompañará con símbolos o caracteres gráficos, preferentemente los símbolos estándar internacionales que amplían su comprensión. La señal debe diferenciarse del entorno. Se usarán los colores de mayor contraste entre figura y fondo en elementos como texto y soporte, soporte y paramento donde se ubica, puertas y picaportes, pasamanos y mecanismos, y las letras o números no deberán situarse sobre ilustraciones o fotografías que limitan el contraste y dificultan la discriminación.
- A fin de atender a las personas que usan prótesis auditivas, la señalización acústica se adecuará a una gama audible y no molesta de frecuencias e intensidades, y se usará una señal de atención, visual y acústica previa al mensaje.
- El nivel de presión sonora de los mensajes audibles debe superar al menos al nivel sonoro de fondo.
- En la megafonía, se intentará conseguir un bajo nivel sonoro, pero bien distribuido en la estancia o edificio a través de numerosos altavoces de banda ancha, y bien distribuidos.
- Se utilizará una señal de atención previa al mensaje.
- La megafonía estará acondicionada con los bucles de inducción magnética y amplificadores de campo magnético necesarios para posibilitar la mejor audición a personas usuarias de audífonos.
- Toda la información emitida por megafonía debe mostrarse también en paneles textua- les bien visibles.
- La señalización táctil se proporcionará mediante texturas rugosas y caracteres o símbolos en altorrelieve y en braille.
- Los sistemas de recogida de número o cualquier sistema establecido para los turnos deben ser plenamente accesibles en su localización y manejo, y contar con medios de información visuales y sonoros.
- Los sistemas de aviso, incluyendo los de alarma o avisos de peligro, deben ser emitidos simultáneamente por medios sonoros y visuales fácilmente comprensibles y reconocibles.

- Configuración de los puestos de atención: Los puestos de atención se ubicarán de forma que sean fácilmente localizables y de manera que no obstruyan o entorpezcan la circulación en el edificio. Tanto si está dotado de personal de atención o es un punto de información que gestiona el propio usuario de forma autónoma, se diseñará de manera que permita la aproximación y uso a todos los usuarios. En la configuración de los mismos se tendrán en cuenta las siguientes recomendaciones:
 - La altura de los mostradores y puntos de información debe ser adecuada para recibir a todo tipo de usuarios. Al menos una parte del mostrador o mesa de atención ha de estar a la altura de una mesa de trabajo, para atender a personas de diferentes alturas, usuarios de sillas de ruedas y muletas o, en general, personas que necesiten sentarse.
 - El espacio de circulación inmediato a los mostradores y puntos de información debe estar libre de obstáculos y disponer del suficiente espacio de maniobra para que los usuarios de silla de ruedas puedan aproximarse a ellos.
 - Los mostradores y puntos de atención no dispondrán de vidrios u otros obstáculos que dificultan la transmisión del sonido y la comunicación visual entre el usuario y el empleado.
 - Los mostradores y puntos de atención deberán contar con sistemas de bucle de inducción magnética, debidamente señalizados, para permitir a las personas usuarias de prótesis auditivas la mejor audición y comprensión posibles.
 - Los puntos con información telefónica, así como cualquier tipo de servicio de atención telefónica a la ciudadanía, estarán dotados con sistemas de telefonía de texto, de fax y, de permitirlo técnicamente, de videotelefonía para facilitar la lectura labial. Asimismo el personal deberá estar formado y conocer su correcta utilización.
- Sistemas interactivos de información: Los puntos de información que no estén atendidos directamente por personal estarán dotados de sistemas de información complementaria tales como paneles gráficos, sistemas audiovisuales y pantallas táctiles. Se tendrán en cuenta las siguientes recomendaciones:
 - Su ubicación será accesible y fácilmente localizable.
 - Su altura y demás dimensiones deberán ser las adecuadas para un uso normalizado por todo tipo de personas con discapacidad. Deberá asegurarse su interacción regular con personas con dificultades de manipulación.
 - Toda la información en formato texto debe estar también en modo sonoro.

- Toda la información sonora debe estar transcrita en formato texto.
- Los dispositivos audiovisuales que se empleen deben contar con sistemas de amplificación y mejora de la señal auditiva.
- Debe existir confirmación con mensajes sonoros de todas las acciones activadas.
- Los mandos, el teclado y los botones deberán estar adaptados con etiquetas o iconos de alto contraste, letras grandes, en altoparla y braille.
- Las pantallas deben de ser anti-reflectantes y tener buen contraste.
- La información debe ser clara, sin demasiadas opciones en una misma pantalla y permitir un dilatado tiempo de respuesta.
- Las pantallas táctiles tendrán un sistema alternativo de acceder a la información para todas las personas que lo precisen.
 - Medidas para garantizar la accesibilidad en relación con los impresos y documentos administrativos.
- Se garantizará la disponibilidad de los documentos e impresos destinados a la ciudadanía en condiciones de plena accesibilidad para personas con discapacidad, mediante su ubicación en estantes, dispensadores u otro mobiliario que permitan la máxima autonomía de estas personas para obtenerlos.
- A requerimiento de la persona con discapacidad, se ofrecerán en formatos alternativos utilizando tipografías grandes o ampliadas, en braille, o bien se contará con personal de apoyo para facilitar su cumplimentación.
- Además, los documentos e impresos deberán estar en todo caso disponibles en las correspondientes páginas web y en formato electrónico accesible.
- Los documentos e impresos estarán redactados con un lenguaje simple y directo, sin que se utilicen siglas o abreviaturas. Los documentos básicos de información de uso más habitual deberán contar con versiones simplificadas para personas con discapacidades intelectuales o problemas de comprensión escrita.
- En los impresos destinados a ser cumplimentados por la ciudadanía, se reservarán espacios apropiados en tamaño para ser rellenados con comodidad y se evitará la utilización de fondos con dibujos y tintas que presenten poco contraste. Deberán ir acompañados de instrucciones claras y concisas.
 - Medidas para garantizar la accesibilidad en la prestación de servicios de atención al ciudadano.

- En la prestación de servicios verbales de atención al ciudadano a través de interlocución personal presencial o por medio del canal telefónico o análogo, se seguirán las especificaciones técnicas de accesibilidad.
- En la formación del personal de la Administración encargado de la prestación de servicios de atención ciudadana se atenderá especialmente al conocimiento de las distintas discapacidades y sus consecuencias en el desarrollo de los servicios de atención, en el trato e interacción con las personas con discapacidad y en el uso de medios auxiliares facilitadores de dicho trato.

ATENCIÓN ANTE QUEJAS Y RECLAMACIONES

○ **Las objeciones**

Como hemos comentado, las quejas y reclamaciones son recursos que utilizan las personas para decir que su necesidad no ha sido cubierta. Son uno de los cauces para recoger la voz ciudadana. En términos de atención al público las trataremos como objeciones.

Por tanto, cuando la objeción es real, ofrece información de un problema u obstáculo que se ha encontrado y que hay que resolver. Indica una posible mejora en la atención. Nos ayuda a ajustar los procesos administrativos, anticipar necesidades y a medio plazo, a mejorar la satisfacción ciudadana.

Las objeciones pueden presentarse en cualquier momento, y pueden hacerlo en forma de silencio, indecisión (duda), protesta, queja o reclamación.

Para afrontar cualquier objeción presentada se deberá contar con el máximo de información posible para intentar solventarla en el menor tiempo posible.

○ **Las quejas y reclamaciones**

Las quejas y reclamaciones son informaciones facilitadas por la ciudadanía para poner en el conocimiento de la Administración deficiencias en los servicios: información incorrecta o respuesta errónea, trato deficiente, tiempo de respuesta demasiado largo, pobres infraestructuras, mala señalización de tráfico, etc.

Se formulan como consecuencia de una discrepancia con la respuesta recibida (bien sea en fondo o en forma), teniendo en cuenta que la presentación de la misma no supone la incoación de un expediente administrativo.

Además, el ciudadano o la ciudadana puede presentar sugerencias o avisos, que son propuestas destinadas a mejorar los servicios públicos. Éstas podrán presentarse por

escrito o verbalmente, no siendo necesaria la identificación de la persona que la presenta, salvo que la persona desee comunicación al respecto.

Reclamación: Las reclamaciones son informaciones facilitadas por los ciudadanos en las que expresan insatisfacciones con el contenido dado a su demanda. Por ejemplo, información errónea o ausente.

Se trata de algo objetivo y en general puede ser debido a una atención o mala gestión de la demanda ciudadana. Actuando diligente y profesionalmente se soluciona el problema.

Queja: Las quejas son informaciones facilitadas por la ciudadanía en las que expresan desacuerdos en el trato personal recibido del profesional que le ha atendido (con la «forma» de la respuesta a su demanda). Por ejemplo, retrasos injustificados en la atención, trato descortés o desconsiderado, incorrecto comportamiento del personal de la Administración, desentendimiento del problema, discriminación, incumplimiento de compromisos, etc.

Aparece con el discurrir de la relación entre el personal administrativo y el ciudadano. Son percepciones, aspectos subjetivos que no afectan a todos los ciudadanos por igual y el personal administrativo puede no darse cuenta del motivo que lo produce. El efecto percibido suele ser de desconsideración hacia el ciudadano.

- **La atención de las quejas y reclamaciones**

Un servicio de calidad se basa en buenos profesionales que proporcionan un trato cercano y personalizado, trasmiten una buena imagen, y se esfuerzan al máximo en atender las solicitudes y proporcionar soluciones, lo que, sin duda, será valorado.

En definitiva, ante cualquier objeción (queja, reclamación, etc.), es recomendable tener en cuenta los siguientes puntos:

- Adoptar la actitud necesaria: disponerse a resolver la situación, adoptando una actitud positiva. Huir de la pasividad y la falta de interés ante los problemas. Mantener la calma.
- Escuchar. Averiguar la causa de la objeción. Permitir expresar el malestar de la persona que tenemos delante y mostrar empatía. Una vez expresada la queja o reclamación, se darán las condiciones correctas para que nos traslade su problema.
- Un buen diagnóstico será fundamental para la resolución del problema y éste se basa en la observación, la intuición y las preguntas adecuadas:
 - Preguntas abiertas. Son las que más información proporcionan, y nos situarán rápidamente en el problema: «¿Qué sugiere usted?», «¿Cómo puedo ayudarle?», «¿Puede contarme qué ha pasado?».
 - Preguntas cerradas. Sirven para profundizar y demostrar interés en ayudarle.

- Resumir lo que ha dicho: Se demuestra entendimiento del motivo de la objeción y empatía.
- Analizar la situación e investigar el origen y gravedad de la queja o reclamación: si es fácil o difícil de resolver, si requiere la intervención de terceras personas, etc.
- Resolver: Ofrecer siempre soluciones a la medida. En el supuesto de no encontrar solución, plantear alternativas. En caso necesario, acompañamiento y derivación a un tercero, con el objetivo de la resolución del problema. Involucrar a la persona a la hora de encontrar una solución adecuada.
 - En caso de que la persona no tenga razón, ofrecer explicaciones objetivas y detalladas.
 - En caso de que tenga razón, solucionar el problema con la mayor agilidad y profesionalidad y ofrecer disculpas en nombre de la organización. En ningún caso se deberá criticar a otros empleados, al propio ciudadano o ciudadana, a otras Administraciones, otras áreas, etc. Tampoco conviene entrar en justificaciones que pueden ser interpretadas como excusas e inmovilidad en la posición.
- Asegurar: Se deberá informar de los avances y gestiones realizadas para la resolución del problema, informar de los errores corregidos e indicar los pasos siguientes a realizar, por parte de la Administración o por parte de la persona que ha presentado la objeción.

- **Los diferentes perfiles ciudadanos**

Cada persona es un ser único y percibe la realidad de una forma particular, por lo que es importante que las personas de atención al público puedan identificar rasgos comunes y conozcan sencillas técnicas que les ayuden a realizar una atención exitosa.

- Persona que se muestra conflictiva: Sigue hablando en tono alto, nada parece agradarle, busca la discusión eterna y considera que siempre tiene razón. Ante este tipo de comportamientos optaremos por no discutir ni entrar en su provocación constante. Habrá que ser paciente, dejarle hablar y mantener la calma.
- Persona indecisa: No parece escuchar, pregunta varias veces lo mismo, su expresión es ausente y distraída. En este caso habrá que velar por concentrar su atención en los aspectos más críticos de la comunicación.
- Persona tímida: Se comunica con dificultad, no termina las frases, utiliza un tono de voz muy bajo y no expresa con claridad lo que quiere. Ante estas personas se velará por crear un clima de confianza, ofrecer una explicación amplia, asegurando que nos entienda, ya que difícilmente nos dirá que no ha entendido algo.
- Persona acelerada: Son personas impacientes que no soportan la idea de perder el tiempo y que en la escucha suelen «obviar» lo que no consideran fundamental. Se les escuchará con atención para dar una respuesta clara y concisa, fijando su atención en los puntos básicos.
- Persona reflexiva: En general son personas de comunicación lenta. Se les escuchará con atención y se repetirán las explicaciones en distintos términos.
- Persona altanera: Sabe más que nadie de todo y suele ofrecer soluciones a sus propios problemas. Orgullosa y de carácter impositivo. Habrá que escuchar con atención y dar

importancia a sus ideas, tratando de presentar la mejor opción como si fuera la propuesta por ella.

- Persona minuciosa y preparada: Comunica con gran claridad lo que quiere y desea información exacta, profesional y concreta. En este caso será especialmente crítica la demostración de eficiencia y profesionalidad.

La forma de interactuar con la ciudadanía va a depender, también, de nuestra posición en la relación. Esto es, si en la tramitación se encuentra en juego el cumplimiento de una norma o un bien común, nuestra actitud será rígida, y no será en ningún caso colaborativa. Si por el contrario, la persona tiene parte de razón, buscaremos la cooperación, el compromiso y el bien común.

- **Proceso de gestión de las quejas y reclamaciones**

Para que las quejas y sugerencias sean una buena base de conocimiento para la mejora del servicio, éste debe establecerse de forma inequívoca en cada uno de los momentos del proceso:

IDENTIFICACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS DETALLES DEL SERVICIO

Los canales para la presentación de las mismas deben estar perfectamente identificados y deben ser conocidos por toda la ciudadanía. Se deberá comunicar y deberá quedar perfectamente establecido dónde se pueden presentar quejas y reclamaciones y cómo debe hacerse.

Los lugares para la presentación de las quejas y reclamaciones deben ser fácilmente accesibles y con un horario claro y definido. La forma de presentación de las mismas deberá ser clara y sencilla.

Entre otros, deberá estar fácilmente accesible y bien comunicada la siguiente información:

- Lugar o lugares donde se puede realizar la queja o reclamación.
- Canal o canales que se pueden utilizar para la presentación de la queja o reclamación.
- Forma de interponerla.
- Proceso de tratamiento de la queja o reclamación.
- Derechos.
- Plazos máximos.
- Canal o canales que se pueden utilizar para obtener información sobre el estado de la queja o reclamación.

ADMISIÓN DE RECLAMACIONES Y QUEJAS

Las personas que deseen poner una queja o reclamación y con el objeto de poder disponer del derecho a obtener respuesta, estarán obligadas a facilitar los siguientes datos:

- Nombre y apellidos o razón social.
- DNI o CIF.
- Dirección (vía pública y número, localidad y código postal).
- Objeto de la queja o reclamación, con expresión razonada de los argumentos que la sustenten y de la documentación que estimen pertinente.

En general, las quejas y reclamaciones se presentaran siempre por escrito y suele requerir la acreditación de la persona que la presenta.

Canales de presentación: Cualquiera de los habilitados a tal efecto: presencial, Web, etc.

RESPUESTA

Se diferenciarán dos tipos de respuestas en dos momentos bien diferenciados del proceso:

- Respuesta inmediata (acuse de recibo) con el aviso de recepción de la queja o reclamación.
- Respuesta una vez tramitada la queja y como respuesta a la misma (tras la fase de tramitación).

TRAMITACIÓN

La queja o reclamación se registrará asociada a un identificador único, a través del cual la persona interesada pueda identificarla. Se les asociará una categoría en función de la gravedad y el impacto en el servicio.

Las quejas o reclamaciones se evaluarán con objetividad, priorizando las de mayor gravedad, y solicitando cuantos informes sean necesarios para clarificar totalmente el motivo de las mismas.

- Resolución y respuesta. Deberán resolverse con prontitud, manteniendo informado al reclamante sobre el estado de su queja. En función de la temática, habrá establecidos unos tiempos de resolución máximos. Una vez solucionada, se procederá a su cierre, informando de dicho cierre a la persona interesada y poniéndonos a su disposición para cuantas aclaraciones sea necesario.
- Evaluación de las quejas y reclamaciones como base del proceso para la mejora continua. Se analizarán por un órgano independiente, para analizar tendencias, identificar y eliminar las causas de los problemas.

- **Normativa asociada**

Dentro de la mejora de la calidad de las Administraciones, el tratamiento de las quejas y sugerencias adquiere un papel relevante. En este sentido, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, integra el Programa de quejas y sugerencias dentro del marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

Por otro lado, a nivel local, la defensa de los derechos de los vecinos queda regulada en la Ley 7/1985, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, en el que se establecen las funciones de información administrativa y de atención al ciudadano, contempla como funciones de atención al ciudadano relativas a las sugerencias, quejas y reclamaciones las siguientes:

- De recepción de las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos o las ciudadanas, o por los propios empleados o empleadas públicos para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites o suprimir los que sean innecesarios, o cualquier otra medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración General del Estado y con las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma.
- De recepción de las quejas y reclamaciones por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas.

TEMA 40.- LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN: EL USO CORRECTO DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO NO SEXISTA

LENGUAJE RESPETUOSO Y NO SEXISTA

La misma Constitución española, en su artículo 14, proclama que los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Nuestra lengua es rica y ofrece grandes posibilidades para evitar la discriminación por razón de sexo en su uso. A través del uso de fórmulas alternativas, adaptadas al lenguaje administrativo, y respetando las normas gramaticales de nuestra lengua, podemos realizar una comunicación con la ciudadanía desde una perspectiva igualitaria.

Algunas recomendaciones:

- Antes de iniciar la comunicación, tener en cuenta tanto el contenido como las personas a quienes va destinado.
- Utilizar mujer/hombre para los casos en que se requiera expresar la distinción sexual, en lugar de varón/hembra.
- Emplear el femenino en los cargos, puestos, profesiones, etc. cuando éstos estén ocupados por mujeres.

En la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 22 de marzo de 1995, se insta a reflejar en los títulos académicos oficiales el sexo de quiénes los obtienen, con una tabla de equivalencias. Por ejemplo:

Masculino	Femenino
Diplomado	Diplomada
Licenciado	Licenciada
Ingeniero	Ingeniera
Arquitecto	Arquitecta
Doctor	Doctora
Etc.	

- En caso de no conocerse el sexo, recurrir a alternativas genéricas, no propias de uno u otro sexo (concejalía, presidencia, jefatura, etc.):
 - Utilizar genéricos reales

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Los ciudadanos	La ciudadanía
Los funcionarios	El funcionariado

- Usar nombres abstractos de acciones o cualidades

Expresión a evitar	Algunas alternativas posibles
Director	Dirección
Jefe	Jefatura

- Feminizar términos

Expresión a evitar	Algunas alternativas posibles
Concejal	Concejala
Jefe	Jefa

- Utilizar perifrasis (uso de dos o más palabras de forma conjunta)

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Solicitante	Persona solicitante
Interesado	Persona interesada
Los políticos	La clase política

- Utilizar de forma simétrica los dos géneros gramaticales

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Adjudicatarios	Adjudicatarios y adjudicatarias
Los ciudadanos	Las ciudadanas y los ciudadanos

- Omitir determinantes y pronombres con marca de género

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Los funcionarios	Funcionariado
Los representantes se reunirán	Representantes se reunirán

- Sustituir los determinantes que acompañan al sustantivo por otros sin marcas de género

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Los solicitantes deben	Cada solicitante debe

- Sustituir las estructuras por pronombres sin marca de género

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Los solicitantes deben	Quienes soliciten deben

- Eludir el sujeto

Expresión a evitar	Alternativas posibles
El solicitante deberá cumplir el impreso	Se cumplimentará el impreso

- Utilizar la barra en documentos tales como, por ejemplo, impresos y formularios, donde haya problemas de espacio y en los encabezados y firmas, siempre alternando ambos sexos.

Expresión a evitar	Alternativas posibles
D.	D/Dña.

- Evitar el uso de pronombres seguidos del relativo.

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Será el juez el que determine	Quien juzgue será quien determine

- No utilizar el símbolo @, dado que no se considera signo lingüístico.
- Cuidar las imágenes que se exponen. Dichas imágenes han de mostrar tanto hombres como mujeres en tareas que reflejen realidades sociales y no fomenten estereotipos de género.

ADAPTACIÓN DE LA TERMINOLOGÍA ADMINISTRATIVA AL LENGUAJE NO SEXISTA

Vistas las recomendaciones anteriores y teniendo en cuenta que debe ser eliminado todo tipo de discriminación de los textos administrativos, vamos a aplicar dichas normas, a modo de ejemplo, a los términos y tratamientos administrativos:

- **Cargos:** En general, predomina el uso de nombres abstractos para nombrar los cargos públicos en los documentos administrativos.

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Alcalde	Alcaldía
Concejal	Concejalía

Si por razones administrativas, no es adecuado este uso, entonces se utilizará la solución más adecuada según los casos vistos.

Expresión a evitar	Alternativas posibles
Alcalde	Alcalde-Alcaldesa
Concejal	Concejal-Concejala

Cuando se hace una referencia individual, se ha de emplear el género que corresponda en ese caso. Si un cargo está ocupado por una mujer, la mención de su título debe hacerse en femenino (consejera, directora, etc.). Por ello, será necesario distinguir el género, por ejemplo, en las etiquetas utilizadas para la correspondencia, en la firma, etc. Por ejemplo:

Sr. D. José Luis Maestro Concejal de...

Sra. D.^a Belinda Larrea Directora de...

- Se deberá evitar el siguiente uso:

Sr./Sra. D./D.^a José Luis Maestro Concejal de...

TEMA 41.- PLAN GENERAL DE NORMALIZACION DEL USO DEL EUSKERA

Plan General de Normalización del Uso del Euskera en el Gobierno Vasco para la VI. Planificación (2018-2022): Directrices para el nuevo periodo.

Directrices del plan

Ya se ha señalado previamente que el punto de partida de cualquier plan reside en un diagnóstico detallado. Gracias a tal diagnóstico puede conocerse en qué estado se encuentran todos los indicadores relativos al uso del euskera y, tomando como punto de partida, cabe realizar una previsión pormenorizada para el próximo quinquenio. El Gobierno Vasco cuenta con los diagnósticos precisos: por una parte, el relativo al Gobierno en su conjunto; y por otra, los referidos a cada departamento y organismo autónomo. Todas esas evaluaciones finales se han realizado por primera vez de acuerdo a criterios estadísticos y nos ofrecen datos plenamente fiables; por consiguiente, esos datos constituirán la base y punto de partida de las directrices siguientes.

Directrices generales

Al finalizar el período de planificación, es decir, cuando se realice la próxima evaluación, se usarán la misma metodología, cuestionarios, indicadores y criterios, para garantizar una evolución fiable de los objetivos.

Al finalizar el período de planificación, los indicadores promedio del Gobierno Vasco (referidos al uso del euskera) no podrán ser inferiores a los actuales.

Lengua de servicio:

- Al finalizar el período de planificación, el Gobierno Vasco y sus organismos autónomos deberán garantizar los derechos lingüísticos de la ciudadanía. Para ello, todos los indicadores referidos a la lengua de servicio habrán de estar al 100 % al finalizar el período de planificación.

Lengua de trabajo:

En general, todos los indicadores, salvo 6.3.1 y 6.3.2, habrán de registrar un incremento mínimo de 15 puntos en lo referente al uso del euskera.

Para alcanzar dicha meta, los indicadores anteriormente mencionados de los departamentos y organismos autónomos habrán de superar los actuales promedios del Gobierno Vasco. De la misma forma, todos los indicadores de los departamentos y organismos autónomos habrán de registrar un avance mínimo de 15 puntos respecto a sus propios datos actuales.

- Tomando en consideración el objetivo principal del plan estratégico (véase el punto 4 de este apartado), se recomienda atender especialmente a los siguientes indicadores por ámbitos:

Directrices por ámbitos

Actos públicos: como ya se ha constatado en los indicadores de lengua de servicio, el uso del euskera en la imagen del Gobierno Vasco es casi del 100 %, salvo en los actos públicos; por lo tanto, durante los próximos 5 años hay que hacer un esfuerzo especial para garantizar la presencia del euskera en tales actos.

Comunicaciones escritas con la ciudadanía: en ese ámbito, se registran todavía vulneraciones de derechos lingüísticos. Los datos muestran que el 29 % de las comunicaciones escritas remitidas a la ciudadanía por el Gobierno Vasco aparecen exclusivamente en castellano. Se

vulneran así tanto los derechos de lingüísticos de tales ciudadanas y ciudadanos como las directrices aprobadas por el Gobierno Vasco para el uso de las lenguas oficiales. Al finalizar el período de planificación ha de garantizarse que, en los casos en los que el Gobierno Vasco es el remitente, la primera comunicación se realice en ambas lenguas o exclusivamente en euskera si la o el ciudadano así lo ha solicitado previamente.

Respuestas a los textos remitidos en euskera por la ciudadanía: todavía respondemos en castellano en un 13,5 % de los casos en los que la ciudadanía nos ha remitido algún escrito en euskera, y en un 35,1 % en ambas lenguas. Es preciso acabar con esas prácticas, ya que constituyen una clara vulneración de los derechos lingüísticos de la ciudadanía. El Gobierno Vasco, en todos los casos, ha de responder en la lengua oficial en la que ha recibido el escrito.

Comunicaciones orales con la ciudadanía: también en este ámbito se registran deficiencias. Al comunicarnos con la ciudadanía por teléfono o presencialmente, la mitad de la plantilla inicia la conversación en castellano. Y además, lo que resulta más grave, en tres de cada diez conversaciones que se inician en euskera, obligamos a la ciudadanía a hablar en castellano. Esta cuestión precisa un seguimiento adecuado en el transcurso del período de planificación, y se han de arbitrar medidas correctoras para garantizar los derechos lingüísticos al 100 %.

Comunicaciones escritas internas: el uso del euskera en los procedimientos administrativos es aproximadamente del 20 %; eso conlleva que la mayoría de los procedimientos se tramiten en castellano (la mitad), y cerca de un tercio en ambas lenguas (generalmente, recurriendo a traducciones.) El Gobierno Vasco y sus organismos autónomos han de poner en funcionamiento las iniciativas precisas para que en el transcurso del presente período de planificación se cumplimenten en euskera más procedimientos, ya que al ser la mayoría de ellos transversales, originarán que en determinados servicios se trabaje más en euskera (gabinetes jurídicos, control económico, etc.).

Comunicación oral interna: en los planes departamentales de gestión, se han de poner en funcionamiento acciones para el impulso del uso del euskera en las reuniones de trabajo, en las relaciones orales entre las y los empleados, y también entre la plantilla y las/los representantes institucionales. Para ello, entre otros recursos, hemos de basarnos en la capacidad de los euskaldunes pasivos. Sin menospreciar las comunicaciones escritas, durante el presente período de planificación, en última instancia, la prioridad ha de situarse en las comunicaciones orales, ya que el afianzamiento de redundará en el incremento de las comunicaciones escritas en euskera.

Recursos informáticos: los puestos de trabajo que tienen instalados programas y aplicaciones en euskera son escasos (14,1 %), y el uso que se hace de ellos es inferior al deseable. En el transcurso del período de planificación, tales programas y aplicaciones en euskera han de extenderse, y una manera de hacerlo puede ser que las y los empleados que tienen acreditado el perfil lingüístico los tengan instalados y deban utilizarlos.

Formación laboral: el IVAP ha de ampliar el número de cursos genéricos que se imparten en euskera, y los departamentos y organismos autónomos han de animar a sus empleadas y empleados a inscribirse, ya que, desde el punto de vista de la normalización, tan importante como acreditar el perfil lingüístico es contar con una formación generalista en euskera.

Relaciones externas: en muchos casos, carece de sentido utilizar escritos bilingües en las relaciones con otras administraciones públicas; en consecuencia, siempre que sea posible, es preferible concertar el uso de una de las lenguas oficiales para las comunicaciones orales y escritas. A través del proyecto que está poniendo en funcionamiento HAKOBA, hemos de apostar abiertamente por impulsar las comunicaciones en euskera.

Lengua de producción: creamos un 20,3 % de nuestros documentos en euskera, y otro tanto (un 20,9 %) en las dos lenguas; el 58,7 % restante se crea en castellano, y recurrimos una y otra vez a la traducción para maquillar nuestras carencias. Cuando el puesto de trabajo tenga

preceptividad, las comunicaciones correspondientes a ese puesto habrán de ser generadas por la o el propio empleado, sin recurrir a la traducción. Eso sí, el Departamento tendrá que ofrecerle todo su apoyo para facilitar esa labor (especialmente, programas de corrección).

Directrices finales

Todos los departamentos y organismos autónomos han de ir aprobando sus planes estratégicos en la primera parte de 2018. Asimismo, los planes de gestión anual han de ser aprobados lo antes posible. Para la gestión de ambos, habrá de ser utilizada la nueva aplicación proporcionada por la VPL.

A la hora de diseñar y aprobar sus respectivos planes estratégicos, todos los departamentos y organismos autónomos han de tomar en consideración estas directrices; asimismo, en sus planes de gestión anual han de especificar las medidas precisas para que al final del período de planificación se cumplan los objetivos previstos.

El Gobierno Vasco asume un firme compromiso con la gestión avanzada del euskera: la gestión de la normalización del euskera se ha de integrar en la gestión general de todos los departamentos y organismos autónomos para garantizar adecuadamente la efectividad de los planes. Las y los directores y responsables han de implicarse en el proceso, de manera que se garantice que en cada dirección se ponen en funcionamiento microplanes de normalización. La nueva gestión exige el compromiso pleno y resuelto de las y los representantes institucionales, la implicación directa de las y los jefes y responsables de área, y la participación activa de la plantilla. De esa manera se garantiza la transversalidad.

Al IVAP le corresponden, entre otras, las siguientes tareas: ampliar la oferta de formación generalista en euskera; continuar suministrando recursos para apoyar a las y los empleados en la normalización del euskera; coordinar el proceso de estandarización de documentos y poner en marcha iniciativas para reducir el número de traducciones.

Y a la VPL le corresponde la coordinación de todos los planes; la organización del seguimiento de los mismos y su evaluación final; asimismo le corresponde ofrecer el máximo apoyo y asesoramiento a los departamentos y organismos autónomos para garantizar el éxito del plan.